

# Las microregiones como instrumentos para el desarrollo local en Argentina

Daniel Arroyo<sup>1</sup>

## 1 - La “municipalización” de la reforma del Estado

Desde comienzos de la presente década en América Latina se han desarrollado un conjunto de políticas de reforma del Estado 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,
- La concreción de políticas sociales focalizadas en los sectores de pobreza estructural,
- La modificación de la estructura institucional y de la relación Nación - Provincias - Municipios, y
- La consolidación del espacio regional construido alrededor del Mercosur

Lo interesante de esta situación es que, si bien el proceso de globalización económica y la Reforma del Estado Nacional presentan varias direcciones, todas tienen efectos directos y confluyen como nuevos desafíos y problemas tanto para la gestión de los Municipios como para el desarrollo de acciones conjuntas entre los gobiernos locales y las ONGs.

Algunos ejemplos pueden ser útiles para ilustrar esta nueva situación:

- Las políticas de privatización y concesión de servicios públicos han colocado al contribuyente frente a la tensión de pagar la luz, el gas y el teléfono – con el riesgo de que le corten el servicio- o el impuesto municipal- sin mucho riesgo de que el Intendente le expropie la casa-.
- La conformación del Mercosur aparece como un ámbito de privilegio para algunos Municipios beneficiados por la nueva “ruta del Mercosur” con posibilidades de insertar sus productos, pero también genera enormes interrogantes para muchas comunas rurales que no están en condiciones de reconvertirse hacia los modelos competitivos de la región.
- La reforma administrativa del Estado Nacional se ha extendido progresivamente hacia las provincias que, en ocasiones, tratan de "zafar" de los constreñimientos del ajuste, recortando la coparticipación hacia los Municipios o transfiriendo (de hecho) nuevas tareas a nivel local.
- La ampliación de los niveles de pobreza y desempleo y la mayor distancia entre los ciudadanos y el Estado Nacional también han contribuido a aumentar el nivel de demanda de los vecinos sobre el gobierno local, con el agravante de que muchos de los reclamos chocan con las debilidades estructurales que presentan los Municipios que, sin recursos y con escasa capacidad técnica, tienen que hacerse cargo del proceso de fragmentación social.
- En el mismo sentido, esta debilidad estructural del nivel local se traslada al accionar de las propias ONGs que, en varias ocasiones, actúan como receptoras de los problemas del Municipio y deben hacerse cargo de políticas o acciones sociales sin la interacción adecuada con el gobierno municipal.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencia Política. Investigador de FLACSO. Profesor de las Universidades de Buenos Aires, Belgrano y Católica de Córdoba. Consultor del BID para programas de descentralización municipal. Consultor del Programa de asistencia a Municipios de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.

- Un rasgo general es la falta de programas de fortalecimiento de las organizaciones sociales. Las ONGs pueden acceder al desarrollo de programas estatales y, en algunas ocasiones, interactuar con el ámbito público en la elaboración e implementación de política, pero el mejoramiento de la capacidad de gestión de la propia organización ha sido un tema del cual el Estado casi se ha desentendido. En varias ocasiones, el principal reclamo de las organizaciones sociales se relaciona con la búsqueda del fortalecimiento institucional y de capacitación en gestión para llevar adelante sus nuevas tareas en el plano local. Sin ese apoyo resulta poco razonable esperar altos niveles de eficiencia en organizaciones que basan su accionar principalmente en el voluntariado y la militancia social.
- Por último, si bien la fluida relación del Municipio con la sociedad local le permite conocer con mayor certidumbre la realidad social y política en la que tiene que actuar, esta potencialidad se ve limitada tanto por la dependencia económica del poder provincial y de los programas nacionales como por la organización administrativa burocratizada y las prácticas políticas clientelares que, en general, llevan adelante los Municipios en nuestra región.

Esta realidad se vincula, a su vez, con intentos institucionales de los Estados nacionales de establecer un mayor relacionamiento directo con los gobiernos locales. El Ministerio del Interior ha catalogado al año 1998 como el “año de los Municipios en la Argentina”. Del mismo modo, muchos de los programas nacionales relacionados con las políticas sociales compensatorias y de asistencia directa tienden a estar cada vez más vinculados con los niveles locales. Hoy en día los Municipios cuentan con su escaso presupuesto pero con algunas herramientas importantes que se vehiculizan a través de fondos internacionales.

Por este conjunto de elementos se puede sostener que los efectos de la reforma del Estado sobre el nivel local generan un proceso al que cabe denominar “municipalización” de la transformación del Estado, teniendo en cuenta que las nuevas realidades tienen un impacto sobre gobiernos que, hasta hace una década, sólo se encargaban de las “tres B” (baches, bombitas y basura) y tenían como funciones el mantenimiento de la ciudad o de los caminos rurales.

## **2 - ¿Qué es un gobierno local en Argentina?**

Si bien en el punto anterior se ha logrado avanzar en el análisis del impacto de la reforma del Estado sobre los municipios, queda claro que esa consideración no alcanza para comprender los problemas concretos con que se enfrentan los más de 2.100 municipios del país.

Es evidente que no es lo mismo La Matanza (1.200.000 habitantes) que el municipio de Palpalá (40.000 habitantes); tampoco pueden analizarse de manera similar el municipio de Córdoba, con el municipio de Unquillo o una comuna de poco más de 1.500 habitantes de la provincia de Santa Fe con un área metropolitana con alto nivel de conflicto social como es el caso de la ciudad de Rosario y sus alrededores.

Las diferencias en estos casos tienen que ver, en primer lugar, con la cantidad de población que vive en cada municipio, pero no solo con ello. La forma de relacionamiento con la sociedad civil, las formas organizativas comunitarias existentes y la capacidad técnica de cada gobierno local es muy diferente de acuerdo a la realidad poblacional y organizativa existente.

En base a estas consideraciones se puede establecer una tipología basada en cinco niveles distintos de gobiernos locales:

<b>MUNICIPIOS RURALES</b>	<b>MUNICIPIOS CHICOS</b>	<b>MUNICIPIOS GRANDES</b>	<b>CIUDADES INTERMEDIAS</b>	<b>AREAS METROPOLITANAS</b>
Hasta 2.000 Habitantes	De 2.000 a 10.000 Habitantes	De 10.000 a 100.000 Habitantes	De 100.000 a 250.000 habitantes	Más de 250.000 Habitantes

El caso de los municipios rurales es muy diferente al del resto de las comunas en nuestro país. En este tipo de municipio por lo general no encontramos ONGs ni instituciones sociales muy consolidadas sino que, por lo general, la sociedad civil se conforma por grupos de familias que generan redes con la finalidad de resolver problemas puntuales que generalmente tienen que ver con los servicios y el trabajo.

En este tipo de comuna tampoco encontramos con un equipo técnico municipal . El Intendente y sus pocos colaboradores juegan todos los roles al mismo tiempo (chacarero, contador, administrador de la comuna, representante ante la provincia, etc. ).

En definitiva, no se puede hablar aquí estrictamente de un Estado local debido a la escasa capacidad técnica del municipio y tampoco tenemos una sociedad civil con las características propias de los centros urbanos de nuestro país.

En el caso de los municipios chicos en general se establece una diferencia entre el casco urbano de la ciudad cabecera y el resto que es la zona rural. A su vez, la diferencia con el caso anterior es que comienza a visualizarse aquí una cierta capacidad técnica del municipio que cuenta con algunos recursos humanos capacitados.

Por otra parte, la sociedad civil tiende a organizarse principalmente a través de organizaciones de base (sociedades de fomento, clubes barriales, grupos comunitario, etc.). Este tipo de municipio, si bien tiene más capacidad técnica, tiene más problemas que resolver debido a que le resulta muy difícil al gobierno municipal proveerse de la información suficiente para acceder a programas o financiamiento nacional o internacional.

Estos municipios, en general, dependen fuertemente de su vinculación con los gobiernos provinciales y es así como adquiere mucha relevancia la pertenencia política del Intendente o del Gobernador en cada caso.

Los municipios grandes presentan diferencias significativas respecto de los otros tipos de municipios. Por un lado, tienen mayor capacidad técnica, equipos de gestión en distintas áreas del gobierno y un cierto acceso a la información sobre los recursos existentes.

Por otro lado, cuentan con una sociedad civil organizada de manera más compleja en donde existe fuerte presencia de organizaciones de base, participación de entidades intermedias y también tienen un rol significativo algunas ONGs y/o universidades presentes en la región.

En este tipo de gobiernos locales se mantiene la sensación de cercanía (todo el mundo sabe donde vive el Intendente y si cambia el auto) y también se generan las condiciones para un trabajo articulado con la sociedad civil organizada. También en este tipo de municipios el nivel de conflicto político-partidario es mayor en la medida en que los partidos políticos pasan a ser un actor significativo a la hora de analizar como se toman las decisiones públicas.

En el caso de las ciudades intermedias el concepto de cercanía se pierde en la medida en que la gran cantidad de habitantes lleva a que las identidades sean más barriales que municipales.

Estos gobiernos cuentan con capacidades técnicas, mayor información que los otros, trato bastante directo con el gobierno nacional y un volumen de presupuesto significativo. De todas maneras, deben hacer frente a un conjunto de problemas vinculados con la prestación de servicios que no siempre son de su competencia y por los cuales el vecino les reclama a las autoridades municipales.

En cuanto a la sociedad civil, nos encontramos con una estructura compleja en la que además de la existencia de organizaciones de base, entidades intermedias y ONGs también se presentan demandas sectoriales vinculadas a la calidad de vida, cuidado del medio ambiente, etc. Se trata de una sociedad verdaderamente más compleja que las anteriores, lo cual permite tanto establecer políticas de articulación entre Estado y sociedad Civil, como apuntar a generar gobiernos más centralizados en respuesta a las múltiples demandas de la sociedad.

Por último, las áreas metropolitanas presentan una característica significativa además de su volumen poblacional. Son ciudades receptoras de población de ciudades periféricas. La gente vive en un municipio y trabaja en otro. Los ejemplos típicos aquí son los casos de Rosario, Córdoba, Mendoza, Gran Buenos Aires, etc.

En este nivel es necesario hacer una distinción entre usuarios y habitantes. Son muchos más los usuarios de los servicios de la ciudad que los habitantes-contribuyentes. El problema principal aquí se vincula con la prestación de servicios y con los niveles de conflicto producidos por las grandes aglomeraciones.

La sociedad civil responde a esquemas similares a los de las ciudades intermedias pero tiende a conformarse como cabecera de las demandas de otros grupos pertenecientes a otros tipos de municipios.

La construcción de las microregiones aparece así en el medio de una situación crítica para los gobiernos locales que tienen que encarar programas que articulen lo productivo y lo social con escasos recursos y con pocas incumbencias legales. No obstante ello, diversas experiencias en Argentina han logrado conformar regiones que potencian lo “local” en una escala mayor, con la intención de mejorar las condiciones de asociatividad entre los productores y los empresarios, y de tener mejores chances para competir con otras regiones. De este modo, las microregiones en Argentina han tendido a instrumentarse a través de distintos modelos que buscan vincular actores del Estado, del sector privado y de organizaciones sociales, siempre en el marco de una crisis económica muy profunda.

Las microregiones en Argentina plantean formas de asociatividad muy diferentes porque las características territoriales de nuestro país son muy diversas. El 85% de los municipios es de menos de 10.000 habitantes, razón por la cual las microregiones que allí se constituyen tienen un fuerte sesgo puesto en la producción primaria y en el intento de concesionar servicios en una escala un poco mayor; más del 80% de la población vive en ciudades de más de 100.000 habitantes, con lo cual en algunos lugares la microregión aparece como una instancia para consolidar procesos productivos (principalmente en los territorios de menos de 250.000 habitantes); mientras que en los territorios de mayor escala poblacional la tendencia no es hacia la constitución de microregiones sino, por el contrario, se busca potenciar espacios submunicipales. A estas diversas realidades poblacionales se puede incorporar además el análisis de la diversidad regional en nuestro país que hace que los modelos de microregiones en Jujuy se parezcan muy poco a los que se dan en Córdoba, Buenos Aires o en la

Patagonia austral.

En conclusión, si bien el impacto de la reforma del Estado les ha “caído” a los municipios, realizar una buena distinción o tipología de los mismos es un primer paso para derivar de allí un análisis mucho más concreto sobre cada realidad local en particular y sobre las perspectivas de trabajo conjunto entre el gobierno y la comunidad local.

### **3 - El rol de la sociedad en los procesos de Desarrollo Local**

Del mismo modo que existe una tipología de municipios también pueden establecerse distintas características y modalidades de participación de la sociedad civil en las políticas implementadas por el nivel local.

Las políticas de desarrollo local aparecen como un punto de llegada en el horizonte de las políticas públicas municipales. Solo después de que se establezcan articulaciones entre el Estado y la sociedad civil y que se haya probado la eficiencia de ese mecanismo en la implementación de políticas sociales, puede empezar a pensarse en la articulación entre lo económico y lo social que es lo que da pie al desarrollo local.

El siguiente cuadro tiene como objetivo graficar este proceso:

	Gobierno municipal	Empresas	Comercios	Organizaciones de Base	Entidades Intermedias	ONGs	Vecinos Activos	Vecinos Pasivos
Políticas de asistencia	X							X
Políticas de promoción	X			X	X	X	X	
Desarrollo productivo	X	X	X					
Desarrollo local	X	X	X	X	X	X	X	

Las políticas de asistencia responden a una lógica no participativa pero si necesaria, que es la de resolver necesidades básicas de la población en extrema pobreza. Se trata de una relación entre alguien que da (gobierno municipal) y alguien que recibe (vecinos pasivos).

No existe un compromiso de articulación entre Estado y sociedad sino un intento de resolver problemas de alta gravedad. Estas políticas por sí solas no apuntan a un esquema de desarrollo de la comunidad local, pero no es un logro menor para un gobierno municipal el poder dar respuesta a las demandas acuciantes de la población .

En las políticas de promoción entran en juego otros actores (organizaciones de base, entidades intermedias, ONGs, vecinos activos). El concepto de promoción es un concepto de ida y vuelta en donde alguien da (gobierno municipal) y alguien recibe (familias, grupos de personas, etc.) pero participa en la definición de la política y se capacita.

Para el gobierno municipal se trata de promover las capacidades y estas políticas solo pueden llevarse a cabo efectivamente si existe capacidad técnica y si han realizado eficientemente las políticas de asistencia. En este plano se fortalece la relación entre Estado y Sociedad Civil pero siempre

exclusivamente en el nivel de las políticas sociales, sin vinculación con lo económico.

Las políticas de desarrollo productivo incluyen otros actores diferentes que provienen del campo privado (empresas, comercios existentes en la localidad). Se trata aquí de articular las fortalezas económicas existentes a fin de desarrollar económicamente la región.

Para ello suele no alcanzar con un solo municipio sino que es necesario establecer redes o articulaciones complementarias entre distintas comunas.

Cuando esta articulación entre Estado y sector privado local apunta exclusivamente al eje económico puede mejorar significativamente el nivel de producción y empleo de la localidad, pero si no existe articulación con las políticas sociales el impacto real sobre los vecinos es muy escaso.

Por último, el nivel de desarrollo local contiene la mayor articulación entre actores debido a que no solo participa el gobierno municipal sino también el segundo sector (lo privado) y el tercer sector (la sociedad civil).

Apuntar al desarrollo local significa potenciar los recursos y actores existentes en función de la capacidad de inserción de la región en el funcionamiento económico global y, a su vez, potenciar la inserción de los vecinos en el nivel de decisiones y acciones que involucran a la comunidad local.

#### 4 - **Los desafíos de la gestión municipal**

Del punto anterior se deducen un conjunto de desafíos tanto para el análisis de las condiciones sociopolíticas en las que se desenvuelve el Municipio (independientemente de la escala en que se encuentre) como desafíos en el orden práctico referidos a la capacidad de acción concreta de gobiernos que sólo captan tasas y contribuciones y que, en promedio, destinan más del 70% de su presupuesto al pago de salarios de los empleados municipales.

Ambos desafíos se cruzan a través de dos grandes ejes de problemas a resolver: I) el primero se vincula con la necesidad de aumentar la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos municipales, en especial en los aspectos referidos a la formulación e implementación de programas sociales y de desarrollo local que puedan dar respuesta a las demandas de la población más afectada por estas transformaciones y II) el segundo se vincula con la creciente “localización” de las demandas de los ciudadanos que cada vez sienten más lejanos los niveles nacionales o provinciales y se concentran en evaluar críticamente la gestión del Intendente y de las organizaciones sociales del barrio.

La capacidad técnica y de gestión del Municipio puede ser analizada fundamentalmente desde tres niveles diferentes:

- El plano político - institucional hace referencia fundamentalmente a la relación entre el Poder Ejecutivo y el Concejo Deliberante, el sistema de Partidos predominante en ese nivel local, las formas más usuales de “hacer política”, la relación entre los bloques dentro del Concejo Deliberante y el rol de las estructuras partidarias, los punteros y todo lo que gira alrededor de los partidos en el ámbito local. Este nivel de análisis da cuenta del proceso político local y permite evaluar relaciones de poder y estilos de conducción. Pero su importancia llega hasta allí. Nos permite entender cómo funciona el gobierno y qué problemas de gobernabilidad pueden derivarse, pero poco nos dice acerca de la administración, la gestión municipal y el grado de apertura hacia la sociedad civil.

- 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. En este punto es importante evaluar el tipo de estructura orgánica – 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 en donde se exhiben mayores índices de fracaso en las gestiones especialmente de los Municipios medianos y grandes. En general no existe relación entre el tipo de servicio que tiene que prestar el Municipio y los recursos humanos y materiales con los que cuenta. Este desfase hace que los problemas administrativos tiendan a “chupar” la tarea del Intendente y en muchos casos a encerrarlo en la resolución de problemas administrativos antes que en la implementación de políticas de mediano y largo plazo acordes a las necesidades de su territorio. El nivel de la administración pone en juego la capacidad del Intendente para hacer cosas. El reclamo fuerte de la sociedad hacia los Intendentes pasa hoy por la necesidad de producir resultados medidos en términos de obras públicas, políticas de asistencia social, programas de salud, calidad en la prestación de los servicios, etc. Muchas de estas cuestiones exceden las competencias formales del Intendente pero también, muchas de ellas exceden la capacidad de la administración local para hacerse cargo de las mismas.

- Por último, la relación del Municipio con la sociedad aparece como el lugar en 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 vincularse 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 del gobierno local. Este es el punto más importante porque es uno de los indicadores más relevantes que tienen los vecinos para evaluar el funcionamiento del Municipio. Lo que aquí entra en juego es la capacidad para trabajar articuladamente con parte de la sociedad organizada que se encuentra fuera del sistema político. Esta necesidad presenta varias aristas debido a que algunas de las instituciones u organizaciones sociales presentes en el Municipio representan poco los intereses de los ciudadanos . El punto aquí está en tener un buen diagnóstico y una buena estrategia respecto de con quiénes trabajar, para qué y qué resultados es posible esperar.

La “localización” de las demandas de los ciudadanos está vinculada directamente con la capacidad de “llegada” a la población local y, a su vez, la capacidad de co - responsabilizar a la propia sociedad tanto en el control como en la implementación de las políticas. Para ello, parece 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 plano local. En este aspecto, 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: en el nivel local, las políticas sociales tienen que dar respuesta a los problemas inmediatos, en especial los referidos a la “asistencia” directa a los sectores más empobrecidos de la población y, a la vez, establecer estrategias de mediano plazo para implementar políticas de “promoción” de las capacidades de la propia sociedad para que ésta pueda incorporar instrumentos para resolver parte de sus problemas. 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, que articulen programas de mediano plazo con la inclusión de otros actores sociales. Por supuesto que esta situación no es fácil de implementar, en especial cuando una parte importante de los programas sociales nacionales no posibilitan la inclusión de las características locales específicas. Sin embargo, el establecimiento de estrategias articuladas de “asistencia” y “promoción”

parece sólo ser posible en el plano municipal y es una de las condiciones iniciales para pensar estrategias de inclusión de las organizaciones sociales.

- La planificación concertada con actores sociales: en la planificación de las políticas es en donde se puede establecer inicialmente una relación entre el gobierno y las organizaciones intermedias del Municipio. Se trata de incluir a estas organizaciones en la planificación estratégica sobre la idea de que son representativas de los intereses de los vecinos y, por tanto, las que pueden establecer criterios de solución más directos y viables. En este esquema resulta importante establecer un logrado equilibrio entre la lógica del conjunto (que sólo puede darla el gobierno) con las lógicas particulares que devienen de las demandas de las organizaciones y de los vecinos de cada localidad (que tienden a visualizar con más claridad los aspectos que más directamente los involucran). De todos modos, la planificación concertada no supone pensar que “todos” los actores deben estar en la mesa; estos instrumentos son útiles en la medida en que logran agilizar las decisiones y no trabarlas y, a la vez, cuando logran ser efectivamente representativos de la sociedad local.
- Los mecanismos de control social e institucional: el control de las políticas públicas municipales aparece como uno de los ejes centrales de interés de la ciudadanía. Este control ha tendido a desarrollarse en los últimos años a través de la creación de mecanismos institucionales internos que procuran monitorear la transparencia de la gestión, el seguimiento y la evaluación de políticas. Sin embargo, también parece necesario avanzar en los mecanismos de control social local. Un ejemplo de este modelo está dado por el desarrollo de Consejos Consultivos en algunos Municipios de nuestro país que potencian la participación de las organizaciones de vecinos, con carácter consultivo, en la fiscalización de programas públicos.
- Los sistemas de co - responsabilidad Estado -sociedad: Si bien el nivel de control y planificación son importantes, son sólo algunos de los ejes Estado - sociedad civil local. También es necesario establecer nuevos mecanismos de participación en la implementación concreta de las políticas sociales. De esa forma se puede establecer un verdadero nivel de co - responsabilidad entre el Estado local y la sociedad. La implementación de programas sociales a través de organizaciones sociales potencia la vinculación público - privado en el plano local y permite una retroalimentación positiva entre el Estado (que puede interactuar directamente con la sociedad) y las Organizaciones Sociales (que pueden participar en el establecimiento de prioridades y en la ejecución de programas por parte del gobierno local). Sin embargo, estas experiencias suelen tener dificultades en dos niveles: el intento de “cooptación política” del equipo de gobierno hacia las organizaciones y el temor a “involucrarse con el Estado” de las organizaciones. Es en esos puntos en donde parece importante establecer estrategias entre lo político y lo técnico que sirvan para sumar y no para contraponerse mutuamente y allí la voluntad política del Intendente juega un rol central para promover efectivamente la implementación de políticas participativas o dejarlo simplemente en el plano del discurso.

## 5 - Los indicadores del modelo de gestión

En los puntos anteriores se han presentado el impacto de la reforma del Estado y los desafíos de la gestión local. Si bien ambos ejes son complementarios, adolecen de un nivel de análisis clave que está relacionado con el modelo de gestión. En este aspecto se puede decir que la capacidad para llevar adelante los programas o políticas municipales se relaciona con el nivel de articulación que se da en tres planos: los instrumentos técnicos, los estilos políticos y los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Es decir, la efectiva realización de políticas duraderas en el Municipio no depende solamente del grado de profesionalización del equipo que la lleva adelante, tampoco se trata sólo 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.

<b>CAPACIDAD TECNICA</b>	<b>VOLUNTAD POLITICA</b>	<b>ACTORES INVOLUCRADOS</b>
Nivel de profesionalización de la gestión	Estilo de gestión política	Grado de participación de la sociedad

En el plano de la capacidad técnica se presentan una serie de variables que deben contemplarse en la implementación de las políticas: a) la determinación del programa que incluye las características generales de la política a implementar, los distintos proyectos o tareas a llevar adelante, el establecimiento de las prioridades y un análisis de los resultados que pueden esperarse; b) el análisis de la relevancia de la política a llevar a cabo. Este es uno de los puntos más críticos en la relación entre los funcionarios políticos y los técnicos. No siempre inician un programa con las mismas expectativas y en muchas ocasiones no se presentan pautas realistas de lo que es esperable que resuelva la política; c) los mecanismos de evaluación y seguimiento del programa implementado. La evaluación se realiza generalmente al iniciarse y al finalizar el programa y se contrasta con las previsiones existentes antes del comienzo de la política. El seguimiento es una tarea de acompañamiento permanente del programa que posibilita ir viendo en qué medida se van cumpliendo las pautas o van surgiendo nuevas realidades que hacen necesario modificar las ideas originales; d) el estudio del impacto causado por la política. Este es uno de los instrumentos más dificultosos de medir porque suele suceder que las políticas municipales terminan generando beneficios impensados en la población que la recibe y, también, nuevos conflictos que no se habían previsto en el momento de la evaluación inicial; e) la eficacia y eficiencia de las políticas. El concepto de eficacia refiere exclusivamente a los resultados del programa: un programa es eficaz si logra producir los resultados esperados. La eficiencia refiere a los procedimientos: un programa es eficiente cuando produce resultados con el menor costo posible o de la mejor forma que se podría llevar adelante. La diferencia de conceptos no se basa solamente en el juego de palabras, si no hay resultados (eficacia) no hay política posible y los instrumentos técnicos carecen de importancia. Pero, a su vez, si no se lleva adelante el programa con los mejores procedimientos (eficiencia) se pueden generar nuevos problemas más complicados que los anteriores; f) el grado de sustentabilidad del programa. La sustentabilidad o continuidad tiene que ver con la posibilidad de dejar instaladas capacidades en la sociedad para poder llevar adelante el programa una vez que el Estado Municipal se retira o empiezan a recortarse los recursos. La falta de sustentabilidad es una de las razones principales del “fracaso” en la implementación de políticas y, si bien es de muy difícil resolución, la posibilidad de tomar en cuenta este criterio al comenzar el programa parece ser una práctica necesaria para lograr la continuidad de la política.

Ahora bien, la correcta aplicación de estos instrumentos técnicos no garantiza el “éxito” porque nada nos dicen ni de la política ni de la sociedad. Sólo se trata de instrumentos necesarios pero no suficientes en el campo de las políticas municipales. Se requiere incorporar también en el análisis lo vinculado a los estilos políticos (el modo de gestión del Intendente) y los actores involucrados (el grado de participación y los intereses de los distintos niveles del sector público, el sector privado y las organizaciones sociales).

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

gestión centralizado, en donde el que planifica y ejecuta es el mismo (generalmente el Intendente o algunos de los Secretarios). Este sistema busca fundamentalmente el logro de resultados y evitar el exceso de burocracia o internismo en la gestión. El riesgo principal aquí está en la falta de eficiencia (se prioriza el hacer por sobre las formas de llevarlo adelante); b) el modelo de gestión descentralizado, en donde la planificación y la ejecución de las políticas se hace a nivel barrial o en las distintas áreas territoriales del Municipio. Este modelo le otorga mayor protagonismo a las organizaciones de la sociedad civil y permite una mayor articulación entre el Estado y la sociedad. El riesgo se vincula al aumento de las desigualdades entre las diversas áreas territoriales y con el temor a que el Municipio le “tire” parte de sus problemas a la sociedad sin un acompañamiento en capacitación técnica y recursos; c) el modelo de gestión asociada combina parte de los dos anteriores. En este caso la planificación se realiza en forma conjunta con fuerte presencia del Ejecutivo Municipal (estableciendo criterios para toda la Comuna) y la ejecución también es conjunta, con fuerte presencia de las organizaciones sociales y de los actores de cada barrio o área del Municipio. Este modelo pretende evitar el aumento de las desigualdades porque permite que la planificación se establezca tomando en cuenta la realidad de todo el Municipio y, a la vez, aumenta el grado de compromiso de las organizaciones sociales. El problema principal aquí está dado por las dificultades de coordinación entre el gobierno local y las organizaciones sociales y por el establecimiento de pautas claras para medir la eficacia de la gestión.

Por último, es necesario incorporar en este análisis el estudio de los actores. Al margen de los instrumentos técnicos y el estilo de gestión del Intendente, los condicionamientos para el logro del “éxito” de las políticas municipales se vinculan principalmente con el rol que juegan un conjunto de actores: Gobierno Provincial; Ejecutivo Municipal; Concejo Deliberante; Organizaciones de Base Territorial; Organizaciones no Gubernamentales, etc.

Estos distintos actores juegan un rol relevante de acuerdo al estilo de gestión que se lleve adelante en cada Municipio. En el caso del modelo de gestión centralizado, ese eje central pasa por el Ejecutivo Municipal o, en algunos casos, por el Gobierno Provincial pero no tiene demasiada relevancia los otros actores. En el caso del modelo descentralizado la prioridad pasa por la sociedad civil (Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones de Base, etc.) y el “éxito” o “fracaso” de las políticas se relaciona con el nivel de recursos y las capacidades de estas organizaciones. Cuando el Estado Municipal no fortalece las capacidades de estas organizaciones para implementar las políticas sociales el resultado de las mismas no suele ser muy positivo. En el modelo de gestión asociada todos los actores tienen un rol importante, si bien el Estado conserva su función de planificador. Esa razón es la que muestra la posibilidad de articulación de esfuerzos entre Estado y sociedad, pero también muestra las debilidades del modelo cuando no existen sistemas de coordinación adecuados o el Ejecutivo Municipal tiende a desarrollar una política basada en el “clientelismo”.

INSTRUMENTOS TECNICOS Qué	VOLUNTAD POLITICA Cómo	ACTORES Quiénes
PROGRAMA PROYECTOS EVALUACION SEGUIMIENTO EFICACIA EFICIENCIA SUSTENTABILIDAD	<p>MODELO CENTRALIZADO Planifica y ejecuta las políticas el equipo de Gobierno Municipal</p> <p>MODELO DESCENTRALIZADO Planifican y ejecutan las políticas las organizaciones sociales</p> <p>MODELO DE GESTION ASOCIADA En la planificación y ejecución de las políticas se articula el Municipio con las organizaciones sociales</p>	<p>Ejecutivo Municipal</p> <p>Concejo Deliberante</p> <p>Organizaciones de Base</p> <p>Entidades intermedias</p> <p>ONGs</p>

Este cuadro grafica la idea de que las políticas municipales tienen características particulares (diferentes a las del nivel nacional o provincial) que obligan a articular los planos técnicos, políticos y sociales. De todas maneras, queda claro que el “estilo de gestión” no determina por sí solo el resultado de la política implementada (sobre todo cuando los Municipios tienen que enfrentar problemáticas sociales que son superiores a las herramientas con las que cuentan), pero sí determina el grado de apertura y la capacidad de integración que tiene cada sociedad local.

En este sentido, si bien todos los estilos de gestión tienen validez en la medida en que pueden 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. Si por el contrario, lo que se produce es un desentendimiento del Estado Municipal que carga de responsabilidades a las organizaciones sin recursos ni capacidades o un intento de “cooptación” de las mismas, se corre el riesgo de descentralizar sólo los problemas y no aumentar la capacidad de gestión. En este caso, el Municipio queda preso de la “transferencia de hecho” que le viene desde arriba y no tiene posibilidades de ampliar el gobierno municipal a algo más que el simple aparato burocrático local.

El modelo de gestión asociada a nivel local apunta a establecer niveles de co-responsabilidad entre el Estado y la sociedad con el fin de ampliar el marco de consensos sobre los que se deciden las políticas. Pero allí no termina la historia, a la mayor democratización de este modelo es necesario añadirle elementos que hacen a la eficacia (resultados) y la eficiencia (procedimientos) de las políticas públicas lo cual exige mayores capacidades para el gerenciamiento del Municipio pero también de las ONGs. Y esta mayor capacidad de gerenciamiento debe incluir la capacidad para elaborar certeros diagnósticos de la realidad local en los que queden claros sobre qué fortalezas y sobre qué debilidades se encuentra parada esa comunidad.

En este punto de elaboración de diagnósticos es en donde el papel de las organizaciones sociales empieza a ser decisivo. Los gobiernos municipales no tienen ni el tiempo ni la capacidad para planificar sus acciones y, en general, actúan en base a lo conocido. Las ONGs suelen tener esta capacidad diagnóstica pero les falta la información necesaria para que el análisis sea verdaderamente útil. En esta primaria articulación es en donde pueden comenzar a gestarse procesos asociativos en donde el actor público y el actor social perciban que comienzan a trabajar sobre un conjunto de problemas comunes para los que no existen recetas mágicas de solución.

## **6 - Los niveles de planificación de las políticas microregionales**

El proceso de “municipalización” ha llevado a que las microregiones comiencen a encargarse no sólo de políticas sociales, del empleo y de la producción, sino que también necesiten desarrollar mejores programas de trabajo que les permitan obtener resultados e incorporar a otros actores.

En este contexto aparece la tendencia de los gobiernos locales a elaborar sus propios proyectos de ciudades habitualmente a través del mecanismo del planeamiento estratégico.

El problema principal de este aspecto es que el instrumento del planeamiento estratégico se ha convertido en una “moda” que hace que hoy tanto del lado de los técnicos como del lado de los equipos políticos se denomine planeamiento estratégico a muy variadas formas de programación.

En este sentido se puede hacer una clasificación de los niveles de planificación de las políticas microregionales en cuatro dimensiones diferentes:

- El plan de fortalecimiento institucional
- El plan de gobierno
- El programa estratégico
- El plan estratégico

El programa de fortalecimiento institucional tiene que ver con la programación interna de la administración municipal. Se trata de un nivel de planificación que apunta a mejorar la calidad de los recursos humanos del municipio y las condiciones en que presta los servicios.

Así, nos encontramos con municipios que buscan informatizar su estructura interna, desarrollar programas de capacitación de su propio personal, cambiar los organigramas, reestructurar algunas áreas, etc. En general los intendentes evalúan como necesario este primer nivel de planificación, pero en muy pocos casos se lleva a la práctica el plan de fortalecimiento institucional debido a las dificultades internas para implementarlo (conflictos con los sindicatos u ordenanzas poco permisivas a los cambios internos).

A la vez, para muchos municipios el pago de los sueldos a fin de mes resulta ser su principal política social, con lo cual pensar en reestructuraciones internas resulta una tarea muy complicada.

El plan de gobierno surge de las decisiones y las políticas que decide aplicar el gabinete municipal. Se trata de un programa no consensuado, sino de las decisiones políticas que van a determinar, qué áreas de la ciudad prioriza ese gobierno, por dónde van a pasar las obras públicas, qué perfil se le va a dar a las políticas sociales, etc.

El plan de gobierno suele confundirse con el plan estratégico, pero la diferencia fundamental es que en el primer caso no se establecen niveles de consenso con organizaciones sociales o con el sector privado, sino que directamente se aplican decisiones del grupo gobernante.

Entre el plan de gobierno y la aplicación concreta de las políticas suele haber una distancia importante y ello se debe en general a que el conjunto de los programas nacionales y provinciales que “aterrizan” en el territorio terminan complicando la estrategia del municipio y haciendo que el equipo de gobierno salga a resolver todos los problemas juntos y a la vez sin una relación directa con las prioridades marcadas en el plan de gobierno.

El programa estratégico es un tercer nivel de planificación y requiere de dos condiciones básicas: a) un acuerdo entre las distintas áreas del municipio acerca de la elaboración de un programa que le va a dar identidad al territorio (por ejemplo priorizar el turismo, el desarrollo de polos productivos, una política de infancia, un programa de creación de microemprendimientos, etc.) y b) el acuerdo con algunas organizaciones sociales que le puedan dar sustantividad a este programa.

De este modo, un programa sólo es estratégico cuando hace que el conjunto de las políticas que se implementan en el territorio se perfilen a fortalecer lo que se ha consensuado con el eje estratégico de la gestión.

Este modelo de programa estratégico presenta dos problemas importantes vinculados con las dificultades para generar acuerdos con las organizaciones sociales cuando desde el municipio no se establecen canales de comunicación adecuados y formalizados.

La diferencia entre programa estratégico y el plan de gobierno es que en el primer caso se generan acuerdos entre el Estado local y las organizaciones sociales más activas a partir de consensuar acciones y responsabilidades para el corto, mediano y largo plazo, más allá del período que dura ese gobierno.

Por último, el plan estratégico supone un trabajo articulado entre el Estado local, las organizaciones de la sociedad y el sector privado en función de potenciar las posibilidades de desarrollo que tiene un territorio o una microregión.

Un plan estratégico apunta al trabajo de los próximos diez o veinte años de una microregión, surge de un diagnóstico integrado (no como el programa estratégico que puede surgir del diagnóstico de un área específica) y supone la constitución de alianzas entre distintos actores para promover el desarrollo económico y social de un territorio.

La simple caracterización del plan estratégico da una idea de que no es sencillo llegar a este nivel y que, si bien puede ser fácil juntarse entre distintos actores y marcar los lineamientos de un plan, lo difícil es llevarlo a la práctica y transformarlo en políticas públicas concretas. No cualquier microregión esta en condiciones de llevar adelante un plan estratégico. Para ello hace falta avanzar en etapas que no necesariamente son lineales (plan de fortalecimiento institucional, plan de gobierno, programa estratégico, plan estratégico) pero que sí sientan las bases para un trabajo de acuerdos entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

Difícilmente una gestión que no tenga un buen plan de gobierno pueda pensar en programas estratégicos o en planes estratégicos, debido a que no tiene que cosas salir a consensuar con la sociedad.

Un gobierno que no ha modificado en algo su estructura interna tendrá muchas dificultades para aplicar las políticas microregionales que quiere y ello seguramente hará que los planes que se consensuen con la sociedad no sepan cómo concretarse.

En definitiva, los niveles de planificación marcan un proceso de desarrollo de un gobierno microregional y, si bien cada caso y cada municipio es un mundo aparte, resulta evidente que el plan estratégico en un punto de llegada y no un punto de inicio para ver que se puede hacer.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ALCANTARA SAEZ, M., Gobernabilidad, crisis y cambio, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

BANCO MUNDIAL, Working with NGOs, Washington, D.C., 1995.

BID, Gobernabilidad y desarrollo. El estado de la cuestión, Washington, 1995.

BIFARELLO, Mónica, Las organizaciones no gubernamentales y las políticas para la infancia en situación de pobreza, Segunda conferencia Internacional de la Internacional Society for Third Sector, Mexico, 1996.

BRAILOVSKY, Antonio Las No Gubernamentales y el Estado: una relación equívoca, Secretaría de Planeamiento-MCBA, Buenos Aires, 1991.

BUTHET, Carlos Aportes para la reflexión sobre la importancia de la construcción de la misión en el desarrollo institucional de las ONGs, Documento de trabajo del Seminario "Desarrollo institucional de las ONGs", SEHAS, Córdoba, 1993.

- FILMUS, Daniel; ARROYO, Daniel; ESTEBANEZ, María Elina, El perfil de las ONGs en la Argentina, FLACSO – BANCO MUNDIAL, Buenos Aires, 1997.
- FORNI, Floreal, Organizaciones económicas populares, CEIL-SCC, Buenos Aires, 1993.
- FORO NACIONAL DE ONGS, “Organizaciones no gubernamentales, Sociedad Civil y Sociedad Política en Argentina”, Buenos Aires, 1991.
- GARCIA DELGADO, Daniel, Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural, Tesis-Norma, Buenos Aires, 1994.
- GUARINO, Pablo , "Los dilemas de las ONG's en América Latina", en Encuentro Latinoamericano de Asociaciones Nacionales de ONG's, 1995.
- LUNA, Elba, La representación en Argentina y el fortalecimiento de la sociedad civil, Banco Interamericano de Desarrollo, marzo de 1995.
- SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, El tercer sector en la Argentina. Primer informe sobre los aspectos relativos al perfil institucional de las organizaciones inscriptas en el CENOC, Mayo, 1996.
- THOMPSON , Andres, “El Tercer Sector y el Desarrollo Social”, en Mucho, poquito o nada. Crisis y Alternativas de Política Social en los 90, UNICEF, CIEPP, Siglo XXI, 1990.
- THOMPSON, Andrés, ¿Qué es el "tercer sector" en la Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones sin fines de lucro, CEDES, Buenos Aires, 1995.
- THOMPSON, Andres (ed), Publico y Privado, Las organizaciones sin fines de lucro en Argentina, UNICEF, Buenos Aires, 1995

## **RESEÑA BIOGRÁFICA**

### **DANIEL FERNANDO ARROYO**

#### **Títulos obtenidos:**

**Licenciado en Ciencia Política**, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Carrera de Ciencia Política, diciembre de 1990.

**Posgrado en Control y Gestión de Políticas Públicas**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), diciembre de 1995.

#### **Desempeño actual:**

Coordinador del área de Políticas Públicas y Desarrollo Local de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Profesor de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Universidad Católica de Córdoba (UCC).

Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para Programas de Desarrollo Local.

Consultor de Banco Mundial (BM) para Programas de Alianzas para la reducción de la Pobreza.

**Dirección Postal:** Paraná 264 – 4to. Piso “42” – Código Postal 1017 – Cdad. de Buenos Aires.

**Teléfonos:** 4374-0808 / Fax: 4372-0091 / e-mail: [danielarroyo@sinectis.com.ar](mailto:danielarroyo@sinectis.com.ar)