

**Lucas Carballo Pozzo Ardizzi**

## **Los nuevos desafíos para la gestión del desarrollo local**

---

### **Resumen**

Este trabajo tiene como objetivo el análisis, la investigación y la propuesta de Tecnologías de Gestión, Nuevas formas de Articulación y Medidas Innovativas que se implementan o pueden ser implementadas en diferentes Gobiernos Locales, en orden a proveer los principios y requerimientos básicos para lograr un cambio del Modelo de Gestión de los Municipios. Entendemos al Desarrollo Local como la estrategia adecuada y necesaria, pero no suficiente, para lograr satisfacer las demandas crecientes de una Sociedad Local que se complejiza y para hacer frente a los desafíos emergentes del Proceso Globalizador y las Políticas de Descentralización con eficiencia.

### **Abstract**

The objectives of this research paper are the analysis, investigation and proposal of Management Technologies, New forms of Articulation and Innovative Policies that are implemented or can be implemented in different Local Governments, in order to provide the principles and basic requirements to achieve change of the Municipalities' Management Patterns. We consider that Local Development is the suitable and necessary, but nonsufficient strategy, to satisfy the increasing demands of a Local Society that becomes more complex every day; and to face the emergent challenges of the Globalization Process and the Decentralization Policies with efficiency.

---

### **1) INTRODUCCIÓN:**

El fenómeno de la **Mundialización**, que se ha transformado prácticamente en un tema cotidiano en el ámbito de la Ciencia Política y la Administración, plantea nuevos escenarios en el orden económico y social, y sin duda en el escenario político contemporáneo. A nivel de los *gobiernos locales*, esto repercute en nuevos desafíos y la necesidad de plantear estrategias innovadoras para hacer frente a estos cambios. De allí deriva la importancia,

que de un tiempo a esta parte, muchos autores le han dado al **Desarrollo Local**, como estrategias para lograr una mayor satisfacción de las demandas locales.

Si bien este tema ha tomado relevancia a partir de la adopción, por parte de la mayoría de los gobiernos locales, de estrategias de desarrollo, gran cantidad de aportes se han formulado a partir del análisis de las consecuencias de la **globalización**.

Como muchos han señalado, la complicada situación en la que se encuentran los gobiernos locales, de tener que hacer frente y dar respuestas a nuevas y crecientes demandas, contando con estructuras viejas e instituciones prácticamente retrógradas, hace necesario la reformulación de estrategias. Por ello delimitaremos el ámbito de nuestro trabajo al de la Gestión y la Incorporación de Tecnologías, dirigido a promover el Desarrollo Local, sustentable e integrador.

La hipótesis será hallar la medida en que la construcción de una *nueva forma de gestionar* contribuye a la estrategia local de desarrollo, capaz de viabilizar las demandas de la **sociedad local**.

Surgen a partir de este planteo una serie de interrogantes como son:

- ¿Es posible la incorporación de herramientas de gobernabilidad local, gerencia social y construcción de ciudadanía en los modelos de **desarrollo local**?
- ¿Cuáles son los aspectos socio-históricos que han llevado a los municipios a la delicada situación actual y a su limitada capacidad de respuesta?
- ¿Cuál es la verdadera relación entre las **nuevas modalidades de gestión** y las posibilidades de desarrollo local?
- ¿En qué medida son aplicables las **nuevas tecnologías de gestión** en diferentes ámbitos municipales? ¿Qué

experiencias existen, en los diferentes municipios latinoamericanos?

- ¿Cuáles son las posibilidades y experiencias de articulación y co-gestión entre el llamado “Tercer Sector” y los emprendimientos de los gobiernos locales?

Existen sin duda, un sinnúmero de interrogantes más que podríamos formular a cerca del tema, por ahora, quedan sólo planteados.

En este trabajo intentaremos, en primer término, dilucidar cual es el **modelo de gestión** que permite la incorporación de *nuevas tecnologías* al *desarrollo local*, una vez identificado, aportaremos experiencias y datos que nos permitan responder a gran parte de los interrogantes planteados.

Nuestro propósito, al fin, será mostrar herramientas, propuestas y experiencias para implementar una gestión integral e innovadora que involucre los recursos humanos, que posibilite el desarrollo y las bases para la participación democrática en los ámbitos más pequeños de gobierno, con una orientación que intentará ser aplicable a las diferentes realidades de nuestra América Latina. También demostraremos la importancia de la articulación y co-gestión con organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de las potencialidades de los recursos humanos de la comunidad. Propondremos **nuevas herramientas de gestión, formas de control social y participación ciudadana** de manera de transparentar la gestión.

## 2) EL DESARROLLO LOCAL COMO ARTICULADOR DEL CAMBIO.

### 2.1) Primeras Consideraciones:

En primer término es importante analizar cómo impactan los diferentes cambios y transformaciones que viene sufriendo el *sistema público argentino* y particularmente, cuáles son sus consecuencias en el nivel de los gobiernos

municipales. De este modo podremos establecer la relación con la forma y el enfoque en que se debe encarar la *gestión de las políticas públicas* en el ámbito municipal. Esto implica, en principio, realizar una descripción crítica de la situación de los gobiernos municipales a partir de la Reforma del Estado y los procesos de Descentralización. En función de este escenario se plantea la necesidad de un cambio en la *forma de gestión*, lo cual permitirá que se introduzcan los valores y herramientas necesarios para superar el modelo tradicional-burocrático de gestión y pasar a un **modelo gerencial**. Esto implica la descripción de los desafíos que debieran superar los actores de la esfera local para promover una transformación efectiva y acorde a un modelo gerencial que permita al gobierno local recuperar su capacidad de acción frente a la comunidad de la cual es parte y mejorar el nivel de representatividad de la misma, ante una inminente crisis de la política y de los políticos, que acrecientan las carencias que surgen como consecuencia de la crisis presupuestaria a la que también se enfrentan. Estos son algunos de los cimientos que permitirán plantear un modelo de Desarrollo Local y elaborar una estrategia acorde, utilizando herramientas de **Planificación Estratégica**, de asociación con organizaciones intermedias y con un esquema *participativo e innovador*.

## 2.2) Marco General del Municipio Argentino

La crisis política, económica y social que vivimos también se refleja en el municipio, que progresivamente ha perdido su rol de gobierno y administración de la comunidad local, degradando su esencia política hasta convertirse en una estructura netamente burocrática prestadora de servicios con alto costo operativo y baja eficacia administrativa.

Sin duda que este proceso de deterioro de la situación municipal encuentra su génesis en el marco de la Reforma del Estado, en la década del 90'.

El cambio de las prácticas administrativas en el aparato público son los ejes rectores de una nueva visión de la administración pública, que sobrepasa su propia estructura organizacional, abarcando el proceso y el resultado de las políticas públicas.

Desde los primeros años del 90' se desarrollaron un conjunto de políticas de reforma que, en sus principios generales, tendieron a la aplicación de programas de privatización, desregulación económica y reducción del gasto público; la reforma del aparato público administrativo y la modificación de la estructura institucional y de la relación Nación-Provincias-Municipios. Este conjunto de políticas transformó el rol y el rumbo del Estado en la Argentina. Pero a escala municipal, la principal consecuencia fue una fuerte transferencia de funciones hacia los *gobiernos locales*, funciones que antes se encontraban en manos de los niveles nacionales y provinciales.

Hay un dato que no deja de tener relevancia, que es que si bien el proceso de globalización económica y la Reforma del Estado tiene varias direcciones, todas tienen efectos directos y confluyen en nuevos desafíos y problemas para la gestión municipal. Al achicarse el nivel de actividades y responsabilidad del gobierno nacional, son las organizaciones políticas más pequeñas las que deben hacerse cargo de esas funciones. Se hace de este modo, fundamental el rol del municipio, en su carácter de expresión local del Estado, por ser éste el espacio que intenta ser revitalizado con mayor énfasis a través de las denominadas políticas de descentralización. De allí surge la "Revalorización de lo local" (Borja, 1998: 5).

A su vez, la necesidad de legitimación de las distintas expresiones políticas genera la promoción de ciertas prácticas participativas de algunos sectores de la **sociedad civil**, que desde un punto de vista pueden significar un alivio al Municipio y por otro lado implica el desafío de ser capaces de dar respuesta a sus demandas.

Los procesos descentralizadores, que comprenden la transferencia del poder de decisión y ejecución de políticas públicas del gobierno central a las entidades municipales, deben contemplar, al menos, tres aspectos para que se puedan llevar a cabo con mayores resultados:

- ✓ La transferencia de competencias administrativas.
- ✓ La capacidad política y técnica para tomar decisiones acerca de cómo administrar las funciones y los recursos descentralizados.
- ✓ Los recursos para poder asumir las diversas competencias.

Este último punto es vital ya que en Argentina las políticas de descentralización en muchos casos, han sido sólo una mera delegación de responsabilidades a los gobiernos municipales sin los recursos necesarios y con escasa capacidad técnica. De este modo, se presenta como uno de los grandes ejes de problemas a resolver aquél que está vinculado con la necesidad de aumentar la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos municipales. Es por esto que se hace fundamental un cambio profundo que tiene que ver con la lógica de la acción de sus agentes, y en el cual la transparencia, la eficiencia y la oportunidad deben ser pilares fundamentales de una *nueva forma de gestionar* a nivel local.

Por otro lado se observa en los últimos años, la aparición de un nuevo esquema de lo local. Surgen nuevos escenarios, donde al mismo tiempo que se observan señales de innovación, de aumento de las actividades municipales y de las expectativas de la población sobre las mismas, se producen fenómenos de declinación y estancamiento de las distintas comunas. Por un lado, se produce una "Revitalización de la esfera local" (García Delgado, 1997: 71) y por el otro,

el municipio aparece como punto de condensación de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos heredada del proceso de Descentralización.

La aparición de este **Nuevo Escenario**, así como la crisis del modelo tradicional de gestión burocrático y clientelar, genera interrogantes sobre las causas que lo promueven, en especial teniendo en cuenta la tradición centralista característica de nuestro Estado-Nación. Es decir, interrogantes sobre qué fuerzas están gravitando por un mayor protagonismo de lo local, en qué medida estas innovaciones son una adecuación elegante al ajuste -descarga hacia abajo de tareas y responsabilidades del Estado nacional y provincial- o si insinúan la posibilidad de un gran cambio.

Los factores implicados en la Reforma del Estado han hecho que el municipio se convierta en receptor directo de las demandas de la ciudadanía. Esto es así porque, a la gestión de los servicios urbanos tradicionales se les unen los de la salud, educación, asistencia a grupos de riesgo, etc y a la necesidad de mayores respuestas hacia la comunidad se contraponen una capacidad de gestión insuficiente y que ha sido puesta en duda por la propia comunidad. Hoy sumamos a esto la falta de credibilidad de la clase política, la *crisis de representatividad* que cuestiona incluso la misma organización administrativa de los gobiernos locales.

### 2.3) Las Nuevas Competencias de los Gobiernos Municipales

Se desprende del escenario descrito una serie de circunstancias que han modificado la agenda de decisiones, tanto a nivel local como Mundial.

En primer término la Globalización económica, La Reforma del Estado, el aumento de la complejidad, el cambio de dirección de las expectativas de la Sociedad local (con nuevas demandas dirigidas al nivel más próximo) y la mayor capacidad de la población para evaluar la gestión local impactaron fuertemente en las posibilidades de los municipios tanto a nivel local como

mundial, tal como ejemplificaremos para América Latina. A estos aspectos contextuales, hay que sumarle para el caso de los municipios de nuestro país, la gran transferencia de funciones desde Jurisdicciones Provinciales a Municipales que se dio a partir del proceso de Descentralización antes descripto. Se agrega ahora que el Gobierno local se convierte en depositario de crecientes expectativas sociales ante un marco crítico –de crisis– sin precedentes, que en el pasado estaban orientadas a otros niveles. Un ejemplo de ello es la relevancia que los ciudadanos le asignan a la coordinación política de los sistemas sociales locales, en especial para nuevas tareas tales como la orientación al desarrollo económico como componente indispensable del desarrollo local (Ituburu, 1999: 37).

Los nuevos escenarios requieren cambios significativos en las funciones y misiones de los Municipios, lo que implica el abandono de algunas tareas, una forma diferente de ejercer la mayor parte de las actividades tradicionales y lo que a nuestro entender comprende la asunción de **Nuevas Competencias** por parte de los gobiernos municipales. Para ello tendremos que definir que son las competencias en materia de Derecho Administrativo y a partir de allí analizar cuales deben ser incluidas en la formulación de una *nueva agenda municipal*.

Según Enrique Sayagués Laso (Hernández, 1984: 39) en Derecho Público, la competencia puede definirse como: “La aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos. La competencia debe salir de una norma expresa, pertenecer a la institución y no a la persona física que ocupa el cargo, ser improrrogable por estar establecida a favor del interés público y surgir de una norma estatal y no de voluntad de los administradores o de la voluntad de la institución.”

Analícemos entonces, cuáles son las funciones que viene desarrollando el Municipio y cuáles las que se deben incluir en la **nueva agenda**.



Existe un gran consenso en la mayoría de los autores respecto del proceso de redefinición de los roles y el cambio en las estrategias de intervención de los Municipios Argentinos. Coinciden en realizar una distinción entre las funciones "tradicionales" y las "nuevas" incumbencias, destacando a su vez, la necesidad de ejecutar las tradicionales con mayor eficacia y eficiencia y asumir la realización de las emergentes (García Delgado, 1999: 85).

Encontramos entre las competencias "tradicionales" (Ituburu, 1999:41) del gobierno local, la *gestión administrativa* para la marcha normal de la organización que implica planificar el futuro, organizar el sistema, gestionar el personal, gobernar las actividades y controlar sus resultados; el desarrollo urbano, incluyendo el planeamiento urbano, la obra pública, el catastro y el ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles; la prestación de servicios públicos y la regulación de la vida comunitaria.

Ahora analizaremos cuáles son las "Nuevas Competencias" que han sido mencionadas por diversos autores que abordan la problemática del desarrollo local y el resultado de entrevistas a funcionarios municipales de diferentes gobiernos locales del país.

Uno de los papeles que se menciona insistentemente es el del municipio como agente de promoción económica. Esto implica una tarea de política arquitectónica del desarrollo local, comprendiendo el diseño e implementación de estrategias, la puesta en valor de sus sociedades y territorios, la gestión de la imagen territorial de manera de generar entornos innovadores capaces de atraer, retener y alentar inversiones. En este sentido han sido de gran utilidad en la construcción de la estrategia de cambio, el desarrollo de los **planes estratégicos** (Dirección de Planificación Estratégica, 1999:224) por parte de los municipios, a los cuales dedicaremos un apartado más adelante.

Otro de los papeles que le compete al gobierno local vincular al sistema educativo con el sistema productivo para evitar la emigración de su población,

apoyar la formación de Recursos Humanos y fortalecer las empresas y emprendimientos locales. También es oportuno destacar la importancia que se le adjudica al Municipio como facilitador de oportunidades, el agrupamiento de sectores productivos, el mejoramiento de las condiciones de presión y estímulo de la demanda local, la recolección, reparación y transmisión de la información para el cambio, la incorporación de criterios de calidad tanto en el sector público como privado y la articulación relaciones inter-comunitarias y con actores extra-comunitarios.

Otra de las nuevas competencias es procurar el bienestar de la población asumiendo un papel activo en el diseño, evaluación e implementación de la **política social**; esto requiere en la actualidad detectar los requerimientos sociales, que se agravan diariamente, inscribirlos en la agenda municipal; coordinar estudios técnicos y deliberaciones públicas con posibilidades de co-gestionar, intervenir en las decisiones ejecutivas, conducir la ejecución de proyectos, su evaluación y la comunicación de los mismos.

También el cuidado del medio ambiente y el mejoramiento de la calidad del mismo se asumen como nuevas incumbencias, íntimamente relacionadas con el interés de posicionar el territorio a la inversión, el turismo, etc. Paralelamente, el tradicional ejercicio del poder regulatorio en el ámbito local (tránsito, obras civiles, seguridad e higiene de los comercios e industrias) incorpora nuevas áreas que incluyen la defensa del consumidor y la competencia, la calidad en los bienes y servicios prestados y la policía de trabajo. Surgen también otras incumbencias derivadas de la dinámica de la acción sobre aspectos hasta hace poco prestados con exclusividad por ámbitos provinciales como la Seguridad, la Educación y la Salud. Respecto a ésta última se impone la consideración de la salud como comprehensiva de los aspectos sociales y ecológicos y no sólo como atención de la enfermedad. Por ello toma relevancia la fijación de políticas de salud en el ámbito local considerando todas

las dimensiones de la problemática (fomento, protección, recuperación y rehabilitación), el reconocimiento y evaluación de las necesidades y demandas de los conjuntos sociales más afectados, la promoción de la participación social en programas y acciones colectivas de higiene y salubridad, y en la gestión de la salud pública para lograr mayor equidad y eficiencia en la organización, supervisión y evaluación de la ejecución de todas las acciones de salud en su ámbito territorial, tanto las de competencia directa como las de otros niveles del sistema (algunas delegadas a la jurisdicción local), la administración de los efectores propios con criterios gerenciales integrados a la seguridad social y de cobertura integral a los grupos de riesgo y carenciados.

Con respecto al tema de la Educación, en entrevistas con funcionarios de la Municipalidad de Bahía Blanca (Pcia. de Buenos Aires) se señaló la posibilidad de ampliar las incumbencias municipales en el ámbito local a través de la transferencia de los servicios educativos de la jurisdicción provincial a la municipal. Ya hay avances en la Legislatura de la Provincia en relación con este tema, con grandes posibilidades de concretarse la “Municipalización de la Educación” en la Provincia de Buenos Aires.

Con respecto a las nuevas competencias en el ámbito de la Seguridad, un ejemplo claro es la creación de la “Policía Comunitaria” en el Departamento de Capital-Mendoza, que si bien tiene muy acotada las funciones y roles de los agentes, es un gran avance en materia de Seguridad a nivel local.

#### 2.4) Las dificultades del desarrollo local en las experiencias latinoamericanas.

Luego del abordaje del nuevo escenario que se presenta con respecto a los roles y funciones emergentes de los municipios, en orden a proponer un cambio en el **Modelo de Gestión**, existen una serie de condiciones socio-históricas que deben ser atendidas.

Más allá de las realidades propias de los gobiernos municipales que abordaremos en el próximo apartado, existen algunas circunstancias que nos son comunes con otros países. Estas son las que nos dan sentido como integrantes de una comunidad mayor: La latinoamericana; y que a nuestro juicio deben ser tenidas en cuenta, no sólo como experiencias, sino atendiendo a nuestra homogeneidad cultural y en aras de pensar a futuro en una estrategia de integración más amplia y convocante que el MERCOSUR.

Como dijimos anteriormente, la revitalización de la escala o la dimensión local en la planificación y en las acciones para el desarrollo se ha consagrado en la última década en toda la región. Diversos factores explican esta reorientación en la escala de la planificación. Por un lado el fracaso de las propuestas macro y largo-placistas de esfuerzos institucionales de planificación, la réplica de las experiencias europeas y otros factores de origen local ya detallados anteriormente, pero que sin dudas coincidieron con las políticas macro implementadas por la mayoría de los países latinoamericanos (muchas de estas propuestas fueron desarrolladas por los mismos *organismos supranacionales* para la implementación en nuestra región).

Sin embargo, esta reorientación hacia lo local en América Latina es una tendencia que se encuentra con grandes dificultades de diverso orden. En primer término, existen severas restricciones de las instituciones locales, además de la falta de una cultura local suficientemente afincada en nuestras sociedades. En segundo lugar, encontramos la crisis conceptual y metodológica de la planificación local, entendida ésta como un esfuerzo social gubernamental sistemático por elevar la calidad de vida de los sectores sociales "marginalizados". Esta crisis ha generado desconfianza social, política y hasta institucional respecto de las formas de planificación. El caso de nuestro país es de relevancia, mas aún si nos atenemos a los hechos acaecidos desde un año a esta parte.

Es conveniente también realizar una serie de salvedades en torno a dos aspectos:

A) Las potencialidades de viabilizar las formas de desarrollo local se dan en América Latina con grados muy variables en los distintos países. La existencia de mayores y más estables alianzas político-sociales y, en los hechos, la estabilización democrática de los sistemas políticos, constituye un elemento central de esas diferencias. Otro tanto ocurre con la fuerza con que el condicionamiento externo (endeudamiento, dependencia tecnológica, etc.) influye en cada realidad, lo que establece muy distintos contextos en los países de la región.

B) Las diferencias fundamentales que existen en los distintos escenarios locales, que corresponden a muy desiguales realidades de los asentamientos humanos.

Hechas estas salvedades, podemos establecer, como mencionábamos al principio, una serie de regularidades para identificar al menos los principales problemas de un diagnóstico que puede ser aplicable a la realidad local de la Región. Siguiendo los aportes realizados por Sergio Galilea en *“Las Principales dificultades para factibilizar esquemas de Desarrollo Local en América Latina”* (Galilea, S., 1998:4), podemos señalar lo siguiente:

#### 2.4.1 Falta de tradición local:

a) Rescates culturales locales muy menores y de escasa difusión.

b) Creciente pérdida de autonomía cultural (tendencias a la homogenización cultural).

c) Escasa trayectoria de éxitos en las reivindicaciones locales (desmoralización local).

d) Sentido marcadamente negador de las particularidades locales del sistema educativo.

e) Fuerte asociación entre movilidad social ascendente y trascendencia de lo local.

f) Pérdida de recursos humanos.

2.4.2. Dificultades en la articulación de movimientos y organizaciones locales:

a) Sentido marcadamente individual de las organizaciones y/o movimientos sociales.

b) Prioridad en la estructuración de organizaciones nacionales integrativas.

c) Tensiones a favor de organizaciones nacionales de carácter ramal (sindicales).

d) Excesiva ideologización de las organizaciones y movimientos motores que subevalúan el ámbito local.

e) Existencia de precarias estructuras de financiamiento (especialmente local) de apoyo a organizaciones sociales.

f) Falta de espacios de encuentro social genuinos y eficaces en el nivel local.

2.4.3. Precariedad de los gobiernos locales:

a) Estructuras de financiamiento muy insuficientes.

b) Funciones múltiples y agregativas, poco compatibles con esquemas de desarrollo local.

c) Insuficiencias severas de personal profesional calificado y de mecanismos eficaces de selección y promoción.

d) Problemas serios de comunicación entre el **municipio**, las **organizaciones sociales** y la **comunidad**.

e) Inexistencia de un conjunto mínimo de funciones autónomas locales. Algunos ordenamientos normativos están salvando este aspecto, por ejemplo Chile (Abalos König, J., 2001:4).

f) Graves debilidades en las tareas de planificación, preparación, evaluación y gestión de proyectos.

#### 2.4.4 Necesidad de reconocimiento de los circuitos informales:

a) Desconocimiento preciso de los ámbitos informales locales.

b) Escaso rescate de la fuerza organizativo-social que pugna por la auto-provisión de bienes y servicios.

c) Reconocimiento menor de los aportes de experiencias no-formales en tecnologías y uso de recursos.

d) Falta de proyección social de las actuales experiencias.

e) Escaso diálogo con los entes gubernamentales locales y ausencia de políticas eficaces.

f) Complejas y múltiples relaciones con la estructura formal.

### **3) LA TRANSICIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN TRADICIONAL AL GERENCIAL.**

#### 3.1) Los Modelos de Gestión Municipal.

La *gestión* hace referencia a la forma en la que se administran las políticas municipales. La búsqueda de la eficacia administrativa y la innovación a nivel

local tienen que ver con el estilo de gestión predominante en cada organización municipal. El concepto hace referencia a dos aspectos principales:

- a) ¿quién se encarga de esgrimir las políticas locales?
- b) ¿quién dirige las políticas locales?

También se debe tener en cuenta el control, es decir: ¿quién controla la ejecución y el cumplimiento de los objetivos a que esas políticas tienden?

Para entender a qué se denomina Estilo de Gestión, se debe recurrir a una serie de variables presentes en los órganos de gobierno o de quien gobierna:

- ✓ Capacidad para administrar (mantenimiento de los procedimientos y de la estabilidad institucional)
- ✓ Capacidad para alcanzar los resultados propuestos.
- ✓ Capacidad de innovar (percibir necesidades de cambio y emitir nuevas propuestas)
- ✓ Capacidad de integrar las acciones necesarias con las estructuras existentes (implica modificar estructuras, sí fuera necesario)

La manera en que estos aspectos son asumidos por los gobiernos locales marca el Estilo de Gestión, el que se define por la modalidad que adopta para llevar adelante el proceso de toma de decisiones y sus relaciones con los componentes internos y externos.

### 3.2) Nuevo modelo de vinculación entre el Gobierno y la Sociedad Civil.

El cambio en las funciones y competencias de los municipios requiere, para su asunción, de una verdadera transformación de la perspectiva imperante.



En principio, es esencial reconocer la creciente complejidad de la administración pública que en la actualidad, implica la coordinación y dirección de la relación entre diversos sistemas: económico, social, organizacional, legal, administrativo, etc. Comprender y concretar estas acciones requiere de la construcción de una nueva cultura administrativa, en la que prevalezca la responsabilidad del personal y de los funcionarios, la protección de los derechos constitucionales, la verdadera representación política, la participación y la información pública.

Estos aspectos, que parecen tan difíciles de lograr en la actualidad dada la situación crítica tanto de las estructuras administrativas como de las de representación, son sin embargo una condición sine qua non para lograr esbozar un cambio en el **Modelo de Gestión** y una verdadera estrategia de desarrollo local. Muchas de estas demandas están hoy en la agenda de los reclamos y reivindicaciones de la mayoría de la población. En este sentido el Municipio, como agente del cambio, debe estar a la vanguardia de este proceso, abandonando su posición generalmente reactiva para propender a la acción. Es por esto que el gobierno local debe establecer un nuevo modo de vincularse con la sociedad civil, con una concepción de la política más dialogadora y conciliadora.

El establecimiento de relaciones horizontales entre el gobierno municipal y los ciudadanos, las ONGs y los empresarios puede generar incentivos para la cooperación, la responsabilidad y el mejoramiento de la gestión.

Este nuevo estilo de vinculación con la sociedad civil, puede repercutir en muchas de las tradicionales y nuevas competencias municipales. En especial tiene aplicación en dos áreas: la de política arquitectónica general (Ituburu, 1999: 42) y en la política social.

Con respecto a la primera, a efectos de responder mejor a los intereses de la comunidad local se deben desarrollar mecanismos que tiendan a una

mayor apertura y transparencia, incrementar los incentivos para la participación en los asuntos públicos y reducir la distancia entre el Gobierno y los ciudadanos. Esto implica al menos, la información periódica de los actos de gobierno –que no deja de ser un principio republicano– y el establecimiento de mecanismos de control externo a cargo de organismos técnicos de otras jurisdicciones, así como la publicación de sus dictámenes, lo que en su conjunto puede contribuir al mejoramiento de la **imagen pública**. También la conformación de Consejos Consultivos o Asesores, la organización de la participación de los usuarios y el establecimiento de formas institucionales como la Consulta Popular –plasmada en la reforma constitucional de 1994–, el referéndum o el plebiscito.

En relación con la política social, la participación de la comunidad en el diseño, gestión y evaluación de las actividades puede constituir una herramienta adecuada para reemplazar la lógica de petición y transparentar la gestión de los programas sociales evitando y/o controlando las posibilidades de actos clientelares.

De esta forma los municipios podrían desempeñar un rol decisivo en el funcionamiento y optimización del sistema redistributivo, abandonando –como dijimos anteriormente– su rol pasivo y tomando una posición activa, haciéndose responsable de la operación y el control de la normativa para la producción de servicios en su ámbito. A su vez, los municipios tendrían que asumir un papel subsidiario respecto de las organizaciones territoriales, a través de procesos de descentralización política en su propio ámbito (Por ejemplo, la creación de los CPC en el Plan Estratégico de la ciudad de Córdoba (Tecco, 1999: 6) a fin de reducir su actuación sólo a aquello en que el Estado es insustituible y los municipios pueden ser más eficientes. Esto requerirá por un lado, mayor descentralización política y económica<sup>1</sup> desde el Gobierno Nacional y Provincial, y por otro la ampliación de las capacidades técnicas para formular e implementar políticas sociales (evaluación, seguimiento, impacto, eficacia, eficiencia, sustentabilidad, etc) y comprometer en todas las etapas de las mismas a ONGs, Sociedades de Fomento, Uniones Vecinales, vecinos activos, etc.

Con respecto a la búsqueda de eficiencia en materia de prestación de servicios, se están desarrollando algunas alternativas a considerar, como la recurrencia a la tercerización (en algunos casos en cooperativas vinculadas al suministro eléctrico o a través de las concesiones con empresas privadas cuya adjudicación se realiza mediante licitaciones públicas nacionales o internacionales), la descentralización de las funciones municipales, la formación de “Consortios” y la “Cooperación Intermunicipal”, que permiten superar las deseconomías de escala, favorecer el crecimiento económico conjunto de la

---

<sup>1</sup> Hemos comentado en la apartado 2.2 “El Marco General del Municipio Argentino” como las políticas de Descentralización en Argentina fueron efectivas en relación a las funciones y competencias, pero se sub-ejecutó la asignación de recursos económicos a las nuevas jurisdicciones produciendo lo que Daniel Arroyo llamó la “**Municipalización de la Crisis**” (Arroyo, D., 1997:7); de allí deriva la importancia que tiene una efectiva transferencia de recursos.

región, aumentar la capacidad de negociación frente a terceros, incrementar la posibilidad de acceso a la información y ejecutar obras públicas.

Una experiencia exitosa en materia de integración y prestación conjunta de servicios fue la creación de un Ente Interinstitucional para el tratamiento y disposición de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona del Valle de Uco (Cuoghi, 2001: 3). Esta iniciativa surgió a partir del Plan Provincial sobre Residuos Sólidos urbanos del Gobierno de la Provincia de Mendoza y contó con la participación del Centro de Estudios de Residuos de la Facultad de Ingeniería de la UNC, que elaboró un estudio sobre la producción, recolección y disposición final de residuos en diversas zonas de la provincia de Mendoza a partir de 1997.

Otra experiencia en materia de asociación, a nuestro juicio exitosa, para la gestión de uno de los puertos marítimos más importantes del país, se trata de la de la ciudad de Bahía Blanca.

Desde septiembre de 1993, su administración y explotación se encuentra a cargo del Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca, entidad de derecho público no estatal, cuyo directorio se encuentra integrado por representantes de los sectores públicos, laborales y privados, activos partícipes y profundos conocedores de las particularidades propias de la gestión portuaria.

### 3.2) Nuevo Modelo de Gestión.

Finalmente, es necesario analizar el Modelo de Gestión propuesto, que a nuestro entender es uno de los aspectos esenciales en la transformación local, para garantizar una respuesta eficaz y eficiente a las tradicionales y emergentes competencias de los municipios. Esto requiere de varias precondiciones como son: la voluntad política (fundamental para iniciar cualquier cambio), el liderazgo de la alta dirección (el Intendente, los representantes empresariales de

influencia local y los líderes de opinión) y una gestión estratégica a largo plazo, en la cual es insustituible el rol del municipio como iniciador, orientador y dinamizador del proceso.

Hemos hablado de la necesidad de reinventar el sistema imperante de gestión municipal, caracterizado por ser autocrático, piramidal y clientelar. Este modelo se condiciona a los mandatos y normas establecidas legalmente para la operación de los municipios.

La burocracia weberiana, entendida como la sujeción de toda actividad administrativa a reglas, códigos y programas explícitamente formulados, que era considerada como símbolo de la racionalidad moderna empieza a presentar deficiencias, principalmente por no estar preparada para casos especiales o situaciones nuevas, como las que se vienen presentando casi cotidianamente en nuestros municipios. Además el principio jerárquico conduce a eludir las responsabilidades, enviando las decisiones hacia arriba, sobrecargando la capacidad de trabajo y de decisión de la autoridad. La organización a su vez, no está dispuesta a delegar su responsabilidad en instancias menores de la administración, por lo que la combinación de rigidez, falta de involucramiento con la misión, así como el exceso de compartimentación, son responsables de la insuficiente capacidad de adaptación e innovación de la organización burocrática frente a una sociedad que se ha vuelto más compleja, dinámica y fragmentada (García Delgado, 1998: 20).

El pasaje del modelo de gestión burocrática al gerencial supone la búsqueda de una mayor eficacia-eficiencia en las organizaciones municipales, y que la lógica del control y la evaluación deje de ser de proceso y de normas para pasar a medirse según el impacto. Se trata de pasar a gobiernos "abiertos e innovadores" donde las estructuras organizativas tiendan a no ser piramidales sino de interdependencia jerárquica y de autonomía funcional, favoreciendo el

trabajo en equipo, o en todo caso, dejar la hipertrofia del principio de la legalidad como límite, entendiéndolo como herramienta de gestión.

Cabe señalar al respecto la influencia de diversos aportes provenientes de la administración privada, en donde se apunta a que haya menor concentración del poder, mayor descentralización y requerimiento de especialización y capacitación permanente.

También entra en crisis la concepción de que la conducción no necesita especialización técnica en temas municipales, ya que esto no figura en nuestra legislación como un requisito para ocupar cargos.

El estilo político que caracteriza a nuestro país, así como la cultura política imperante, también se convierten en obstáculos para implementar un cambio en la administración municipal. En los municipios todavía está presente el modelo tradicional de gestión, con integración vertical entre sus diferentes dependencias (la autoridad máxima se visualiza en la figura del intendente-líder de la organización-), centralización de las decisiones, falta de incentivos, bajo grado de instrucción del personal, procesos de corrupción a menor escala y acumulación política vía clientelismo. Hoy, las mayores competencias con menores recursos llevan a tener que, sí o sí, hacer más eficiente la gestión, adecuando para ello sus estructuras, procesos, recursos organizacionales y marco legal.

Por otro lado se hace indispensable darle mayor protagonismo al papel de los Concejos Deliberantes en la formulación de políticas municipales y sus capacidades de control. En virtud de los cambios necesarios, la figura del manager (o gestor) municipal se presentaría como uno de los aspectos principales de la innovación.

Siguiendo a García Delgado (García Delgado, 1998: 81) e introduciendo algunas modificaciones, se podría construir un cuadro comparativo entre el

modelo que es necesario modificar (tradicional) y el modelo gubernativo gerencial.

	MODELO ADMINISTRATIVO –BUROCRATICO	MODELO GUBERNATIVO – GERENCIAL
LÓGICA	De rutinas, normas y procedimientos. Legalismo.	De eficacia. Evaluación y monitoreo. Evaluación de procesos y resultados.
PRINCIPIOS	Centralismo, verticalidad, jerárquico, sectorializado. Descompromiso.	Descentralización. Trabajo en equipos, horizontalidad, flexibilidad, Transparencia
LÓGICA POLÍTICA	Acumulación vía punteros, clientelismo y centralismo partidario. Liderazgo tradicional.	Acumulación vía eficacia en la gestión, nueva articulación público–privado, descentralización. Nuevo Liderazgo.
CONTROL	Escasa cultura de control y evaluación.	Nuevos roles de auditoria y control.
DURACIÓN DEL CARGO	Fija. Por mandato constitucional.	Basada en la calidad de la gestión y los resultados alcanzados.
NIVEL DE COMPROMISO	El administrador tradicional responde al proyecto que lo eligió como representante sin importar los aspectos técnicos.	El administrador manager (o gerente) se compromete con la organización dirigiendo el/los cambio/s necesarios para alcanzar los resultados.
CAPACITACIÓN	No se especifican requisitos.	Se requiere poseer especialización relacionado con el manejo de temas municipales.
ACTITUD DE GOBIERNO	Inspirada en reparar los problemas.	Previsora. Orientadora Integradora

### 3.3) Nuevos Roles de los Funcionarios.

Este cambio en el modelo de Gestión no implica necesariamente un cambio de actores, pero sí un cambio de las funciones y perspectivas a considerar. Chantal Nicod (Nicod, 1998: 1) enuncia algunos nuevos roles, que podríamos sintetizar en tres fundamentales:



- **Empresario:** implica que este debe actuar en función de resultados claros y cuantificables.
- **Innovador:** se exige capacidad de prever cambios necesarios y emitir respuestas nuevas y adecuadas.
- **Integrador:** consiste en potenciar la coherencia de las acciones de forma intra y extra organización.

La manera y la capacidad que tiene un gobierno local de asumir estos tres elementos, contribuyen a definir su estilo de gestión. Esto hace necesario contar con los mejores Recursos Humanos calificados existentes en la comunidad, pero por sí solo esto no asegurará una mejor administración municipal.

Si bien la asunción de nuevos roles por parte del municipio no significa la eliminación de los antiguos sino su mejor cumplimiento –ya que las elecciones siguen ganándose por obra pública (García Delgado, 1998: 36)-, aparece una concepción de la política local, más basada en la capacidad estratégica y de gestión que en lo ideológico y pragmático.

Se hace necesario, en primer término, la búsqueda de la eficacia mediante la implementación del modelo managerial. Para llevar a cabo este proceso es necesario un liderazgo innovador, crítico, promotor de nuevas ideas de gestión pública y de proyectos.

En segundo término, es importante contar con mejores diagnósticos. Para una buena gestión ya no es suficiente el conocimiento político, la intuición y la subestimación de sistemas de información, sino que se hace necesario contar con escenarios más precisos sobre la realidad circundante.

En otro orden de cosas, es preciso hacer una serie de cambios políticos y legislativos. Estos cambios están relacionados con la autonomía, que en el caso

de nuestra provincia aún no se adecua a la Reforma de la Constitucional de 1994.

El cambio debe ser visto como algo necesario. Fundamentalmente, para revitalizar el papel del municipio como entidad expuesta cada vez a mayores demandas a las que tiene que hacer frente con un modelo de gestión desactualizado e inoperante y además, para que siendo el municipio (como tantos autores lo han remarcado) el espacio político más cercano a la población, se produzca una verdadera transformación en la forma en que la política y los políticos son concebidos.

Cada vez que la población vea nuevos resultados, sin costo social y voluntad de mejorar las instituciones por medio de la capacidad de los nuevos actores locales: El modelo puede cambiar.

#### 4) "EXPERIENCIAS INNOVADORAS DE ARTICULACIÓN E INCORPORACIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS"

"El proceso local transformador requiere de la combinación de: *liderazgo decisional* por parte de los agentes locales más relevantes, la Alta Dirección de la ciudad; *consenso organizativo*, expresado en la voluntad explícita de cooperación entre gobierno, empresariado y sociedad civil local; y *conocimiento pertinente*, esto es, información y habilidades adecuadas a la realidad particular local generadas específicamente a partir del *proceso de planificación estratégica*. Este es el trípode fundamental y sinérgico sobre el que se asientan los procesos locales de desarrollo" (Bossier, 2000: 96).

##### 4.1) Introducción.

Hemos abordado anteriormente las condiciones del nuevo escenario configurado por el proceso de globalización y ajuste estructural. La principal problemática que enfrentan los responsables locales del conjunto de las ciudades argentinas está centrada en cómo mejorar la respuesta local ante cambios turbulentos en los mercados y la aparición de las nuevas tecnologías. A ello se une la creciente presión de las demandas sociales por mejorar y/o mantener las condiciones de vida y trabajo, en el marco crítico en el cual estamos viviendo y del cual los municipios no están ajenos. Paralelamente, se ha argumentado insistentemente en los últimos años, que los programas de descentralización contribuyen a "fortalecer y perfeccionar la democracia, a través del impulso de la participación ciudadana" o bien a "organizar la

capacidad de decisión que tiene la ciudadanía y consecuentemente hacerla más efectiva" (Tecco, 1998: 6), lo cual admitiremos como válido, al menos por ahora.

De esta forma el principio de proximidad física se asocia no sólo a la identidad comunitaria sino que también se le adjudica a ésta, un impacto positivo en el funcionamiento del sistema democrático. Pero para ello es necesario definirlo.

Esto es, en conclusión, poner en marcha un adecuado proceso para el Desarrollo

Local, estableciendo lineamientos y carriles para la acción y participación.

Además, hemos analizado las necesidades de reforma de la **Gestión Local**, lo cual implica un gran avance, pero que no es suficiente en sí mismo para generar el cambio. Se hace indispensable comprender el contexto en el cual se encuentra inserta la estrategia de desarrollo local seleccionada por el municipio para su proyección en el **mediano y largo plazo**. Esto implica que para hacer efectiva la consolidación de una *Nueva Forma de Gestionar* en base a los aportes del modelo gerencial se debe incluir y coordinar las diferentes estrategias con los **nuevos actores** que están surgiendo en escenario político, cultural y económico de las comunidades locales: El llamado "Tercer Sector".

Los gobiernos locales tienen que ser conscientes de la necesidad de establecer nuevos vínculos con la **sociedad civil**, pero no desde una óptica egoísta como forma de relegitimarse ante la comunidad, sino como una forma de lograr el feedback y la eficacia en la gestión local.

De allí deriva la importancia que le adjudicaremos a este apartado en el cual dilucidaremos esta *nueva forma* de relación entre el **Estado Local y la Sociedad Civil**. No pretendemos hacer un análisis exhaustivo del modelo a seguir, pero bajo ningún punto de vista podemos excluir el análisis de las

alternativas que se presentan en una visión prospectiva, con relación al crecimiento cuantitativo y cualitativo de las organizaciones de la Sociedad Civil.

También pretendemos en esta parte, relacionar esta *nueva forma de vinculación*, con el uso e implementación de las llamadas “Nuevas Tecnologías de Gestión” en las que incluimos la formación de consorcios, las alternativas de articulación y cogestión, nuevas formas de participación, etc; como así también la importancia de la *planificación integral e integrada* a través de los **Planes Estratégicos** como herramientas innovadoras que hagan posible la materialización de la alternativa de *desarrollo local* elegida por la comunidad, a la cual dedicaremos otro apartado.

Nos limitaremos, solamente, a dar los lineamientos básicos de las posibilidades que se presentan en relación a los tópicos seleccionados y a ejemplificar con aportes recolectados del análisis bibliográfico y de diversas experiencias que se dieron en el país y también en el exterior.

#### 4.2) Las diferentes alternativas de Desarrollo Local.

##### 4.2.1) Rasgos históricos-conceptuales a tener en cuenta.

Si bien existen diferentes *alternativas de desarrollo local*, todas comparten una serie de componentes que es necesario comentar.

Al hacer un análisis histórico de las iniciativas locales, encontramos que las mismas han ido surgiendo en diversos países desarrollados en estas dos últimas décadas como formas flexibles de adaptación al cambio estructural. Cabe distinguir tres tipos diferentes, dependiendo de su finalidad, que pueden ser respectivamente: la creación de empleo, el desarrollo de nuevas empresas y el desarrollo económico local en sentido amplio.

A) Desde el inicio de los años ochenta, las iniciativas locales de empleo (ILE) surgen como resultado de la conjunción de esfuerzos a nivel local para

tratar de encarar el creciente problema del desempleo provocado por la crisis estructural y la destrucción neta de empleo que conlleva la actual revolución tecnológica y de gestión (Albuquerque, 1997:14). Dichas iniciativas tratan de dar respuestas apropiadas, en cada territorio, a las circunstancias específicas del desempleo, problema éste que la aproximación desde el nivel central y las políticas macro económicas y sectoriales no parecen capaces de resolver.

B) Por otro lado, las iniciativas locales de desarrollo empresarial (IDE) surgieron adicionalmente a las iniciativas locales de empleo, como resultado de la mayor valoración social del papel de la pequeña empresa y el reconocimiento de su importancia en la creación de empleo e ingreso y en la difusión territorial del crecimiento económico (Albuquerque, F., 1997:14). En tal sentido, dichas iniciativas de desarrollo empresarial buscan promover valores culturales favorables al espíritu empresarial innovador, la creatividad, y la asunción del riesgo, tratando de estimular el surgimiento de empresas en grupos de población tradicionalmente alejados de estas prácticas y actitudes, como los desempleados, mujeres, jóvenes o inmigrantes.

C) Finalmente, las iniciativas de desarrollo local (IDL) suponen un paso adicional al de las anteriores iniciativas locales de empleo e iniciativas de desarrollo empresarial, las cuales resultaban insuficientes por sí mismas para provocar procesos de desarrollo dinámico a nivel local. Se trata, en este caso, de enfocar de manera más integral los diferentes problemas de la cualificación de los recursos humanos locales para el empleo y la innovación de la base productiva y tejido empresarial existentes en la ciudad. De esta forma, las IDL vienen a coordinar y reemplazar en un cuadro coherente las iniciativas locales dispersas que habían ido surgiendo, primero en la búsqueda de empleo y luego, en la promoción de empresas locales. El desarrollo económico local es pues, el proceso por el cual los actores o instituciones locales se movilizan para apoyar

las diferentes acciones, tratando de crear, reforzar y preservar actividades y empleos utilizando los medios y recursos del territorio.

Además de coordinar las iniciativas anteriores, las IDL se orientan a mejorar las condiciones del entorno local, tratando de construir un ambiente territorial favorable a la actividad empresarial innovadora, dando con ello una señal clara de las apuestas territoriales por la modernización productiva y la decisión para enfrentar el cambio estructural en forma decidida (Albuquerque, 1997:15).

#### 4.2.2) Componentes de las iniciativas de Desarrollo Local

Desarrollaremos los principales componentes de la tipología que hemos utilizado en este trabajo para poder incluir luego, a los diversos actores de la misma de forma ordenada y establecer sus roles:

- Los niveles de cualificación, calidad y flexibilidad de los recursos humanos son determinantes en la capacidad de las empresas para enfrentar las mutaciones estructurales. Dichas aptitudes no son únicamente de naturaleza técnica o profesional, sino que requieren también capacidades de gestión empresarial e innovación, así como habilidades para analizar y resolver problemas, para generar confianza en las negociaciones y el establecimiento de acuerdos de cooperación, etc.

Por eso es que la adquisición de tales competencias plantea a la cultura local y a los sistemas de educación básica y capacitación profesional exigencias de calidad y adaptación bien claros y además el diseño de sistemas de formación continua. Entre otros aspectos, son esenciales la aptitud del sistema educativo para estimular, desde la escuela, el pensamiento creativo y las actitudes favorables al cambio y la innovación, así como la formación empresarial. Todo ello requiere formas de aprendizaje adecuadas a cada contexto y a cada medio territorial, tratando de dar respuestas eficientes en este

terreno estratégico de la cualificación del recurso humano, en forma descentralizada y con la participación de los diferentes actores socio-económicos territoriales.

- La capacidad para identificar nuevos productos y procesos productivos. Así como los nuevos segmentos de mercado o las nuevas oportunidades de negocios dependen, de forma determinante -sobre todo en el caso de las PyMES- de la construcción de mecanismos de cooperación e institucionalidad que faciliten la formación de redes entre empresas y mayor eficiencia en los eslabonamientos existentes entre las mismas y en su relación con otros agentes decisivos; la construcción de un entorno territorial facilitador de estas relaciones de subcontratación de empresas y agentes socioeconómicos se plantea en la misma dirección. De este modo, la construcción de redes de cooperación entre empresas y entre la empresa y su entorno para acceder a los servicios avanzados de la producción, permite reducir significativamente los costos de transacción e incrementar la eficiencia en los mercados de servicios y factores estratégicos. En esto consiste la eficacia de las bolsas de subcontratación de empresas, la existencia de distritos industriales o de los sistemas locales de empresas, al facilitar conocimientos e información desde el lado de la oferta productiva y empresarial en el ámbito territorial.

- La importancia del fomento de las PyMES y la creación de empresas constituye otro componente esencial de las IDL. Como sabemos, en el paradigma laboral actual, el tamaño de la empresa no es el factor determinante ni la garantía de su éxito. En la actualidad el óptimo de producción no está relacionado únicamente con el logro de economías de escala, sino que también cuentan de forma decisiva las economías de gama, diferenciación y calidad. En definitiva, resulta crucial el acceso al conocimiento e información estratégica sobre tecnologías, mercados, etc., y



no sólo de la disponibilidad de recursos financieros cuantiosos. Lo que importa a fin de poder asegurar un funcionamiento con eficiencia productiva y capacidad de adaptación rápida (flexibilidad) ante escenarios minados de elementos de incertidumbre y cambio es, pues, la innovación tecnológica y la buena gestión empresarial.

Dado que la inmensa mayoría de las empresas existentes en América Latina son PyMES, la existencia de entornos territoriales innovadores constituye una cuestión determinante a fin de poder fortalecer la base principal de la economía local en todos los países, sobre todo en términos de empleo, ingreso y distribución territorial más equilibrada por todas las regiones cada uno de los países.

- Finalmente, es importante subrayar la importancia de los factores de carácter intangible en las IDL (Albuquerque, F., 1997:29). Los factores de naturaleza tangible tales como la composición sectorial, las diferencias en los costos de producción o la dotación de infraestructuras básicas, entre otros, explican solamente una parte de las diferencias existentes entre las economías locales. Existe otro tipo de factores de naturaleza intangible, que inciden también en forma decisiva en el desarrollo local y a los cuales, a partir de ahora, dedicaremos la mayor parte de la atención.

En las IDL los factores intangibles, la mayor parte de los cuales son de carácter extra económico, resultan decisivos. Ellos son resultado de la concertación estratégica de actores locales y se refieren fundamentalmente a los siguientes aspectos básicos:

- ✓ Existencia de un liderazgo a nivel local con capacidad de convocar y movilizar a los diferentes actores sociales de la comunidad y de intermediar con las autoridades superiores al ámbito local.

✓ Toma de conciencia y participación amplia de la comunidad local, sensibilización de los diferentes actores en torno a las IDL y elaboración de una imagen activa y dinámica del propio municipio.

✓ Diagnóstico minucioso de las fortalezas y debilidades así como de las oportunidades y amenazas del territorio en cuestión que permita la definición de orientaciones estratégicas claras junto al diseño de objetivos y políticas.

✓ Una estrategia de desarrollo elaborada sobre la base de la cooperación de los propios actores locales, públicos y privados, en un proceso capaz de generar confianza mutua y determinados consensos básicos en torno al desarrollo económico local y el empleo.

✓ Existencia de una Agencia de Desarrollo Local (o Regional), resultado de la concertación de actores públicos y privados, gestionada por profesionales solventes encargados de ejecutar los proyectos y de constituir un foro permanente para reforzar los consensos básicos antes aludidos.

✓ Alta sensibilidad sobre la importancia de los factores culturales y acerca de la necesidad de alentar las aptitudes creativas e innovadoras en la cultura local.

✓ Una concepción amplia del desarrollo que contemple en forma integral los aspectos sociales y ambientales como parte del mismo proceso en la economía local.

#### 4.3) El rol de la Sociedad Civil en el Desarrollo Local.

De lo antedicho se deducen un conjunto de desafíos tanto para el análisis de las condiciones sociopolíticas en las que se desenvuelven los Municipios en Argentina (independientemente de la escala en que se encuentren) como de orden práctico referidos a la capacidad de acción concreta de gobiernos que no deben sólo limitarse a percibir tasas y contribuciones de las cuales destinan, en promedio, más del 70% de su presupuesto al pago de salarios de los empleados municipales (Ituburu, 1999: 44).

Ambos desafíos se vinculan a través de dos grandes ejes de problemas a resolver. En primer término, la necesidad de aumentar la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos en especial en los aspectos referidos a la formulación e implementación de programas sociales y en el desarrollo de las IDL que puedan dar respuesta a las demandas de la población más afectada. Y en segundo término, a la creciente localización de las demandas de los ciudadanos.

A) La capacidad técnica y de gestión del Municipio debe ser analizada desde tres niveles:

- o El plano político-institucional hace referencia a la relación entre el Poder Ejecutivo y el Concejo Deliberante, el sistema de partidos predominante, las formas más usuales de hacer política, la relación entre los bloques dentro de los Concejos Deliberante y el rol de las estructuras partidarias. Este nivel de análisis da cuenta del **Proceso Político Local** y permite evaluar relaciones de poder y estilos de conducción. Nos permite entender cómo funciona el gobierno y qué problemas de gobernabilidad pueden derivarse.

- o El segundo nivel hace referencia a la estructura administrativa y nos introduce en el análisis del efectivo funcionamiento de los que trabajan y prestan servicios en el Municipio. Es importante evaluar el tipo de estructura orgánico-

funcional, las competencias y funciones que tiene asignada cada área, la circulación “real” de la información y las tareas que logra cubrir el plantel municipal. En este nivel de análisis se referencian los instrumentos de la administración y es uno de los niveles donde se exhiben mayores índices de fracaso en las gestiones, especialmente en los municipios medianos y grandes. Este desfasaje hace que los problemas administrativos tiendan a ocupar la agenda de los intendentes, en lugar de las políticas a mediano y largo plazo.

o Por último, la relación del municipio con la sociedad aparece como el lugar donde efectivamente se visualiza el tipo de gestión que se imprime en el Municipio. El grado de apertura y articulación con otras instituciones de la sociedad, la capacidad de relacionarse con los medios de comunicación, y el grado de vinculaciones existentes con ONGs, organizaciones de base y entidades intermedias dan cuenta del Estilo de Gestión, al cual ya hicimos referencia. Entra en juego aquí, la capacidad de trabajar articuladamente con parte de la sociedad organizada que se encuentra fuera del sistema político.

B) La localización de las demandas de los ciudadanos está vinculada con la capacidad de llegada a la población local y a su vez, la capacidad de corresponsabilizar a la propia sociedad tanto en el control como en la implementación de las políticas. Para ello es necesario establecer nexos, tanto con las nuevas formas de organización social (ONGs, entidades intermedias, Organizaciones de base, Iglesia, etc.) como con el sector privado. Ello significa desarrollar modelos participativos que articulen la relación Estado-Sociedad en el ámbito local. En este sentido pueden establecerse algunos lineamientos generales a partir de los cuales es posible pensar la gestión social municipal:

- La tensión entre lo estratégico y lo coyuntural: Se trata de buscar un equilibrio en la administración de los programas que contemple equipos de gestión que den respuesta a los problemas cotidianos y paralelamente articulen programas de mediano plazo con la inclusión de otros actores sociales

- La planificación concretada con actores sociales: Aquí es donde puede establecerse inicialmente una relación entre el gobierno y las organizaciones intermedias del Municipio. Se trata de incluir estas organizaciones en la **Planificación Estratégica** sobre la idea de que son representativas de los intereses de los vecinos. En este esquema resulta importante establecer un equilibrio entre la lógica de conjunto (que sólo puede darla el gobierno) y las lógicas particulares que devienen de las demandas de las organizaciones y de los vecinos.

- Los mecanismos de control social e institucional: Este control ha tendido a desarrollarse en los últimos años a través de la creación de mecanismos institucionales internos que procuran monitorear la transparencia en la gestión y el seguimiento y evaluación de políticas. Además, es necesario avanzar en mecanismos efectivos de control social como por ejemplo, los Consejos Consultivos existentes en algunos municipios del país.

o Los sistemas de co-responsabilidad Estado-Sociedad: Es necesario establecer nuevos mecanismos de participación en la implementación concreta de políticas sociales<sup>2</sup>. La implementación de programas a través de organizaciones sociales potencia la vinculación público-privado en el plano local y permite una retroalimentación positiva entre el Estado y las organizaciones sociales. Estas experiencias suelen tener dificultades en dos niveles: el intento de “cooptación política” del equipo de gobierno hacia las organizaciones y el temor a “involucrarlas” con el estado de las organizaciones.

#### C) Indicadores del modelo de gestión asociada.

La efectiva realización de políticas duraderas por parte del municipio no depende solamente del grado de profesionalización del equipo que las lleva adelante, tampoco se trata de un problema de voluntad política del Intendente o de las características de las organizaciones sociales. Para lograr llevar adelante con éxito los programas sociales es necesario establecer puntos de articulación y equilibrio entre los tres niveles.

En el plano de la capacidad técnica se presentan una serie de variables a contemplarse en la implementación de políticas:

a) Determinación del programa, que incluye las características generales, los proyectos o tareas, establecimiento de prioridades y análisis de los resultados esperados.

b) Análisis de la relevancia de las políticas a llevar a cabo.

---

<sup>2</sup> Como propusimos anteriormente.

- c) Los mecanismos de evaluación y seguimiento del programa implementado.
- d) El estudio del impacto causado por la política aplicada.
- e) La eficacia y eficiencia de la política.
- f) El grado de sustentabilidad del programa.

Por el lado de los estilos políticos se pueden establecer tres modelos diferenciados:

- a) El modelo de gestión centralizado (busca el logro de resultados y evita el exceso de burocracia, el riesgo principal está en la falta de eficiencia).
- b) El modelo de gestión descentralizado (confiere mayor protagonismo a las organizaciones de la sociedad civil, la dificultad está en el aumento de las desigualdades entre las diversas áreas).
- c) El modelo de gestión asociada (combina los anteriores; la planificación y la ejecución se hace en conjunto, el problema puede estar dado por la falta de coordinación)

Con respecto al análisis de los actores, estos juegan un rol relevante de acuerdo al **estilo de gestión** que se lleve adelante por cada municipio. (Ej: en el centralizado el actor principal es el gobierno municipal, en el descentralizado las ONGs, y así).

Si bien todos los modelos de gestión tienen validez en la medida en que puedan funcionar con éxito, la tendencia hacia el fortalecimiento de la relación Estado-Sociedad Local presupone una mayor articulación entre ambos a partir del efectivo fortalecimiento de las organizaciones sociales.

El modelo de gestión asociada a nivel local apunta a establecer niveles de co-responsabilidad entre el Estado y la Sociedad Civil con el fin de ampliar el marco de los consensos sobre los que se deciden las políticas. Pero, a la mayor democratización de este modelo es necesario añadirle elementos que hacen a la eficacia y a la eficiencia de las políticas públicas, lo cual exige mayores capacidades para el gerenciamiento del Municipio pero también de las ONGs. También será necesario dotarlos de mayor capacidad para elaborar diagnósticos certeros de la realidad local en los que queden claras las fortalezas y debilidades de la comunidad.



## 5) LA INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL.

### 5.1) Las posibilidades de incorporar tecnologías.

La localización de intereses y los cambios tecnológicos vigentes configuran un entorno particularmente inestable, haciendo que se postule la necesidad de pasar de una “gestión de la estabilidad” a la “gestión de la incertidumbre” (López, 1995: 6).

Nos dirigimos a un nuevo período de alta tecnología y servicios cuyo motor es la innovación cada vez mayor. Pero, como dijimos anteriormente, la innovación es ajena al modelo burocrático. La situación de subordinación y fragmentación que implica el modelo burocrático paraliza las comunicaciones y por ende, restringe la innovación (Crozier, 1997: 32).

El problema actual es cómo gerenciar la contradicción entre la necesidad creciente de dominar la complejidad y la escasez de medios para lograrlo. Esto impone desafíos en orden a construir una cultura de gestión pública cuya característica principal sea la capacidad de todas las personas para cooperar, en todos los niveles operativos, asociada a una segunda característica, la capacidad de comunicarse a través de todas las barreras de la especialización.

En este marco asistimos a una importante revalorización de las tecnologías como garantizadoras de la transformación necesaria y de la resolución de las demandas emergentes. De la mano de esta revalorización se produce la búsqueda e incorporación masiva de tecnologías de gestión, particularmente las ya probadas en el gerenciamiento en ámbitos privados. La magnitud y simultaneidad de este fenómeno es tal que, según diferentes autores, es posible caracterizarlo como un único paradigma de gestión pública emergente, el “new public management” o gerencialismo, el cual ya hemos

definido por su contraposición al estilo burocrático y las posibilidades que brinda con respecto a la incorporación tecnológica.

Si las tecnologías son *métodos y procedimientos para gestionar la relación entre la información, la decisión y la acción*, la posibilidad de pensar los procesos de transformación estatales como un único patrón definido como el New Public Management adolece, al menos, de tres limitaciones serias:

- Desconoce que precisamente la burocracia es un conjunto de métodos y procedimientos para gestionar la complejidad de las organizaciones, particularmente cuando estas alcanzan un desarrollo significativo. No se trata, por lo tanto, de contraponer un “estado no tecnológico” a un “estado tecnológico”, sino de reconocer el uso de diferentes tipos de tecnologías e indagar en sus propias particularidades y en las de sus procesos de adopción.

- No considera otros componentes de los procesos de modernización situados en el plano de la direccionalidad, la visión que los anima y las políticas que los sustentan.

- Soslaya una particularidad de las tecnologías: éstas permiten escribir historias sumamente diversas desde procesos de incorporación semejantes (Lánzara, 1997: documento electrónico), ya que se redefinen según las características cognitivas, sociales e institucionales de las organizaciones donde ingresan.

Es en este marco es en el cual podemos avanzar en la comprensión de estos procesos, y su recuperación en las organizaciones, ya sea:

- ✓ Cómo aliados del conocimiento, facilitadores de la exploración, el testeo y la creación. O,

- ✓ Como generadores de nuevos estándares superadores de lo constituido.

## 5.2) Tecnologías de Información y Gestión.

Una de las características más mencionadas de las tecnologías de la información de nuestra época, tiene que ver con las transformaciones que promueven al interior de las organizaciones. Se habla de ruptura dramática, conmoción de las estructuras, transformación radical, irrupción de nuevos mundos, etc. La mayoría de las afirmaciones en este sentido comparten un denominador común: la amplitud e intensidad del cambio organizacional de la mano de las tecnologías de la información. Sin embargo, creemos que es necesario ser menos ambiciosos en este sentido y describir sus potencialidades en términos de un amplio espectro, que va desde el simple aumento de eficiencia hasta la reinvención de la organización y sus relaciones con los ciudadanos.

Siguiendo a Lánzara podemos mencionar algunas de las características principales de este proceso de apropiación diferenciada de las tecnologías de la Información:

- ⊙ Las tecnologías son particularmente sensibles a las formas peculiares del entorno ambiental donde se ubican.
- ⊙ Las tecnologías estructuran sus propiedades cuando son adoptadas y usadas por los actores organizacionales.
- ⊙ Las tecnologías son reformuladas según las competencias y los saberes preexistentes en los actores y los modos de trabajo.

En este espectro podemos caracterizar algunos hitos significativos (Salvador, 1999:85):

⇒ La simple incorporación de tecnologías de la información posibilita la eficientización y agilización de los procesos de trabajo existentes. En este caso podemos mencionar la incorporación de

Hardware y Software a la gestión tradicional; el uso de planillas de cálculo y procesadores de texto para la simplificación de tareas rutinarias.

⇒ La sinergia de la interacción entre tecnologías de la información y organización. A partir del uso intensivo de tecnologías de la información se “descubren” posibles espacios de mejora, promoviendo el rediseño de los procesos.

⇒ La aparición de nuevos procesos o productos que no hubieran sido posibles sin la incorporación de las tecnologías de la información, cambio cualitativo que afecta la estructura y los espacios de poder internos.

⇒ La redefinición de las relaciones con los ciudadanos a partir de nuevos servicios o productos de la organización, centrados en la información, la comunicación o la prestación directa de servicios a través de tecnologías de la información. Aquí podemos mencionar la incorporación a la gestión de vínculos vía correo electrónico, páginas web, foros de discusión virtuales. etc.

### 5.3) Tecnologías de Información y su relación con los ciudadanos

Las transformaciones posibles en la forma de relacionarse con los ciudadanos a partir de la incorporación de tecnologías de la información, requieren para su análisis algunos nuevos elementos:

A. Las características de la infraestructura de comunicación: pensada para un acceso amplio o restringido de la población, con qué criterios de igualdad de acceso.

B. La preparación de la población para acceder a la sociedad de la información y los saberes significativos que ésta posee en

términos de interacción, métodos de búsquedas, procesos de selección y procesamiento de información.

C. La posibilidad de acceso real de la población, determinada por el tipo de tecnología que se utiliza, su costo y su nivel de cobertura efectiva.

Remitiéndonos a las experiencias exploradas con respecto a la utilización de tecnologías de información y su relación con los ciudadanos, existe a nivel nacional una gran variedad de experiencias en materia de innovación, tanto en tecnologías de gestión como de información, con resultados diversos e implementadas en diferentes niveles.

En nuestra provincia, por ejemplo, hubo una experiencia innovadora en materia de **tecnologías de información** con la implementación de la "Guía del Trámite", por parte del Gobierno Provincial, cuyos resultados aún se están evaluando pero parecen ser positivos. También, se está implementando en el Municipio de Godoy Cruz un Programa de Modernización<sup>3</sup> que ya se encuentra en su segunda fase de consecución.

Quedan, sin dudas muchas experiencias realmente importantes como el **Presupuesto Participativo** de Porto Alegre y los antecedentes que existen en Argentina en este sentido, como el de la ciudad autónoma de Buenos Aires, que son herramientas que han demostrado su capacidad para afianzar la **democracia local**.

No queríamos concluir sin antes desarrollar, al menos sintéticamente, la experiencia en el desarrollo de Planes Estratégicos, que se han dado exitosamente en nuestro país y Latinoamérica, como son el de la ciudad de Córdoba, Rosario, las experiencias de los municipios chilenos, etc. En este

---

<sup>3</sup> Se encuentra disponible en la versión original de la Tesis de grado: "Una Nueva Gestión de Recursos Humanos para el Desarrollo Local" los objetivos principales y secundarios del Programa.

último caso, por ejemplo, fueron incorporadas como atribuciones de los municipios chilenos (Abalos Konig, 2001: 4.) elaborar y ejecutar el **Plan de Desarrollo Comunal** (Artículo 3 y 5 de la Ley 18.695; “Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de Chile).

Por eso, dedicaremos el siguiente apartado a este tema, no sólo por su importancia, sino también por la capacidad que han tenido de articular a través de talleres, charlas, estrategias de descentralización, etc. e incorporar en su diseño, tecnologías que han posibilitado su sustentabilidad. Además su visión integral nos permitirá graficar de forma contundente las posibilidades del cambio que venimos proponiendo.

#### 5.4) La Planificación Estratégica: Una tecnología Integral.

Los planes estratégicos se han instalado como un interesante instrumento de gestión en la Argentina desde el inicio de los noventa, pero es a partir de la segunda mitad de la década que toman impulso. Con distinta suerte, nivel de apropiación y éxito se vienen consolidando como un “nuevo modo” de construcción de la ciudad, pero también se asocian a una especie de adaptación y modernización del gobierno local adecuándose a una “nueva moda” de gestión territorial.

Intentaremos hacer un análisis concreto de los aspectos esenciales de los Planes, como resultado de su implementación, como también detectar algunos problemas que nos sirvan para su estudio futuro.

##### 5.4.1) Las Motivaciones del proceso de planificación.

Según Monteverde (Monteverde,2001: 5) hasta el momento, en Argentina, la iniciativa para el lanzamiento del plan estratégico la ha tenido el gobierno local. Es el municipio el que propone la realización del plan, el que

aporta los recursos económicos, humanos y el soporte teórico-conceptual al proceso, aunque en la mayoría de los casos, sin dimensionar totalmente la asignación de esfuerzos que demandará este proyecto.

Estos instrumentos de innovación de la gestión ingresan y se sostienen a partir de aquellos sectores más inquietos con respecto a los temas de planificación o a aquellas nuevas áreas de la gestión municipal que se han incorporado recientemente a las agendas municipales y que comparten una visión diferente sobre el rol del municipio. Las áreas tradicionales más vinculadas a la prestación de servicios, o al manejo de la hacienda pública son las que menor adhesión muestran a estos proyectos.

Existen algunos factores que intervienen en la decisión de iniciar un plan, entre ellos hay tres, que toman relevancia (Monteverde, 2001: 5):

- ⇒ Convencimiento.
- ⇒ Adaptación.
- ⇒ Condiciones externas.

Queda claro que el punto de partida de cada plan condiciona su concepción, su desarrollo, su apropiación y los resultados concretos de los mismos. No sólo por el contenido concreto que pueda tener el plan, sino también, porque hay que entender que el diseño de Planes Estratégicos es una herramienta de innovación valiosísima, pero que no tiene ni puede ser aplicable a todas las estrategias de Desarrollo Local. A nuestro juicio, constituye una de las herramientas más completas, pero no la única, y sus posibilidades dependen de la realidad del Municipio.

#### 5.4.2) La configuración de un Nuevo Espacio

De la evaluación de las experiencias de la mayor parte de los procesos de Planificación Estratégica (en adelante PE), la creación de espacios de participación ha sido una constante. Con diferentes modalidades y fortuna han

desarrollado una experiencia interesante signada por la creación de una gran expectativa ciudadana, pero acompañada en algunos casos por la desconfianza inicial producto del descreimiento generalizado.

De las experiencias analizadas, en casi ninguno de los casos las dudas iniciales fueron resueltas con argumentaciones teóricas o discursos políticos, las dudas se fueron disipando en tanto el proceso de participación-planificación se desarrolló con signos concretos de avances e incorporación de las opiniones y acuerdos conseguidos. En tanto esa duda es superada, aparece la siguiente etapa de desarrollo del plan.

La duda instalada en los comienzos del plan es acerca de la intencionalidad política del proyecto, el temor de los convocados a ser manipulados, el estar participando de algo que tendrá tiempos limitados de acuerdo a la estrategia política del gobierno local, su vinculación con alguna etapa electoral, etc. En todos los casos es la continuidad y el afianzamiento de estos procesos los que resuelven la ecuación, ya que más allá de las motivaciones iniciales de la puesta en marcha de estos procesos, no son desarrollos lineales por lo que suscitan cambios en las formas de actuación de los actores incluido el propio municipio que dio lanzamiento al Plan.

#### 5.4.3) La necesidad de recrear el trabajo y la participación.

La modalidad que vienen llevando adelante los planes son talleres o mesas de trabajo. Estas técnicas de trabajo intentan abrir espacios de debate y apropiación a partir de documentos de base que son propuestos por los equipos técnicos, pero al no ser estos espacios totalmente suficientes se plantea la necesidad de animar los procesos de participación. Esto motiva a algunas reflexiones que deben ser cruzadas en todos los casos por las particularidades locales, pero podríamos citar algunos factores vinculados al tema:



- a) El decaimiento generalizado de los niveles de participación.
- b) La falta de credibilidad en la herramienta de gestión y/o en sus impulsores.
- c) El abordaje de temáticas de mediano plazo relegando los reclamos sectoriales.
- d) Deficiencias técnicas en el diseño de las actividades de participación.
- e) Falta de un adecuado proceso de comunicación.

Ante esta conjunción de situaciones que dificultan la construcción de espacios participativos, los equipos de trabajo están intentado diseñar una serie de alternativas que mejoren esta cuestión. Entre estas búsquedas se plantean:

- a) La articulación de espacios de participación,
- b) La representación territorial,
- c) La representación ciudadana aleatoria.
- d) Y otras.

Los ejes principales de trabajo están vinculados a contar con espacios más específicos de participación de acuerdo a las expectativas de cada sector social. Esto supone contar con ámbitos que aborden temas de mediano y largo plazo (planes estratégicos), con otros vinculados al tratamiento de cuestiones coyunturales de corto plazo (a cargo de las áreas de gobierno: planeamiento urbano, promoción social, servicios públicos). El contar con estos espacios de participación ciudadana permite canalizar expectativas y dar respuestas acordes a los intereses de cada persona. Esto supone un alto nivel de coordinación y acuerdo con la gestión de gobierno.

En la medida en que se trabaja con problemáticas y proyectos concretos, plausibles de ser ubicados geográficamente, es posible incorporar sectores más amplios de la sociedad a través de la representación de carácter territorial,

haciendo un rastreo de las formas de organización social de esa parte de la ciudad para poder ampliar las bases participativas del proyecto.

#### 5.4.4) Evaluación crítica de los Planes.

A pesar de todo lo señalado anteriormente y más allá del escaso tiempo de desarrollo que los Planes Estratégicos llevan en nuestro país, podemos señalar que la propuesta misma de este modo diferente de gestión de la ciudad constituye un logro en sí mismo, ya que más allá del éxito efectivo que el plan pueda obtener genera experiencias positivas que se van acumulando en la cultura local.

Como logros más específicos de este proceso podemos indicar:

a) Incorporar una visión amplia de lo urbano, superando los intentos tradicionales de planificación sectorial.

b) Colaborar en la elaboración de un discurso local acerca del presente y del futuro de la ciudad. Mas allá de que los planes no crean discursos propios sino que articulan ideas, proyectos existentes, etc, el ejercicio colectivo que supone consensuar una visión de la situación de la ciudad, sus posibilidades de escenarios alternativos, la visualización de uno de ellos como probable y la determinación de los proyectos concretos para llevarlo adelante, colabora con el armado de un discurso local que fortalece las convicciones internas de la ciudadanía y fortalece la visión externa de la ciudad.

c) Fija nuevos estándares de trabajo para lo público, revalorizando la acción del estado local poniéndola en sintonía con sus actores más calificados. Los planes, y los equipos de trabajo interactúan en un pie de igualdad con instituciones y empresas, y en algunos casos, marcan rumbos y orientaciones

de avanzada. Esta modalidad, fija pautas de trabajo hacia fuera y hacia adentro de la propia gestión de gobierno.

d) Introduce nuevos temas y nuevos instrumentos de gestión urbano territorial. Los planes vienen actuando como verdaderas “ventanas de innovación” (Monteverde, R., 2001:15), no sólo porque definen algunos proyectos de importancia, sino porque brindan el espacio para que ingresen y se instalen nuevas temáticas para el futuro de la ciudad, se precisen o se discutan nuevos instrumentos de gestión, etc.

e) Constituyen una carta de presentación de la ciudad. Más allá de ciertos rasgos marketineros de algunos procesos, los planes son una buena presentación de la ciudad. El plantear un documento de acuerdo sobre el futuro de la ciudad que presente el perfil que intenta fortalecer, es de importancia superlativa. En tiempos en que las ciudades salen en busca de oportunidades externas dentro o fuera del país, el plan es un factor diferencial. Son las ciudades las que intentan dotarse de un proyecto, diseñan una política de imagen externa y toman el marketing de la ciudad como una herramienta de trabajo.

f) Desarrollan importantes proyectos urbanos. Los planes han conseguido diseñar algunos proyectos nuevos. Estos son considerados, en la mayor parte de los casos, de gran importancia para la ciudad, tanto por las posibilidades de resolver situaciones coyunturales presentes, como empezar a incidir en temas de potencial futuro. La aparición de estos proyectos concebidos desde la actuación sinérgica de lo urbano, lo económico y lo social están abriendo paso a un nuevo modo de actuación urbana. Infraestructuras de comunicaciones que

empiezan a articular partes de la ciudad, reformas administrativas que recuperan e integran espacios físicos y se convierten en sitios de participación ciudadana, son algunos casos de visualización concreta de estas tendencias.

Más allá de la parcialidad o no de los logros mencionados, quedan gran cantidad de asignaturas pendientes. Los planes deben consolidarse en diferentes aspectos, algunos de los cuales son:

⇒ Que los municipios incorporen la planificación como forma de trabajo, y no sólo la estratégica sino también criterios de planificación, implementación, control, evaluación, monitoreo a sus procesos de trabajo.

⇒ Que se gestione cotidianamente lo que se planifica estratégicamente, comprendiendo desde los sectores involucrados que se trata de dos facetas de un mismo proceso.

⇒ Co-gestionar proyectos con el sector privado.

⇒ Superar los cambios de gestión, es una prueba que las ciudades y los planes no han superado. No han sobrevivido planes en gestiones de diferente signo. Esta lectura puede significar el fracaso del instrumento o la ausencia de condiciones de madurez social y política para superar estas pruebas.

Por otro lado, y más allá de los aspectos señalados en lo referente a las modalidades de participación, es necesario resolver algunos aspectos centrales que permitirán darle mayor sustento a estos procesos. Para ampliar la base de sustentación de los mismos se debe innovar en:

a) La incorporación de los sectores excluidos de la sociedad, en algunos casos ausente por cuestiones ideológicas, en otras por dificultades

objetivas para incorporar a sectores con escasas formas de organización y representación.

b) La incorporación de los sectores juveniles, que serán los que afronten estos planes a futuro y hoy no tienen espacio suficiente. Si bien las organizaciones juveniles parecen no plantearse proyectos amplios y abarcativos también es cierto que desde los planes no se han creado condiciones atractivas para la incorporación de estos sectores.

c) La incorporación de formas de mayor decisión social en la gestión de proyectos, involucrar más a la sociedad en la toma de decisiones de implementación de proyectos, en lo referente a la priorización, asignación de recursos, seguimiento, control y monitoreo.

d) Definir el perfil de los planes luego de la formulación, Muchas veces el problema no ha sido cómo se hacen los planes, el problema radica en qué se hace luego con ellos.

Más allá de todo lo señalado, los planes son instrumentos para trabajar en sintonía con un proceso de cambio del modelo de gestión que se viene dando o que se debe dar en las gestiones locales. Deberá superar algunas contradicciones en el sentido de que un PE no actúan por sí solo, sino en interacción con otros espacios de innovación, de allí que para un proceso sostenido de cambio el plan es un instrumento apto; y una verdadera molestia para quienes no quieren cambiar.

Como señalamos anteriormente, en la Argentina la mayor parte de los gobiernos locales utiliza formas tradicionales de gestión. Esto condiciona las posibilidades de seguir avanzando. Por eso afirmamos que ninguna de las propuestas realizadas en este trabajo puede marchar aisladamente, se necesita tanto de un proceso de planificación, como de la configuración de nuevas relaciones sociales, en un marco de eficiencia y gerenciamiento municipal, que

combine el aprovechamiento de sus recursos humanos y que tenga posibilidades de innovación. Cada parte hace al todo. De allí la sinergia que se le pueda imprimir al proceso de **Desarrollo Local**.

## **6) Conclusiones.**

A partir del desarrollo del presente trabajo hemos formulado diferentes herramientas y propuestas para mejorar y adaptar la *gestión* actual en los Gobiernos Locales. También hemos recabado experiencias de diferentes Municipios que nos permiten subrayar que es posible un cambio en el **Modelo de Gestión**, en la dirección del gerenciamiento.

Estamos en condiciones de afirmar que hemos arribado a los objetivos propuestos y hemos demostrado cuáles son los requerimientos y el sentido del *cambio del modelo de gestión*, el cual consideramos necesario. También comprendimos la importancia de la articulación con las **Organizaciones de la Sociedad Civil**, sus formas en un marco propicio para la **Innovación Tecnológica**; que permitan en conjunto contribuir y sostener los emprendimientos de Desarrollo Local, que fue lo que planteamos como hipótesis.

Por lo tanto, señalamos como afirmaciones conclusivas las siguientes reflexiones:

1) Hemos comprendido que el Municipio como organización básica de una comunidad tiene como objetivo lograr el desarrollo de la misma para lo cual la **Sociedad Local** le transfiere la responsabilidad, los recursos y el poder. Se hace necesario el análisis del grado de cumplimiento (eficacia) de estos objetivos en la realidad de nuestros Gobiernos Municipales. En la mayoría de los casos, éstos encuentran muchas dificultades para su consecución. Sin embargo, esto no implica que la esencia de lo local se haya perdido, sino que hay un contexto alarmante que lo condiciona en casi todos sus aspectos, y a lo cual se suma la necesidad de asunción de **Nuevas Competencias** producto de la pérdida de injerencia de los niveles superiores. Muy por el contrario hay un fuerte proceso de *Revalorización de lo Local* como contrapartida del proceso de

*Globalización*. De esta manera, la estrategia de *localización* se convierte en determinante ante un contexto de pérdida de soberanía por parte del Estado-Nación (García Delgado, 1999: 12). Sustentamos esta afirmación a través de la descripción realizada de la realidad crítica por la cual atraviesan los municipios y los factores determinantes de la misma.

2) Hemos aportado herramientas teórico-conceptuales para contextualizar la situación planteada en el conjunto de las administraciones locales de la **Comunidad Latinoamericana**, la cual a nuestro entender, debe ser tenida en cuenta en el diseño de futuras alternativas conjuntas dada nuestra similitud histórico-cultural.

3) Demostramos que para emprender una estrategia de Desarrollo Local sustentable se hace imperioso un cambio en el modelo mediante el cual se resuelven las problemáticas locales. El cambio necesario se orienta hacia el **Modelo Gerencial**, lo cual implica una verdadera revolución en relación a la cultura política imperante y a las estructuras tradicionales de gestión. Creemos haber demostrado holgadamente no sólo que son obsoletas, sino que en la actualidad son incapaces de resolver las nuevas demandas que formula la sociedad de la mano de **nuevos actores**.

4) Hemos desarrollado diferentes alternativas de cooperación entre el **Estado Local**, Las **Organizaciones de la Sociedad Civil** y el **Sector Privado** demostrando que es posible la co-gestión, a través de diversas experiencias asociativas exitosas, que han sido y son alternativas de organización en los Municipios latinoamericanos.

5) Analizamos diferentes casos de innovación que nos permitieron demostrar las posibilidades de incorporación de **Tecnologías de Gestión** en los gobiernos municipales.



6) Finalmente, desarrollamos los aspectos principales del diseño, la implementación y el análisis de las experiencias de P. E, entendiendo ésta como la tecnología de gestión más completa en un marco de la asociación y en la consecución de los requerimientos del Desarrollo Local.

Antes de concluir y a modo de reflexión nos gustaría destacar como síntesis algunos aspectos.

En primer término, consideramos que las transformaciones que vienen desarrollándose en la Gestión Local apuntan a la consolidación de un “Nuevo modelo de administración”, el cual debe incluir inexorablemente estrategias innovadoras.

Ciñéndonos al contexto de nuestro país, y como resultado de cambios estructurales que se profundizaron en la década del noventa y que combinaron la descentralización político-administrativa del Estado, el crecimiento del desempleo, la pobreza y la profundización de las desigualdades; se generan mayores demandas al sector público en general y a las administraciones locales en particular. Nuevas y viejas demandas exigen perspectivas distintas y nuevas herramientas de gestión para el enfoque de la administración local que debe encarar “Nuevas Competencias” -promover el **desarrollo local** favoreciendo el despliegue de las potencialidades económicas, sociales y políticas de la comunidad, sostener las demandas sociales buscando involucrar a los beneficiarios en las acciones de los programas, ampliar los consensos y los compromisos con los ciudadanos para detectar problemas prioritarios, plantear soluciones y soslayar las soluciones asistencialistas entre otras-.

En segundo término, tradicionalmente el municipio se ha ocupado de “ofrecer servicios al vecino”, pero ahora cambian los enfoques sobre los derechos de los ciudadanos, la calidad de la oferta, etc. El vecino comienza a valorarse como ciudadano-cliente-consumidor al que hay que ofrecerle calidad

en las prestaciones, transparencia en la administración de los recursos que se constituyen con sus aportes, etc-.

También asumimos que el Municipio debe ser pionero en relación a su eficiencia y capacidad de acción en un contexto de escasez. Debe garantizarse, por intermedio de la adecuada *gestión de sus personas*, un cuerpo técnico capaz de llevar adelante un proyecto de ciudad no sólo para contener las crecientes demandas sociales sino también para vislumbrar un camino diferente y enfrentar definitivamente las nuevas realidades y problemas que planteamos en el análisis inicial.

Todo esto nos lleva también, a realizar un fuerte cuestionamiento de lo que significa la innovación en el Gobierno Local.

Ser innovador en un gobierno local implica actuar con “estrategias y herramientas” que permitan propiciar la participación de los actores a través de diversos mecanismos, movilizar diferentes sectores -sector privado, ONGs, organismos provinciales, nacionales, internacionales, sociedad civil, etc.- para involucrarlos al Desarrollo Local, mejorar la calidad de los servicios y aumentar la transparencia, favorecer la democratización y cambiar la actitud psico-social de los sujetos a través de la participación, disminuir el peso del clientelismo político en la asignación de recursos y beneficios, crear nuevas culturas de inclusión, articular acciones al interior de la administración, entre otras.

También observamos en el desarrollo de los Planes Estratégicos como instrumento una herramienta tecnológica ideal. Sin embargo, somos conscientes de que estos conceptos son muy difíciles de aceptar por la gestión tradicional, cuando todo se hace para la acumulación desde un sector y la forma de hacer política es poniendo al otro en el lugar equivocado. Nosotros entendemos que cuando se plantean liderazgos compartidos se necesita la seguridad absoluta de la propia fuerza y de las propias ideas.

Propusimos hacer **Planificación Estratégica** no porque suene moderno, sino porque queremos modificar una realidad que no nos gusta, y no queremos modificarla en cualquier sentido sino en uno en particular. Esto demanda convicción, decisión, capacidad técnica, liderazgo moral y liderazgo de gestión, y el Municipio tiene que empezar a encontrar las personas que tengan o puedan adquirir estos atributos.

En definitiva, si algo queda claro es que más allá de las críticas, de las apologías y los rechazos que siempre van a existir ante cualquier Proceso de Cambio, sea la P.E o cualquier otra forma de innovación, ni implican la solución inmediata a los problemas, ni tampoco cobran sentido como instrumentos aislados. Muy por el contrario, es en su interacción con otras herramientas donde encuentra su génesis un proceso de cambio integral y consensuado, que rompe pre-conceptos, que desafíe lo establecido y que cuente con participación de la **Sociedad Local**, que es en definitiva la esencia de la organización de nuestros Gobiernos Locales.

*“No aceptes lo habitual como cosa natural,*

*Nada debe parecer imposible de cambiar”*

*Berton Bretch*

7) Índice Bibliográfico:

- Abalos Konig, José Antonio y OTROS; *Manual de Gestión Municipal en Chile; Santiago de Chile; Ed. Transversal; 2001; pp. 4, 59, 60.*
- Albuquerque, Francisco; "Fomento productivo municipal y gestión del desarrollo económico local"; *ILPES/CEPAL; Santiago de Chile; Vol. III (1997); pp.14, 15, 20, 29.*
- Albuquerque, Francisco; *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina; Madrid; Consejo Superior de Investigaciones Científicas; 1999.p.8.*
- Boisier, Sergio; *Desarrollo Local: ¿De qué estamos hablando? ; Santiago de Chile; Cuadernos Regionales N°1 Universidad de Talca; 2000; p. 96.*
- Borja, Jordi; "Ciudadanía y Espacio Público"; *en Revista Reforma y Democracia N°12 CLAD; Venezuela (1998); p.5.*
- Crozier, M; "La transición del paradigma burocrático a una cultura de Gestión Pública"; *II Congreso del CLAD; Venezuela (1997); p.32.*
- Cuoghi, Leonora; "Descentralización de Servicios e Integración Intermunicipal a través de la Creación de un Ente Interinstitucional para el Tratamiento y la Disposición Final de Residuos

Sólidos Urbanos” Ponencia presentada en el “III Seminario REDMUNI: Tecnologías de Gestión y Gobiernos Locales: Balance y Perspectivas; Rosario (2001); p.3.

➤ Dirección de Planificación Estratégica de Bahía Blanca, *La Planificación Estratégica, un instrumento integral e integrado de desarrollo*; Bahía Blanca; Ed. Sapienza; 1999; pp.6, 8, 27, 224.

➤ Galilea, Sergio; *La Planificación Local: Nuevas Orientaciones metodológicas*; Chile; s/ed; 1998; p.4.

➤ García Delgado, Daniel; *Estado, Nación y Globalización*; Buenos Aires; Ariel; 1998; pp.12, 20, 36, 71, 80, 81, 85.

➤ Ituburru, Mónica; *Municipios Argentinos*; Buenos Aires; INAP; 1999; pp.37, 41, 42, 44.

➤ Lanzara, G. F; “Designing Systems in Action: Between Transient Constructs and Permanent Structures”; (1999) Documento electrónico.

➤ López Camps y Gadea Carrera; *Servir al ciudadano*; Barcelona; Ediciones Gestión 2000; 1995. p. 6.

➤ Monteverde, Roberto. “Apuntes sobre Cinco años de Planificación Estratégica en Argentina 1996-2001” ponencia presentada en el III Seminario Redmuni “Tecnologías de Gestión en los Gobiernos Locales”; Rosario (2001); pp. 3, 5, 9, 15.

- Municipio de Florencio Varela; “Programa Materno Infantil”; *En Seminario de experiencias innovadoras en gestión municipal de salud*. Ministerio Gobierno de la Provincia de Buenos Aires/Secretaría de Asuntos Municipales e Institucionales-Ministerio de Salud-Facultad de Ciencias Médicas. UNLP; La Plata (1988) pp. 1-17, 22.
  
- Nicod, Chantal; “ Elementos para impulsar una nueva gestión municipal”; en *Revista del ILPES*; Marzo (1998); p.1.
  
- Salvador, J; “TIC y Ciudadanía local”; *IV Congreso del CLAD*; México; 1999; pp.82, 85.
  
- Sayagues Laso, Enrique; *Tratado de Derecho Administrativo*; Montevideo; 1959 Tomo I; p.39.
  
- Tecco, Claudio; *La Gestión Urbana descentralizada*; Córdoba; Subdirección de Imprenta y Publicaciones de la Municipalidad de Córdoba; 1999; p.6.