

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO LOCAL

La asistencia técnica a los municipios en un contexto de crisis y cambios

Claudio A. Tecco
Carlos M. Lucca

INTRODUCCIÓN

Es un hecho por todos conocido que la reforma administrativa en nuestro país –y particularmente en Córdoba- ha transformado el escenario municipal. Este nivel del Estado interviene crecientemente en nuevas áreas, asumiendo funciones de tipo “bienestaristas” que han sido abandonadas o descuidadas por las jurisdicciones provincial y nacional, o bien que le han sido transferidas como parte de programas de descentralización administrativa.

Este proceso, se inició a mediados de la década pasada en la Provincia de Córdoba, siendo principalmente las Municipalidades que se encontraban en una situación financiera y técnica relativamente más favorable las que asumieron tempranamente nuevas responsabilidades.

Sin embargo las transferencias de servicios y funciones entre Provincia y Municipios adquirieron renovado impulso a partir de 1995, como consecuencia la crisis fiscal, alcanzando a un universo de características muy heterogéneas en lo referido a sus capacidades de gestión.

Entre las nuevas cuestiones que los Gobiernos Locales han incorporado a sus agendas están las referidas al bienestar de la población (políticas de salud y desarrollo social), la puesta en valor de sus sociedades y territorios a efectos de retener y atraer inversiones (promoción económica) y el mejoramiento de la calidad ambiental.

El asumir como propias estas cuestiones (sea que lo hagan como iniciativa autónoma o presionados por factores del contexto) implica que, más allá de la conciencia que los actores locales tengan de ello, la *agenda municipal de fines de siglo* es sustancialmente distinta a la de la década pasada.

La ampliación de los campos de intervención, como así también la redefinición de funciones y prioridades por parte de los actores públicos locales, exige producir innovaciones de gestión; tanto en las propias administraciones municipales, como en las modalidades de articulación de éstas con la sociedad civil.

Si esto es así, un primer aspecto a remarcar es que, al formular proyectos de *fortalecimiento institucional*, es necesario evitar el frecuente reduccionismo, consistente en acotar los cambios a la incorporación de equipamiento informático y al asesoramiento profesional en materia financiera. Sin desconocer la importancia de los equipamientos y que el equilibrio fiscal es un punto de partida imprescindible para que los programas públicos sean sostenibles en el tiempo, la naturaleza de la reforma del estado a nivel municipal es otra: requiere del fortalecimiento de la propia organización municipal

(incluyendo múltiples aspectos que exceden lo económico-financiero y apuntan a mejorar la función de producción de las administraciones) como así también de profundas innovaciones de gerenciamiento, que potencien sinergias en el sistema de acción local.

¿POR QUÉ INNOVAR EN PEQUEÑOS MUNICIPIOS?

Está aún difundida la creencia de que las innovaciones de gestión son una necesidad de las grandes ciudades y de sus administraciones complejas. De acuerdo a este criterio, los gobiernos de pequeñas localidades no requerirían esfuerzos de este tipo, bastándoles concentrarse en “hacer mejor lo que siempre hicieron”, para lo cual sería suficiente obtener fondos que permitan ejecutar ciertas obras y contar con recursos corrientes para prestar los servicios urbanos básicos.

Este pensamiento no toma en cuenta que los cambios acontecidos, a los niveles global, nacional y local han reposicionado al Municipio en la arena pública.

Por otra parte, en el caso particular de la Provincia de Córdoba, el régimen jurídico vigente otorga amplia autonomía a Municipalidades de bajo rango poblacional (asignándole competencias materiales amplias), por lo cual la innovación en la gestión es también una cuestión de plena actualidad para ellos.

En efecto, la Constitución Provincial sancionada en 1987 y Ley Orgánica Municipal (Ley N° 8.102) otorgan plena autonomía a las localidades de 10 mil o más habitantes, incluyendo la institucional (derecho al dictado de su Carta Orgánica), en tanto las que se sitúan por debajo de dicho umbral gozan de autonomía política, financiera y administrativa, siendo sus competencias materiales de gran amplitud.

Dentro de este marco jurídico -y de la Ley Provincial N° 7850- se han producido múltiples transferencias a los gobiernos locales, como parte del "Programa de Descentralización Provincial", configurando una situación en la cual las administraciones locales, con limitadas experiencias y recursos, enfrentan nuevos desafíos, como lo son gestionar establecimientos y/o programas de atención de salud, nutrición, tercera edad, infancia, saneamiento, seguridad ciudadana, etc.

Por otra parte, en un contexto en el que un creciente número de Municipios compiten por retener, ampliar y atraer inversiones que generen empleo e impriman dinamismo a las economías locales, no basta con “hacer mejor lo que siempre se hizo”. Por el contrario, es necesario comenzar por redefinir misiones y objetivos y diseñar los cursos de acción para lograrlos.

Por los motivos expuestos, interpretamos que las innovaciones de gestión son tan necesarias en los grandes como en los pequeños municipios.

Esta constatación no debe sin embargo interpretarse erróneamente: no se trata de implementar “paquetes enlatados” o proyectos “llave en mano”, que no contemplen las particularidades de cada municipalidad y sociedad local. La tecnología es *conocimiento aplicado a una realidad concreta* y por lo tanto no existen soluciones uniformes para situaciones diversas. Es por ello que, como habremos de verlo seguidamente, un componente importante del fortalecimiento institucional es desarrollar el conocimiento de la propia realidad, tanto de la organización municipal como de la sociedad y el ambiente con el que

interactúa. En definitiva, parafraseando un slogan publicitario que alguna vez utilizó el INDEC, *saber donde se está, para estar donde se quiere*.

EL POR QUÉ DE LA NECESIDAD DE ACTUAR ESTRATÉGICAMENTE

Los cambios en el entorno político, económico y social ocurridos a escala mundial desde principio de los años '80, han tenido (entre otros), el efecto de diluir paulatinamente la línea que divide los ámbitos de acción de tres dimensiones políticas fundamentales (Bryson, J. 1995).

En primer lugar, la distinción entre lo local y lo global ha perdido fuerza significativa, ya que el proceso de globalización económica ha otorgado una nueva relevancia a las ciudades como ámbitos articuladores del sistema económico internacional. Tradicionalmente las ciudades han estado profundamente inmersas en la economía de sus regiones, reflejando las principales características de éstas. No obstante, en forma creciente, las metrópolis que desempeñan el rol de nodos globales, regionales o subregionales, han tendido a desvincularse parcialmente de sus entornos económicos nacionales. Como señalan Castells, M. (1997b) y Sassen, S. (1998), es posible pensar a la actual economía global como materializada por un mosaico de centros urbanos de distinta jerarquía (nodos globales, regionales y sub-regionales), que desempeñan diferentes roles, y que interactúan entre sí articulando y direccionando los flujos de información, bienes y servicios a escala mundial. En esta grilla global de ciudades, la vinculación de los centros urbanos de menor jerarquía con sus nodos regionales, conlleva la amenaza del impacto negativo que puede generar en sus bases económicas una competencia para la cual no se encuentran preparados, pero paralelamente, implica la oportunidad de insertarse, a partir de sus fortalezas, en nichos de producción de bienes y provisión de servicios a escala regional y en ciertos casos hasta internacional.

En segundo lugar, las distinciones entre áreas de política se han tornado más difusas. Por ejemplo, ciertas políticas educativas de carácter específico son consideradas en la actualidad como componentes de políticas de desarrollo económico más comprehensivas, debido a la influencia que tiene la capacitación y formación de los recursos humanos en la capacidad competitiva de las empresas. De igual modo, las políticas de protección y conservación del medio ambiente pueden tener un fuerte impacto en la competitividad empresarial, como consecuencia de los mayores costos en equipamiento y tecnología en los que éstas deben incurrir, y viceversa, una política de desarrollo económico que ignore la variable ambiental puede terminar imponiendo significativos costos ambientales que hagan inviable el desarrollo económico de la región en el largo plazo.

Finalmente, la frontera que divide a los sectores público y privado se ha diluido notablemente. Áreas tales como salud, educación y bienestar social son claramente una responsabilidad gubernamental habiendo sido los gobiernos tradicionalmente los prestadores casi excluyentes de estos servicios. Ahora, de manera creciente, el sector público depende de organizaciones e instituciones privadas y no-

gubernamentales para lograr una adecuada prestación en términos de calidad y cobertura de este tipo de servicios.

La dilución de estas líneas divisorias ha hecho que la interconexión entre áreas de política y la interacción entre actores sociales se haya incrementado notablemente. Vivimos en una sociedad en la que ninguna organización o institución se encuentra totalmente a cargo de la prestación de determinados servicios y/o de la provisión de ciertos bienes de carácter público o mixto, y en la que muchas organizaciones están vinculadas o afectadas por otras organizaciones, o son parcialmente responsables de la prestación de ciertos servicios.

Estos cambios ocurridos en el entorno político, económico y social, han producido una revalorización de los gobiernos locales como agentes promotores del desarrollo económico y social de sus sociedades, y requiere que organizaciones y actores de todo tipo trabajen de forma coordinada para identificar intereses comunes, consensuar acciones compartidas y actuar estratégicamente.

Este nuevo entorno que se acaba de señalar, pone de manifiesto la necesidad de *redefinir* los procesos de cambio institucional al interior de los gobiernos locales, a partir de dos ejes de acción principales:

- En primer lugar, dichos cambios institucionales deben estructurarse a partir del desarrollo de un *pensamiento* y una *acción* de carácter estratégica. Esto significa que es necesario abordar aquellas cuestiones críticas al municipio a partir de una evaluación de las fortalezas y debilidades que tiene el mismo, y de un análisis de las oportunidades y amenazas presentes en su entorno.
- En segundo lugar, es necesario ampliar las instancias de participación para lograr una evaluación más comprehensiva de las cuestiones críticas identificadas. Esto significa que es esencial incorporar en los procesos de fortalecimiento institucional mecanismos de participación de los actores políticos, económicos y sociales presentes en el escenario local, debido al rol que muchos de ellos tienen en la generación de políticas a escala local y regional.

La consideración de estos ejes de acción, se vería facilitada por el desarrollo de procesos de planificación estratégica, los que podrían actuar como elementos estructurantes de las instancias de fortalecimiento institucional a escala local.

SOBRE LA NATURALEZA DE LOS CAMBIOS NECESARIOS

Al intervenir en salud, desarrollo social, saneamiento ambiental, promoción económica, etc., buena parte de los gobiernos locales lo hacen sin experiencia previa ni recursos suficientes.

La superación de tales restricciones requiere producir innovaciones tanto en la propia organización municipal como en la modalidad con que ésta se articula con la sociedad local.

De acuerdo a los criterios tradicionales, el buen administrador público era un sujeto con conocimientos y habilidades para administrar eficientemente los recursos de la propia organización. Si bien esas capacidades continúan siendo necesarias, no resultan ya suficientes en el actual momento histórico.

Los conceptos actuales de gerencia pública valorizan también las capacidades para liderar proyectos que articulen no sólo a recursos y actores de la propia administración, sino también los que se encuentran en el ambiente en que ella opera (Kliksberg, B., 1991).

La dimensión de los esfuerzos requeridos y la incertidumbre de un contexto cambiante demandan la construcción de una fuerte sinergia social a escala local, expresada en la cooperación entre actores no gubernamentales y estatales para el logro de propósitos compartidos.

Como sostiene José Arocena (1995), es importante analizar la lógica de los "*sistemas de acción local*", identificando zonas de bloqueo y articulación en los sistemas de actores, a fin de superar los primeros y facilitar las segundas.

De acuerdo al autor citado, al interior de un sistema de acción local existen tres tipos de subsistemas, a saber: empresarial, socio-territorial y político-administrativo.

En relación al primero de los subsistemas mencionados, debe considerarse que las empresas que se instalan en un territorio por motivos que no se derivan de las características del lugar, difícilmente aporten a la construcción de un sistema de acción local; este tipo de empresas son, en términos de S.Boisier (1994), actores *en* la región, antes que actores *de* la región.

Los gobiernos locales con vocación de promover la densificación del tejido empresarial no deberían renunciar a sus facultades para negociar las implantaciones de origen extra local, desde la perspectiva del desarrollo integrado, procurando se fortalezcan las articulaciones técnicas y productivas dentro del ámbito local y regional.

Aunque esto parezca obvio, la realidad indica que el tipo de respuestas que ensayan los gobiernos locales presenta una preocupante uniformidad. En efecto, las estrategias e instrumentos que se implementan suelen ser similares, trátese de una pequeña localidad situada en un ambiente semiárido o de un centro urbano metropolitano. Entre algunos actores gubernamentales de pueblos y ciudades del interior, persiste la ilusión de creer que la producción de suelo industrial y el otorgamiento de ventajas impositivas tiene el efecto mágico de atraer inversiones exógenas que modificarán la economía local y mejorarán la calidad de vida de sus poblaciones. Las más de las veces tal atracción no se produce y, en los casos puntuales en que ello sucede, las implantaciones suelen tener baja o nula articulación con el sistema local. Esto no sólo conduce a frustraciones, sino también a una asignación ineficiente de recursos públicos escasos.

Refiriéndose a un contexto diverso (el de la "ciudad global") J. Borja y M. Catells (1997) hacen observaciones similares a la anterior: "*Existe una visión simplista y en último término autodestructiva de los mecanismos y objetivos de la competitividad de las ciudades: la atracción de inversores a cualquier precio, reduciendo impuestos y controles y aceptando salarios más bajos y menor protección social*" ... "*La competitividad bien entendida, en la nueva economía informacional global, no pasa fundamentalmente por una reducción de costos sino por un incremento de productividad. Y esa*

productividad depende, en lo esencial, de tres factores: conectividad, innovación y flexibilidad institucional” (op.cit. pag. 32).

El desarrollo local requiere de una estrategia que considere la lógica sistémica global, pero potenciando lo específico en el sistema empresarial local, facilitando la superación del aislamiento (inserción en redes comerciales, financiamiento de proyectos, etc.) y la sinergia entre los actores del medio.

Conocer la dinámica de la economía local-regional, sus articulaciones externas y las lógicas de actuación de los actores empresariales es un requisito para diseñar acciones de promoción del desarrollo.

En relación al sistema político-administrativo, el mismo está conformado por la propia administración municipal y sus relaciones con otras jurisdicciones estatales (en nuestro caso provincial y federal).

La tradición centralista en nuestro país llevó a que las autoridades municipales cumplieren con un rol mediador en la cadena clientelar de dominación (Tecco, C. 1993). Si bien estas prácticas verticales-clientelares distan de haber sido totalmente superadas, la crisis fiscal y el proceso de descentralización estatal han reducido los márgenes para su realización.

Existen indicadores de importantes avances en la búsqueda de implementar una lógica más horizontal y reticular entre gobiernos locales, actores privados e instituciones públicas provinciales y nacionales. En el caso de la Provincia de Córdoba, las experiencias de asociación intermunicipal verifican esta tendencia, de lo cual da cuenta una investigación realizada en IIFAP (Tecco, C. 1994 y 1997a).

En cuanto al sistema de acción socio-territorial, cabe recordar que el territorio es una construcción social. Como afirma Milton Santos (1996) “*el espacio, en sí mismo, es social*”. Esto implica interpretar al *espacio local* como resultado de interacciones entre múltiples sujetos (individuales y colectivos) que se relacionan entre sí y con el medio (natural y construido). Estas relaciones conllevan disputas y acuerdos entre actores portadores de intereses, valores y poder e involucran no sólo a quienes operan en los subsistemas antes mencionados (empresarial y político-administrativo), sino también a un conjunto heterogéneo de individuos e instituciones (ONGs, asociaciones profesionales, culturales, educativas, etc.), que ejercen presiones para que sus demandas se incorporen a la agenda pública local.

Convertir las presiones reivindicativas en acuerdos de gestión participativa para la solución de las demandas es uno de los principales desafíos de la gestión municipal contemporánea.

Un sistema socio-territorial activo e involucrado en la resolución de las cuestiones que integran la agenda pública local es importante, no sólo para el fortalecimiento de los actores colectivos, sino también para que los objetivos de los programas municipales guarden coherencia con las necesidades y demandas de la población.

A modo de síntesis, afirmamos que una articulación apropiada entre los subsistemas político-administrativo, empresarial y socio-territorial posibilita que los recursos municipales se afecten a la atención de lo que los propios sujetos definen como sus objetivos y necesidades prioritarias. Esta mayor *efectividad* de las políticas públicas puede a su vez contribuir a mejorar la legitimidad de las autoridades locales. Por otra parte, el incorporar recursos externos a la Municipalidad a la realización de proyectos compartidos, redundará en el mejoramiento de los niveles de eficiencia local.

A fin de posibilitar estos cambios, es también necesario modificar rigideces administrativas y culturas organizacionales que son adversas a las nuevas modalidades de gestión participativa. En efecto, para quienes en sus prácticas sociales se educaron en el modelo racional burocrático (aún predominante a pesar de lo difundido que está el discurso de la “nueva gerencia pública”) resulta difícil aceptar la posibilidad de que actores externos a la administración participen en los distintos momentos de las políticas públicas, desde su formulación hasta la evaluación de los resultados alcanzados, desde la elaboración de los diagnósticos a la gestión de los proyectos.

La redefinición en las modalidades de articulación entre estado y sociedad a escala local es, en nuestra opinión, una de las principales innovaciones de *fortalecimiento institucional* de los Municipios; sin embargo, para otorgarle viabilidad es necesario sea acompañada de cambios organizacionales y tecnológicos, a los que nos referiremos seguidamente.

Entre las debilidades más frecuentes en las administraciones locales, se encuentran las referidas a planeamiento, programación presupuestaria, gestión de recursos humanos y administración tributaria. Razones de espacio impedirán que tratemos cada una de ellas con la extensión y profundidad que sería deseable. Nos detendremos sin embargo en un aspecto que interpretamos relevante para el diseño de programas de fortalecimiento institucional: los sistemas de planificación.

LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN

En un artículo anterior, publicado en esta misma revista, al referirnos a un relevamiento realizado en seis Municipios, afirmábamos que la planificación realizada era asistemática y de carácter incremental: *“El modus operandi mas frecuente es de tipo inercial, consistente en dar respuestas “sobre la marcha” a los problemas y restricciones que se presentan en la gestión. El conocimiento del entorno es incompleto y poco sistemático, al tiempo que las nuevas funciones son incorporadas a la gestión sin planificación previa y sin que, al interior de las administraciones, se desarrolle un debate conducente a construir el consenso de los actores organizacionales en torno a los nuevos roles y funciones”* (Tecco, C. 1997).

En el mejor de los casos, los programas o plataformas que los candidatos a Intendente presentan al electorado sirven de marco referencial para la definición de políticas municipales. Se trata de satisfacer “compromisos adquiridos” con la ciudadanía, a los cuales debe darse respuesta durante el período de gobierno. Este hecho representa en sí mismo un gran avance en relación a la situación imperante en los años inmediatos al restablecimiento de la democracia en nuestro país, cuando eran contados los candidatos y partidos que presentaban plataformas estructuradas en las elecciones municipales.

Actualmente es más frecuente que las plataformas electorales (de carácter genérico y con grados variados de coherencia y precisión) adopten carácter de orientadoras de los procesos de toma de decisiones, siendo los programas sectoriales los de mayor consistencia, en cuanto a objetivos, cursos de acción y medios para alcanzarlos.

Sin embargo, los programas sectoriales no se integran en un plan de gobierno, motivo por el cual la articulación del Municipio con los distintos actores sociales se concreta en torno a cuestiones puntuales,

sin que exista un proyecto colectivo de sociedad y gobierno local, en cuya formulación participen actores estatales y no gubernamentales.

Pensamos que, es importante contar con un plan de gobierno, que oriente y articule programas sectoriales (de Secretarías y Direcciones) dándole consistencia y coherencia a estos últimos. En tal caso, las reuniones de gabinete municipal serían de utilidad no sólo a los fines de adoptar decisiones coyunturales, sino también momentos oportunos para el monitoreo y retroalimentación del mencionado plan.

Aunque parezca obvio aclararlo, cuando nos referimos a la importancia de contar con un “plan de gobierno” no estamos pensando en las propuestas tradicionales de tipo normativo. Por el contrario, en razón de argumentos ya expuestos en este mismo artículo, interpretamos que la **planificación estratégica** es una superación de tales propuestas y que constituye un valioso instrumento de gestión participativa.

De acuerdo a esta perspectiva, la participación ciudadana es un método para establecer zonas de acuerdo, por lo que los compromisos que se derivan de su operacionalización no deben ser interpretados como "verdad", sino como consenso entre actores con intereses y valores diversos.

Como se sostiene en una publicación de la Municipalidad de Córdoba (Lucca, C. et. al., 1995) *“La planificación estratégica apunta a la construcción de un proyecto colectivo y global de Municipio (entendido éste como sociedad, territorio y Gobierno Local), en cuya formulación y ejecución participan tanto actores estatales como no gubernamentales... el objetivo de este tipo de planificación es intervenir deliberadamente en el proceso de cambio social, orientándolo en función de una imagen objetivo de sociedad y administración local”*.

Planificar con criterios estratégicos es poner en marcha un proceso socio-institucional, mediante el cual se seleccionan los problemas más relevantes (Matus, 1987), incorporándolos a la agenda de cuestiones a resolver; se definen los objetivos a alcanzar en un determinado tiempo y se elaboran los cursos de acción que conduzcan al logro de tales objetivos, procurando que las acciones sean económicamente eficientes, técnicamente factibles y políticamente viables (Borja, J. 1995).

Entendida así, la planificación es un instrumento para lograr acuerdos en torno a ejes sobre los cuales la Municipalidad desarrollará su acción de gobierno y los sectores privado y social sus actividades. Supone por tanto una evaluación compartida de escenarios futuros, identificando las oportunidades que se le presentarán a la localidad y a su gobierno, basándose en sus fortalezas, procurando neutralizar los riesgos y superar las debilidades (Lucca, C. et.al. 1995).

Es importante remarcar, como parece indicar la experiencia de Rosario (Reyna, M.J., 1998), que la puesta en marcha un proceso de planificación estratégica requiere se realicen ciertas actividades previas tendientes a facilitar la futura viabilidad del plan y estudios que brinden información de utilidad a los actores sociales que participarán de la experiencia.

En efecto, es conveniente reunir e interpretar información sobre la localidad y sus habitantes, como así también conocer las expectativas prioritarias de éstos en relación a los campos de actuación del Gobierno Local. Asimismo, el equipo técnico del plan debe conocer la estructura y dinámica del sistema de acción local, en el sentido que, siguiendo a J. Arocena (1995), le hemos dado en este mismo artículo.

Por otra parte, es necesario que los actores sociales que habrán de participar en el proceso conozcan los fundamentos y propósitos de la actividad para la cual se los convoca, a fin de lograr que adopten el carácter de *agentes de desarrollo local* involucrándose en el proceso de planificación estratégica.

En razón de lo expuesto, consideramos que, previo a la puesta en marcha de un proceso social de planificación es necesario realizar estudios sobre:

- la situación económica y social de la localidad.
- las características del medio natural y construido.
- las opiniones y expectativas de la comunidad en relación a la localidad y el Municipio.
- el sistema de acción y las lógicas de actuación de los actores locales.
- La estructura y la dinámica urbana de la localidad y su rol en el sistema de ciudades.

Realizar este tipo de estudios previos contribuye asimismo a reducir la incertidumbre en la institución convocante. En efecto, el Municipio no es “un actor más” entre los que participan en los talleres de planificación; por el contrario, es el Gobierno Local que *lidera* un proceso social, técnico y político, conducente a la formulación de un proyecto colectivo. Por tal motivo, es importante que cuente con conocimientos fundados que le permitan ejercer dicho rol, al momento de interactuar con una diversidad de agentes que aportarán sus particulares saberes y racionalidades a la construcción de dicho proyecto.

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA COMO INSTRUMENTO PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

La implementación de un proceso de planificación estratégica a escala local, requiere como requisito *sine qua non* para el adecuado desarrollo del mismo la existencia de un claro y fuerte compromiso de todos los actores involucrados. La generación de este tipo de compromisos es una tarea compleja y difícil de desarrollar en un contexto en el cual distintas instancias de poder se encuentran compartidas en diferente grado por diversos actores locales y extralocales. En estos contextos, se requiere más tiempo para sensibilizar a los diversos actores locales acerca de la necesidad y de la importancia de su participación, así como para generar acuerdos que permitan alcanzar consensos mínimos que faciliten el desarrollo de actuaciones compartidas.

El compromiso que se acaba de mencionar implica la necesidad de un explícito aval político de parte del gobierno local a dicho proceso, que sirva como señal para el involucramiento del resto de los actores sociales. El compromiso del gobierno local con el proceso de planificación estratégica debe manifestarse básicamente en la voluntad de respetar los acuerdos alcanzados entre todos los actores respecto a las acciones que son necesarias en la localidad. De igual manera, los actores que no pertenecen al gobierno local deben asegurar su participación y su voluntad para respetar los acuerdos alcanzados. En definitiva, el proceso de planificación estratégica permite a cada participante hacer explícito el lugar que

ocupa en el escenario local así como la visión que el mismo tiene acerca de los objetivos a alcanzar y de las acciones a desarrollar.

Sin embargo es importante señalar que la planificación estratégica, aunque puede ayudar a las organizaciones a tomar decisiones que sean efectivas, no puede sustituir la necesidad de pensar y actuar estratégicamente, así como tampoco suplir la ausencia de liderazgo (en el caso de que no lo hubiera) a nivel local.

Un elemento importante a señalar, es el hecho de que los procesos de planificación estratégica no solo le permiten al municipio responder con mayor efectividad a los cambios que se generan en su entorno, sino también a manejar y controlar su propio proceso de cambio.

La implementación de un proceso de fortalecimiento institucional desarrollado a partir de una perspectiva asociada a la planificación estratégica, generaría en los gobiernos locales un conjunto de beneficios. Un primer beneficio a obtener de la implementación de una propuesta de estas características, sería el de promover en el gobierno local un pensamiento y un accionar de carácter estratégicos, a partir de un análisis más sistemático del entorno interno y externo al mismo, lo que permitiría orientar la atención y los recursos hacia aquellos aspectos considerados fundamentales, facilitando este hecho la formulación e implementación de estrategias y lineamientos de acciones prioritarios a seguir.

Un segundo beneficio estaría asociado a la mejora que se operaría en el proceso de toma de decisiones, debido a que permitiría incorporar al mismo los objetivos y visiones de los actores extra-gubernamentales presentes en el ámbito local.

Un tercer beneficio (vinculado con los anteriores), estaría dado por la mayor capacidad de acción que adquiriría el gobierno local para procesar demandas y presiones de carácter tanto interno como externo, hecho que le permitiría responder a las mismas de manera más efectiva.

Finalmente, una instancia como la propuesta, facilitaría a los responsables del gobierno un desempeño más eficientemente de sus roles y funciones, promoviendo y fortaleciendo con otros actores claves de la escena local.

Aunque una instancia de fortalecimiento institucional como la señalada puede ciertamente generar estos resultados, no hay garantía de que ellos se produzcan, desde el momento en que, como se mencionó con anterioridad, el éxito de este tipo de procesos depende fuertemente del compromiso político de los participantes. Este compromiso es esencial desde el momento en el que un mecanismo como el propuesto se construye a partir de la valoración de la naturaleza política del proceso de toma de decisiones a nivel local, y se aleja de propuestas de tipo administrativistas que buscan privilegiar racionalidades de carácter técnico en sistemas en los que, como el analizado, predomina una racionalidad de carácter político.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y CAMBIOS ORGANIZACIONALES

La gestión estratégica implica no sólo cambiar las formas tradicionales de relación de la administración con el sistema de acción local, sino también modificar sistemas y prácticas administrativas que operan en un sentido contrario al de los criterios antes expuestos.

Tales cambios deben apuntar a potenciar la *capacidad de gestión* de los Municipios, para que estos logren los resultados buscados, adecuando a ello las estructuras, procesos y recursos organizacionales.

Un aspecto crítico suele ser el de los *recursos humanos*. La capacitación, entendida no sólo como adquisición de destrezas instrumentales, sino también del conocimiento compartido de la estrategia general del Municipio que integran, se constituye en una pieza clave para el cambio organizacional.

Es necesario contar con estrategias conducentes a mejorar no sólo los conocimientos y habilidades de los agentes municipales, sino también a lograr el compromiso por parte de los miembros de la organización, en torno a objetivos y valores compartidos por el gobierno y la sociedad local. De nada sirve lamentarse de las “resistencias burocráticas al cambio”; quienes ejercen el liderazgo deben prever tales situaciones y diseñar políticas conducentes a superarlas.

En otro orden, la *estructura* de la administración municipal debe guardar correspondencia con los propósitos institucionales y adecuarse a los objetivos y actividades definidos en el proceso de planificación a que hemos hecho referencia.

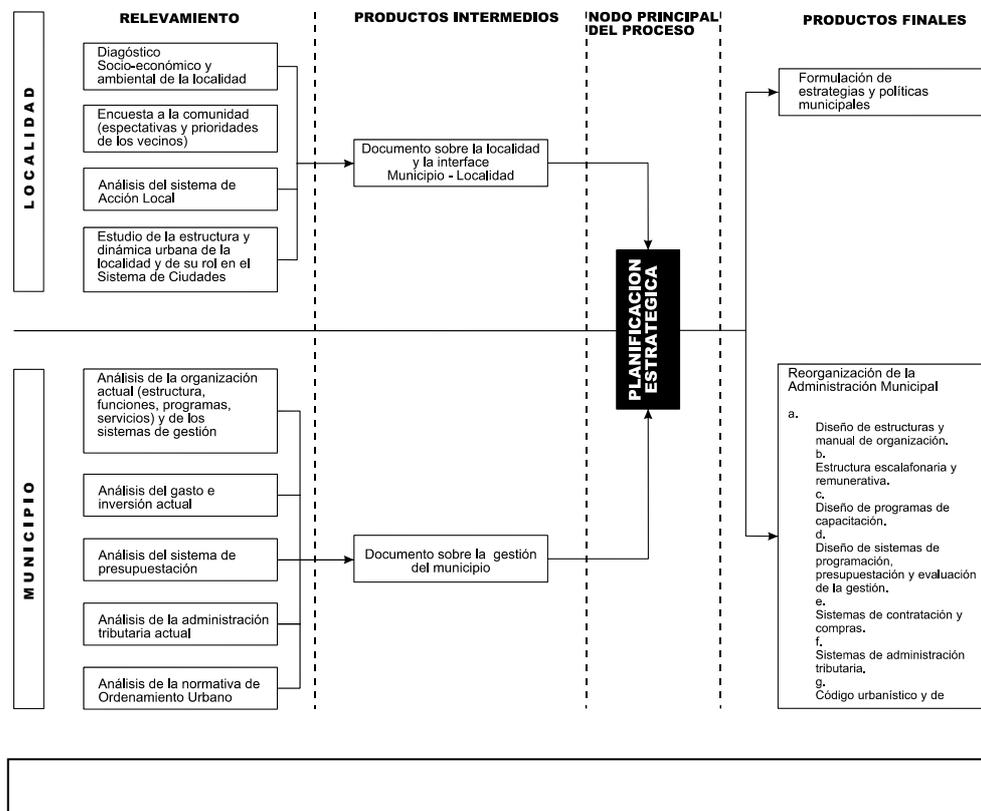
Las estructuras deben ser las adecuadas para las estrategias y políticas definidas en el proceso de planificación y no a la inversa. De nada sirven los organigramas y manuales de funciones, aprobados por Ordenanzas, de acuerdo a un modelo tomado de otros municipios, cuyos campos y modalidades de intervención difieren del caso particular de que se trate.

Si se cuenta con una visión clara y compartida de la misión del Municipio en cuestión y de la situación futura a la que aspira (como así también de las políticas generales y los cursos y medios de acción para alcanzar tales objetivos) debe procurarse el diseño de un sistema de división y coordinación de tareas, esto es una estructura, que responda e ello, evitando los formalismos de modelos resultantes de prácticas históricas pasadas.

La planificación, es también un insumo básico para la formulación de los presupuestos municipales. En efecto, el presupuesto es un instrumento de gobierno, que asigna recursos a los programas y proyectos resultantes del proceso de planificación. Si los presupuestos municipales devienen del mero ajuste o actualización de los ejecutados en años anteriores, las decisiones adoptadas en un proceso de planificación estratégica carecen de sentido.

Como se observa, el proceso de planificación conduce a cambios organizacionales que probablemente no se agotan en los aspectos mencionados en este apartado. El estudio de las particularidades de cada caso puede determinar la necesidad de otro tipo de reformas. Sólo a modo de ejemplo, esquemizamos seguidamente un conjunto de acciones que pueden resultar pertinentes en proyectos de fortalecimiento institucional.

UN ESQUEMA PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL MUNICIPAL



Sería contradictorio con el enfoque expuesto en este artículo pretender que los proyectos de fortalecimiento institucional municipal contengan todos y cada uno de los componentes que se esquematizan en el anterior diagrama. La situación de partida y los objetivos particulares de los Municipios seguramente difieren entre una experiencia y otra; debiendo por tanto los proyectos adecuarse a tales diversidades. Por tal motivo, algunos de los insumos que figuran en la columna “relevamiento” del diagrama podrían ser sustituidos por otros (o bien requerir estudios complementarios que no están allí indicados). Esto modificaría a su vez el menú de productos.

¿Cuál es entonces el valor del anterior esquema? Evidentemente el principal no reside en sus partes (aunque den cuenta de necesidades bastante difundidas entre los Municipios) sino en la *relación* que se establece entre las mismas.

En efecto, el esquema plantea una secuencia que, a nuestro criterio, permite reducir el nivel de incertidumbre, “planificando la planificación” de los cambios. Tal secuencia es la que expusieramos en este artículo, al fundamentar la necesidad de realizar estudios previos sobre la sociedad, el territorio y el gobierno local. Los productos intermedios, resultantes de tales estudios son a su vez insumos de información para los actores sociales que participan en el proceso de planificación. Estos “productos intermedios” son sólo una parte (inicial) del proceso de planificación estratégica. El trabajo de los equipos

técnicos debe ser enriquecido con los saberes y conocimientos de los actores locales, que serán en definitiva quienes seleccionen los problemas que consideren más relevantes, definan los objetivos a alcanzar en un determinado tiempo y elaboren los cursos de acción que conduzcan al logro de tales objetivos.

BIBLIOGRAFIA

- Arocena, J. (1995):** "El desarrollo local: un desafío contemporáneo". CLAHE, Ed. Nueva Sociedad, Caracas.
- Borja, Jordi (1995):** "Planificación estratégica de ciudades". Revista "Córdoba, Ciudad y Desarrollo", Año 1, Nro.3/febrero de 1995.
- Borja, J. & Castells, M. (1997):** "Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información". Taurus, Madrid, 1997
- Buller, E. (1991):** "El Desarrollo Institucional Municipal como estrategia de intervención para el cambio y como estrategia de desarrollo local. Cuadernos de Desarrollo Local, IULA, Quito.
- Bryson, J. (1995):** Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. Jossey-Bass Publishers. San Francisco.
- Castells, M. y Hall, P.:** "Tecnópolis del Mundo. La formación de los complejos industriales del Siglo XXI". Alianza Editorial, Madrid, 1994
- Castells, Manuel (1997a):** "La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol.1 La sociedad red". Alianza Editorial, Madrid.
- Castells, M (1997b):** The Rise of the Network Society. Vol I. First Edition. Blackwell Publishers.
- de Mattos, C. (1997):** "Dinámica globalizada y transformación metropolitana: hacia un planeta de archipiélagos urbanos". 6º Encuentro de Geógrafos, Buenos Aires (mimeo)
- Esser et.al. (1996):** "Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política". Revista de CEPAL N° 59, Santiago, agosto de 1996.
- Kliksberg, B.:** "¿Cómo será la Gerencia en la década del 90?". INAP, Bs.As., 1991 (Mimeo).
- Kotler, Philip et. al.:** "Marketing Places". Free Press. 1994.
- Lucca, C. y Marianacci, G. (1995):** "El rol del Gobierno Municipal en la promoción del Desarrollo Económico". En Revista "Córdoba, Ciudad y Desarrollo", Municipalidad de Córdoba, Año 1, Número 4, Julio de 1995.
- Matus, C.:** "Política, planificación y gobierno", ILPES, Caracas, 1987.
- Monagas, A.J.:** "La Planificación en Venezuela, entre el Discurso y la Praxis". Universidad de los Andes, Consejo de Publicaciones-APULA, Mérida, Venezuela, 1996
- Neira Avalos, E.:** "Fundamentos de la planificación estratégica". FORHUM-CIDAP, 1991.
- Robirosa, Mario:** "Estrategias para la viabilización eficiente y eficaz de proyectos de desarrollo popular". FLACSO, mimeo, enero de 1988.
- Reyna, María J. (1998):** "Iniciativas locales de innovación: la gestión municipal de Rosario". Ponencia presentada al IIIº Congreso Internacional del CLAD, Madrid, octubre de 1998. (Mimeo)
- Santos, Milton (1996):** "De la totalidad al lugar". Editorial Oikos-Tau, Barcelona.
- Sassen, S (1998):** "Urban Economies and Fading Distances". Megacities Lectures.
http://www.megacities.nl/lecture_sassen.htm
- Soria, D.F. (1997):** "A propósito de la participación ciudadana mediante las formas de democracia semidirecta en el ámbito municipal". Administración Local y Derecho, Buenos Aires, Enero de 1997, Año XIX, Suplemento Especial N° 1.
- Tecco C, & Bressan J.C. (1993):** "La descentralización como estrategia para la reforma del Estado. Análisis de la experiencia desarrollada en Córdoba". Administración Pública y Sociedad Nro.8, IIFAP, Córdoba, Junio de 1993.
- Tecco, C.:**
- (1994) "Los Municipios y la gestión del desarrollo local y regional". Administración Pública y Sociedad Nr. 9, IIFAP, Córdoba, Diciembre de 1994
 - (1997a) "El Gobierno Municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los Municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales". En García Delgado, Daniel (Comp.) "Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y Sociedad Civil en Argentina". FLACSO, Ofic.de Publicaciones C.B.C., Univ. de Buenos Aires.
 - (1997b) "Sobre las características de la Gestión Pública en Municipios Pequeños e Intermedios. Apuntes basados en estudios de casos". Administración Pública y Sociedad Nr. 10, IIFAP, Córdoba, diciembre de 1997.

Vázquez Barquero, A. (1997): "Notas sobre la estrategia de desarrollo territorial". Administración Local y Derecho, Buenos Aires, Enero de 1997, Año XIX, Suplemento Especial N° 1.