

LA CONSTRUCCIÓN DEL DIÁLOGO UNIVERSIDAD – GOBIERNO LOCAL COMO INSTRUMENTO DEL FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPALISMO ARGENTINO

Daniel Cravacuore¹

La Universidad ha sido una de las instituciones argentinas, que durante la última década², mejor ha sobrellevado la crisis de confianza de los ciudadanos. Su asociación con principios muy arraigados en la sociedad argentina, como la libre accesibilidad a los bienes públicos, su constitución histórica como vía del ascenso social y posicionamiento en oposición al modelo de desarrollo impuesto en la década pasada³ permiten explicarlo.

Desde el colectivo formado por intendentes y funcionarios municipales, se comparte mayoritariamente esta visión social favorable con la particularidad que se añade una percepción de la universidad como *caja de herramientas*⁴ y, paralelamente, se le atribuye la imposibilidad de adecuarse suficientemente a los tiempos de la resolución de los conflictos cotidianos⁵.

Por el contrario, en la Universidad se ha tenido una baja impresión de los gobiernos locales, quizás como resultado de ciertos prejuicios vinculados a la cultura política territorial dominante. Una excepción está representada por los grupos académicos

¹ Director de la Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina). Asesor del Presidente de la Federación Argentina de Municipios. dcravacuore@unq.edu.ar

² El informe "Los Argentinos y la Democracia" elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 2002 muestra que se encontraba en tercer lugar, después del hospital y las escuelas estatales, con un 60% de confianza.

³ El ejemplo más notorio fue el *Plan Fénix. Propuestas para el Desarrollo con Equidad*, elaborado por un grupo de prestigiosos economistas de la Universidad de Buenos Aires en oposición a los lineamientos económicos dominantes en la política nacional entre 1989 y 2002. Ver: www.econ.uba.ar/planfenix/

⁴ La Universidad es imaginada como aquel lugar donde se acumulan todas las soluciones para los problemas de gestión habituales. Este hecho contrasta con la realidad, dado que si bien se verifican excelentes intervenciones, otras han sido perniciosas como resultado de la asignación de personal insuficientemente dotado de conocimientos específicos, afectando no sólo a la gestión local sino también al prestigio de las propias casas de estudio.

⁵ Uno de los problemas principales que caracterizan la relación entre los gobiernos locales y las universidades es el tiempo de elaboración, implementación y ejecución de los proyectos. La coordinación entre instituciones públicas resulta compleja y las administraciones extienden sus tiempos en los procedimientos formales necesarios para poner en marcha los proyectos. Por otra parte, muchas veces no existen los conocimientos apropiados y se hace necesario realizarlos especialmente, por lo que se extienden los plazos. Por ello, la Universidad suele ser vinculada a temas de largo ciclo, como las acciones de capacitación, de planificación estratégica o de desarrollo económico.

municipalistas, que han influido para que las universidades tomen preponderancia en las cuestiones del desarrollo local.

En efecto, la renovación en el vínculo universidades - gobierno local se ha dado por el desarrollo de un conjunto de centros académicos dedicados al estudio de la cuestión local, casi con exclusividad en las universidades públicas⁶. Estos centros varían en su jerarquía institucional⁷ aunque, básicamente, todos combinan las actividades de docencia, investigación y transferencia. Estos centros académicos se organizan en torno a la REDMUNI⁸, que se ha constituido en el principal elemento de cohesión del campo disciplinar a partir de la organización de sus seminarios anuales⁹, consolidando una comunidad científica específica mediante el fortalecimiento del vínculo entre investigadores, y la estimulación de la producción académica¹⁰.

Las Distintas perspectivas sobre (de – en) la relación Universidad – gobierno local

Durante (en) la década del noventa, las universidades, si bien incrementaron sus presupuestos¹¹, también vieron en las carencias de los gobiernos locales una (la) posibilidad de obtener recursos alternativos por lo que estructuraron actividades de vinculación (con) que han logrado importantes resultados¹².

⁶ En la Argentina existen 37 universidades nacionales, 2 provinciales y 40 de gestión privada. Las primeras desarrollan actividades de docencia, investigación y transferencia, mientras que las restantes se orientan básicamente a la formación de recursos humanos.

⁷ El *Instituto del Conurbano* de la *Universidad Nacional de General Sarmiento*, con un rango equivalente a una facultad tradicional, es aún excepcional. Más comunes son las unidades de investigación y las áreas de estudio dentro de institutos de administración pública.

⁸ Creada en 1998, la *Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales* está integrada por el *Instituto Nacional de Administración Pública* y un total de 52 centros académicos universitarios que se han adherido. Posee un Comité de Coordinación integrado por seis representantes universitarios electos anualmente y presidido por el Director de Investigaciones del INAP.

⁹ REDMUNI ha organizado seminarios anuales en la sede del INAP y en las universidades nacionales de Quilmes, Rosario, Córdoba, Cuyo Villa María, y General Sarmiento. En cada una de sus ediciones se han considerado prioritariamente distintas temáticas de agenda: la cooperación intermunicipal (2000), las nuevas tecnologías de gestión local (2001), la articulación interinstitucional (2002), la reforma del gobierno local (2003), la teoría y práctica del desarrollo local (2004) y la problemática metropolitana (2005).

¹⁰ La red ha editado dos libros colectivos que han representado el punto de partida para la edición regular de otras obras compiladas en las que participan investigadores de distintos centros académicos.

¹¹ La década del noventa estuvo atravesada por el debate del financiamiento universitario. Varios fueron los ejes de discusión: la masa de recursos transferidos por el Gobierno Nacional a las universidades nacionales; el mantenimiento de la histórica gratuidad en los estudios o la imposición del arancelamiento; los fondos requeridos por la constitución de las siete nuevas universidades públicas; y la existencia de fondos programáticos que eran percibidos como mecanismos de injerencia sobre la autonomía universitaria.

¹² Destacamos la labor de la *Dirección de Asuntos Municipales de la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional de La Plata*, que funciona como una ventanilla única de asistencia técnica y capacitación para los gobiernos locales, especialmente de la provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, la mera venta de servicios representa, en cierta forma, (la)una perspectiva tradicional (en) de la relación (u)Universidad – gobierno local, frente a una renovación caracterizada por: a) la generación de conocimientos específicos sobre la gestión local en una doble vía de aprendizaje; b) la responsabilización de la Universidad como formadora de recursos humanos para la gestión local; y c) lo que caracterizaremos como la Universidad como socia del desarrollo local.

Considerando la generación de conocimientos, en Argentina, se ha producido la construcción de un campo disciplinar específico con una perspectiva multidisciplinar: profesionales provenientes de distintas formaciones académicas convergieron hacia él. Igualmente, este hecho debería ser analizado a la luz del reconocimiento de tres generaciones contemporáneas de investigadores: 1) una primera integrada por aquellos que promovieron la constitución del campo disciplinar, proviniendo básicamente del derecho municipal como del planeamiento urbano; 2) una segunda integrada por profesionales que, desde el primer quinquenio de la década del noventa, convergieron desde sus experiencias profesionales previas hacia el nuevo campo en formación; 3) una última que completa su formación de grado y posgrado dentro del campo disciplinar¹³.

Respecto de las tres temáticas centrales, podemos reconocer: 1) la promoción de la gobernabilidad democrática local; 2) las nuevas tecnologías de gestión /territorial local ; 3) el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática localmunicipal mediante la optimización de la institucionalidad y la gestión. Mientras que los primeros trabajos sobre gobiernos locales¹⁴ se orientaron, en la Transición Democrática, sobre problemas políticos como la democratización, la descentralización y la participación, en la primera parte de los noventa la preocupación fue reemplazada por el gerenciamiento de las políticas municipales: en esta línea encontramos (los) debates sobre la existencia de un nuevo modelo de gestión municipal y (sobre) el impacto de las nuevas tecnologías en la gestión.

Contemporáneamente existe una nueva producción de estudios que vuelven a focalizarse en la cuestión de la gobernabilidad, aunque ya no sólo asociada a (las) cuestiones de (la participación ciudadana, sino a una perspectiva más general del desarrollo local: aparecen estudios sobre articulación interjurisdiccional e interinstitucional, sobre la valorización de los sistemas productivos locales mediante distintos instrumentos (como las políticas de competitividad local, las iniciativas de promoción, los estímulos al empleo y las prácticas de la economía social, entre otras) y de impacto territorial de la crisis económica y política de 2001/2. Esta evolución de la preocupación de la comunidad científica puede verse reflejada en los seminarios de REDMUNI¹⁵, que dan cuenta de la trayectoria de la comunidad científica.

Paralelamente a la producción de conocimientos específicos, las universidades argentinas se han involucrado fuertemente en la formación de recursos humanos: han proliferado los programas de enseñanza bajo el formato de tecnicaturas en gestión

¹³ Mientras que las primeras dos generaciones están integradas por profesionales de las más variadas disciplinas (en especial en la segunda generación), en esta última toman mayor preponderancia los cientistas políticos.

¹⁴ Por razones de extensión nos vemos obligados a suprimir las citas bibliográficas. En el caso de tener interés por ellas, invitamos al lector a solicitárnoslas por correo a la dirección electrónica aludida en la primera nota al pie.

¹⁵ Ver cita 9.

municipal¹⁶, las licenciaturas afines¹⁷, los cursos de posgrado¹⁸, los diplomados¹⁹ y las maestrías²⁰ siendo una asignatura pendiente la creación de un programa de doctorado específico que complete la formación de los investigadores dentro del campo disciplinar. También resulta abundante la oferta regular de capacitación para funcionarios municipales presencial, bajo la modalidad presencial²¹ como virtual, como es el Programa de Actualización en Gestión Local desarrollado conjuntamente por la Federación Argentina de Municipios²² y la Universidad Nacional de Quilmes²³.

Los resultados de este proceso han sido la mayor sensibilidad de las universidades por lo municipal, la construcción de saberes específicos en todos los órdenes de la vida municipal y la formación de recursos humanos especializados. Esto representa un punto de partida para definir lo que hemos definido como la *Universidad como socia para el desarrollo local*, caracterizado por la existencia de universidades y gobiernos locales que establecen compromisos de coordinación. Poco a poco, pueden encontrarse experiencias de este tipo, generalmente en universidades nacionales asentadas en ciudades de menor tamaño, en los que la relación resulta más directa.

Los desafíos de la alianza Universidad – Gobierno Local

Lo visto hasta aquí demuestra que mucho se ha avanzado en algo más de una década. Creemos haber demostrado que la experiencia argentina puede ser de gran interés para su réplica en otros países, básicamente porque constituye una forma de encarar el problema de la falta de instrumentos de intervención territorial ajustados a la dinámica local²⁴. Sin

¹⁶ Desarrolladas por las universidades nacionales de Luján y Lomas de Zamora y la Universidad Provincial del Sudoeste Bonaerense. Actualmente se encuentran en proceso de revisión crítica dado que muchas surgieron como demandas de municipios puntuales, que asumían su financiamiento, y han demostrado cierta invalidez en el mejoramiento de la calidad de gestión.

¹⁷ Hacemos referencia a la Licenciatura en Administración Pública con orientación en Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Licenciatura en Desarrollo Local y Regional de la Universidad Nacional de Villa María.

¹⁸ La oferta más consolidada es la de FLACSO Argentina, en sus cursos de *Desarrollo Local y Economía Social* y de *Control y Gestión de Políticas Públicas*. También otras universidades han desarrollado cursos de posgrado, como las nacionales de Quilmes y Cuyo, y la Católica de Córdoba.

¹⁹ El Diplomado en Gestión Pública de la Universidad Católica de Córdoba tiene un amplio desarrollo, especialmente en la provincia homónima.

²⁰ Sobresalen las maestrías en Desarrollo Local que han originados las universidades nacionales de San Martín, del Nordeste, Río Cuarto y, conjuntamente, las de Córdoba y Villa María.

²¹ Sobresalen las acciones de las universidades Nacional de La Plata, Católica de Córdoba y Austral.

²² La FAM es la asociación que representa con exclusividad a la totalidad de gobiernos locales argentinos, independientemente de su jerarquía constitucional, de su tamaño o de la pertenencia política de sus autoridades.

²³ Este programa, que utiliza un campus virtual específico, ha formado a la fecha más de 1.200 funcionarios de gobiernos locales en el país. Merece destacarse que ofrece un total de 19 cursos cuyos docentes son investigadores de distintos centros académicos integrantes de la REDMUNI.

²⁴ En enero de 2006 se creó en Chile, siguiendo este modelo, la Asociación Nacional de Gestión Municipal, integrada por representantes de universidades e instituciones públicas y privadas,

embargo, creemos que quedan un conjunto de asignaturas pendientes, como la profundización de la articulación interinstitucional entre universidades y gobiernos locales, el intercambio regular de funcionarios y docentes e investigadores, y la generación de una mayor cantidad de conocimientos de alta aplicabilidad.

Desde nuestra perspectiva, la acción emprendida en 2005 por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, promoviendo el financiamiento a iniciativas que vincularan a las universidades con demandas concretas para el desarrollo local, señalan el camino adecuado, que debería complementarse con dos instrumentos: a) la asignación de fondos específicos para la investigación y la formación de jóvenes investigadores en la temática; b) la disponibilidad de recursos para el incremento de los programas de capacitación de funcionarios municipales, dado el carácter fundamental de esta herramienta para la transformación de la gestión, la promoción del desarrollo local y el incremento de la gobernabilidad democrática.

Paralelamente, existe un conjunto de desafíos para la Universidad, como la necesidad de incrementar las alianzas interuniversitarias para la investigación, la formación colectiva de recursos humanos, el estímulo para los intercambios regulares de docentes, investigadores y becarios, así como la creación de programas de investigación, docencia y asistencia técnica en aquellas universidades nacionales que no lo han hecho hasta la fecha²⁵.

Paralelamente, creemos que deberían fortalecerse los lazos institucionales con la Federación Argentina de Municipios -que ha demostrado históricamente su voluntad de asociarse con todas las universidades²⁶- y con los organismos públicos nacionales y provinciales vinculados a la gestión local, siendo esta una de las asignaturas para el fortalecimiento del municipalismo argentino.

La Editorial de **VOX LOCÁLIS** no se responsabiliza de los juicios y opiniones expresados por los autores en sus artículos y colaboraciones.

siendo su objetivo aunar los esfuerzos de quienes realizan investigación y asesoría en el área de la gestión local.

²⁵ Territorialmente, los centros académicos vinculados al gobierno local se asientan en la zona central del país, existiendo una menor disposición en las regiones patagónica, del noroeste y del noreste,

²⁶ En 2002 y 2003, la Federación Argentina de Municipios convocó a dos reuniones con los directores de centros académicos vinculados a la temática municipal, independientemente de su pertenencia a la REDMUNI. Más allá del entusiasmo colectivo, las dificultades presupuestarias conspiraron contra el mantenimiento regular de los vínculos.