

Innovación en la Gestión Municipal

Prólogo, por Eduardo Accastello **3**

Presentación, por Daniel Cravacuore **5**

I. El fenómeno de la innovación en la gestión municipal

- Para leer la innovación (Notas de teoría y método) , por Cristina Díaz.	9
- Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local , por Claudio Tecco.	43
- Fragmentación y articulaciones de la política social local , por Sergio Raúl Ilari.	60
- Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del Banco de Experiencias Locales , por Alejandro Villar.	69
- El origen de la innovación en el gobierno local. Reflexiones a partir del análisis de casos , por Daniel Cravacuore.	86
- Liderazgo político e innovación en la gestión local , por Martha Díaz de Landa.	103
- Innovación en el rol de los gobiernos locales: avance tecnológico y ciudad en la era de la globalización , por Guillermo Marianacci.	130
- Universidad y sociedad. El cambio necesario , por Fernando Tauber.	148

II. Casos presentados en el Segundo Concurso Nacional Experiencias Positivas en Gestión Local

- Palabras de Inauguración de la Segunda Jornada Nacional "Experiencias Positivas en Gestión Local" , por Daniel García Delgado	162
- Sistema de producción y comercialización de verduras y hortalizas orgánicas producidas en terrenos baldíos de Camilo Aldao , presentado por Carlos Atilio Carignano (Municipalidad de Camilo Aldao , Provincia de Córdoba).	166
- Bahía Solidaria , presentado por Pablo Stegmann (Municipalidad de Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires).	174
- Club de trueque "Trenquetrué" , presentado por Gustavo Rinaldi (Municipalidad de Trenque Lauquen (Provincia de Buenos Aires).	182
- Municipio saludable , presentado por Carlos Anigstein (Municipalidad de General Rodríguez (Provincia de Buenos Aires)	190

- **Vivir en lo global, actuar en lo local. El municipio como impulsor del desarrollo económico local**, presentado por María Cristina Morán y Flores
(Municipalidad de Río Grande, Provincia de Tierra del Fuego).

213

Prólogo

Son las comunidades, último refugio de la eclosión de nuestro sistema de representación y gestión en nuestro país.

Son también la primera oportunidad de regenerar las células sociales que permiten el entramado de un nuevo cuerpo social.

El nacimiento de un país, con un proyecto que lo identifique, puede surgir de la sumatoria de pares, la Argentina de abajo hacia arriba.

Con actores de reparto, que no tienen los antecedentes de ocupar las principales carteleras pero que en su empeño por originar cambios, capacitarse en la gestión pública, promover las redes de acción solidaria, accionar con innovación en la producción y en el desarrollo de una economía de inclusión social; se transforman en los líderes que desde los gobiernos locales protagonizan, escriben e interpretan el mejor guión.

La sociedad, los vecinos, buscan un ámbito que los identifique y alguien que los represente, son las ciudades, los pueblos que le dan el sentido de pertenencia y los gobiernos locales donde encuentran respuestas.

Es por eso, que la Federación Argentina de Municipios, plantea una Agenda de Debate que incluya a los municipios y su rol en la nueva Argentina.

Los gobiernos centrales, cedieron en su capacidad de reinventar para contribuir al diseño de esquemas burocráticos corruptos, clientelistas, descentralizaron por acción o por inacción hacia quienes estaban más cerca de la gente: los Municipios, pero no transfirieron los recursos.

La Argentina tiene proyectos de poder, pero carece de un proyecto de país. Es allí donde los gobiernos locales garantizan la gobernabilidad gestionando a diario, promoviendo los sectores productivos regionales, estableciendo propósitos y consensos que fomentan el asociativismo de los municipios en la Argentina y empiezan a vertebrar un proyecto de país. Comienzan a requerir del Estado Nacional que no sea él quien decida por todos para todas las cosas, aún las que hacen los organismos municipales.

Los municipios recuperan la autoestima de las comunidades que organizan ante la falta de un PROYECTO NACIONAL, y dan nacimiento a una nueva etapa económica, donde el desarrollo productivo regional vincula fuertemente a los Emprendedores, a las Universidades y a los Gobiernos Locales.

Los trabajos que este libro contiene valoran y reconocen la importancia de los gobiernos locales en la nueva Argentina que viene.

Los que estuvieron al lado de la gente en los momentos más críticos, los que caminan por las calles de sus pueblos sin problemas, son los intendentes, los nuevos líderes emergentes, que interpretaron que se requiere PROYECTO, IDEAS, COHERENCIA Y VALOR para producir los cambios desde el sentido común.

Eduardo Accastello

Presidente de la Mesa Ejecutiva de la

Federación Argentina de Municipios

PRESENTACIÓN

Este libro compila una serie de artículos generados con motivo del *Segundo Concurso Nacional Experiencias Positivas en Gestión Local*, convocado en el año 2001 por el Banco de Experiencias Locales de las Universidades Nacionales de Quilmes y General Sarmiento, y la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación. Este concurso tuvo como finalidad premiar experiencias innovadoras de gestión local desarrolladas por municipios argentinos en el último trienio. Para actuar como jurados del Concurso se invitó a cinco reconocidos especialistas nacionales sobre la gestión en gobiernos locales: Guillermo Marianacci, Martha Díaz de Landa, Daniel García Delgado, Pedro Pérez y Fernando Tauber, quienes determinaron que, para la evaluación de los casos, tomarían en cuenta los criterios de claridad en la formulación de objetivos; el enfoque innovador en la temática y en la metodología de intervención; la eficiencia en el uso de los recursos; la capacidad para obtener y articular recursos de fuentes diversas; la sustentabilidad de los resultados; el grado de participación de la comunidad en el proyecto y, finalmente, la relevancia de la experiencia para resolver problemas concretos.

En función de estos criterios, los miembros del jurado propusieron otorgar el primer premio al proyecto *Sistema de producción y comercialización de verduras y hortalizas orgánicas producidas en terrenos baldíos*, experiencia desarrollada por la Municipalidad de Camilo Aldao, provincia de Córdoba. Asimismo, el jurado decidió, en virtud a sus méritos, otorgar cuatro menciones a los siguientes proyectos: *Bahía Solidaria*, presentado por la Municipalidad de Bahía Blanca, provincia de Buenos Aires; *Municipio Saludable*, presentado por la Municipalidad de General Rodríguez, provincia de Buenos Aires; *Club de Trueque "Trenquetrué"* desarrollada por la Municipalidad de Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires; y *Vivir en lo global, actuar en lo local* presentada por la Municipalidad de Río Grande, Tierra del Fuego.

El concurso culminó con la realización del seminario *Experiencias Positivas en Gestión Local 2* desarrollado el 30 de noviembre del 2001 en la sede de la Universidad Nacional de Quilmes. La decisión de organizarlo partió del reconocimiento de la necesidad de generar un espacio en el que funcionarios nacionales, provinciales y municipales e investigadores de distintas universidades logren encontrar espacios de reflexión conjunta respecto de las condiciones para el desarrollo de experiencias innovadoras en los gobiernos municipales.

El origen de las mismas debe examinarse a la luz de la transformación económica de los noventa y sus efectos sobre las economías regionales, de los cambios en la estructura del Estado y de la orientación de las políticas públicas, que ampliaron las funciones tradicionales del municipio, provocando el surgimiento de un nuevo tipo de misiones y objetivos e incentivando la aparición de nuevas políticas y de nuevas tecnologías de gestión. Esto incentivó el desarrollo de un número creciente de casos como los disponibles en el *Banco de Experiencias Locales* (www.unq.edu.ar/bel), que alcanzan a la fecha ciento treinta casos en la web y otros ciento setenta detectados y en proceso de carga.

Creemos que aún estamos en los inicios de la investigación y conceptualización sobre estas experiencias, y el resultado de los primeros estudios realizados por distintos centros académicos forman parte medular de este libro. Pero aún más limitado resulta el espacio de discusión entre

funcionarios y académicos, que permita un proceso de retroalimentación respecto de las particularidades en el desarrollo del cambio, sobre la cual trabaja el Banco de Experiencias Locales desde 1997, y del cual esta obra es un nuevo producto.

La primera parte de este libro se ocupa del análisis de la innovación en los gobiernos municipales desde distintas perspectivas. Cristina Díaz nos permite introducirnos en las distintas dimensiones teóricas para el análisis de la innovación en las políticas públicas.

Claudio Tecco presenta las características del modelo innovativo en el gobierno local, realizando una conceptualización respecto de los nuevos quehaceres que deben afrontarse, e interesándose especialmente respecto de los actores con los cuáles interactúa el municipio en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

En la misma línea, Sergio Ilari debate sobre el concepto de articulación en la gestión local, cuestionando algunos argumentos que resaltan las sinergias resultantes de la articulación y de la generación de redes en la gestión de proyectos sociales.

Alejandro Villar efectúa un análisis de las misiones y funciones que han ido adquiriendo los gobiernos locales en el nuevo modelo de gestión municipal, a partir de un análisis de casos del Banco de Experiencias Locales.

Con posterioridad, encontraremos los artículos de Daniel Cravacuore y de Martha Díaz de Landa en los que se formulan, desde distintas perspectivas, algunas conclusiones de trabajos de investigación recientes vinculados al papel del liderazgo en el desarrollo de procesos innovativos en gobiernos locales de las provincias de Buenos Aires y Córdoba, respectivamente.

Para finalizar esta primera parte del libro, Guillermo Marianacci plantea la necesidad de incluir en la agenda del gobierno local las cuestiones vinculadas a la ciencia y la tecnología, que tradicionalmente se han asociado a niveles superiores del Estado pero que, a su juicio, merecen un replanteo a la luz del proceso de globalización. Por su parte, Fernando Tauber muestra la necesidad de articular el conocimiento existente en la Universidad y la gestión del gobierno local, para lo cual nos relata la labor realizada en los últimos años por una unidad académica a su cargo.

En la segunda parte de este libro se presentan los cinco casos que fueron reconocidos por el jurado del Segundo Concurso Nacional "Experiencias Positivas en Gestión Local". Los mismos están prologados por Daniel García Delgado quien, en el discurso que dio inicio al Seminario y que aquí se transcribe, presenta los criterios con los cuales evaluó el jurado los casos presentados – que alcanzaron un total de cincuenta y seis – y simultáneamente revaloriza la labor que desarrollan muchos funcionarios de los gobiernos locales en el contexto del discurso antipolítico característico de los últimos años.

Este libro se nutre además del esfuerzo compartido por quienes nos acompañaron a lo largo de las distintas etapas en que se desarrollaron las labores sintetizadas en esta publicación. En primer término, los miembros del jurado, que aportaron desinteresadamente su invaluable experiencia y conocimiento en la materia. En segundo término, quienes colaboraron en la organización del concurso nacional y del seminario: Cristian Rodríguez, Jessica Braver, Silvina Felici, Fernando Krakowiak y Gustavo Badía. También los colegas de distintas universidades que respondieron a nuestra invitación

para participar: Cristina Díaz, Martha Díaz de Landa, Daniel García Delgado, Sergio Ilari, Guillermo Marianacci, Fernando Tauber, Claudio Tecco y Alejandro Villar, que apoyaron y acompañaron este proyecto. Y hacemos extensivo nuestro reconocimiento a quien nos apoyó en la compilación editorial, Mariana Caminotti.

Agradecemos a la Mesa Ejecutiva de la Federación Argentina de Municipios en la persona de su presidente, el intendente Eduardo Accastello, por su confianza en este proyecto y su apoyo para la edición de esta obra. También la colaboración del Instituto Federal de Asuntos Municipales, del Programa de Desarrollo Local de la Universidad Nacional de General Sarmiento y de la Secretaría de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de Quilmes, que subvencionaron distintas instancias del concurso nacional.

Queremos dejar para último término a todos los funcionarios municipales que han presentado sus experiencias al concurso. Sabemos lo difícil que resulta, involucrados en la atención de las cuestiones cotidianas de la gestión en plena crisis social, tener tiempo para reflexionar y sistematizar sus experiencias. Sabemos que lo han hecho porque, con esa misma pasión que encaran el trabajo para solucionar los problemas de sus comunidades, han preparado sus casos. Tenemos la dicha, gracias a los proyectos desarrollados por el Banco de Experiencias Locales en los últimos años, de conocer a muchos de ellos y podemos dar fe que se trata de líderes extraordinarios que silenciosamente están construyendo el país que todos queremos.

Daniel Alberto Cravacuore
Centro de Estudios e
Investigaciones
Universidad Nacional de Quilmes

I. El fenómeno de la innovación en la gestión municipal.

Para Leer la Innovación

(Notas de Teoría y Método)¹

Cristina Díaz²

1. De la innovación en general

En el lenguaje cotidiano la palabra innovación es utilizada como sinónimo de producir, asimilar y explotar con éxito una novedad en la esfera económico-social, de forma que aporte soluciones inéditas a los problemas y permita así responder a las necesidades de las personas y de la sociedad. La innovación resulta así un fenómeno de múltiples facetas.

Pero el término *innovación* no deja de inquietarnos por una cierta multivocidad subyacente: también en el habla corriente designa a la vez un proceso y su resultado. Según la definición que propone la OCDE en el Manual de Frascati se trata de la transformación de una idea en un producto o un servicio comercializable, un procedimiento de fabricación o distribución operativo, nuevo o mejorado, o un nuevo método de proporcionar un servicio social. No se nos escapa que aquí se está mentando el proceso.

Por el contrario, cuando con el término "innovación" se designa el producto, el equipo o el servicio nuevo o mejorado que se impone en el mercado, el énfasis se sitúa en el resultado del proceso.

Conviene que esta multivocidad sea tenida muy presente cuando se encara - en estudios como éste - la identificación de innovaciones y el reconocimiento de producción - difusión de innovación: cuando se habla de ellas también en la gestión de lo público se puede hacer referencia tanto a los procesos, es decir, de los métodos y de las prácticas que permiten innovar y/o difundir resultados, como a estos últimos, es decir a los nuevos productos. Distinguirlos es importante para evitar la confusión, como bien advierten los teóricos de la OCDE, pero - sobre todo - porque a nosotros esas diferencias nos resignifican absolutamente el problema - objeto de investigación. En tanto adoptamos una noción de innovación que reconoce proceso y producto como dimensiones co-constitutivas, que se presuponen, en cada caso en estudio estamos obligados a explorar esa *doble faz*. En esa línea es que se abren una pluralidad de interrogantes sobre relaciones posibles del tipo: cantidad en proceso - cantidad en producto, calidad en proceso - calidad en producto (y los cruces obvios).

En el sentido de *proceso*, la innovación remite a la forma en que se ha concebido y se produce; a las diferentes fases y mecanismos que llevan a ello y a su articulación en un movimiento jamás lineal

¹ Una versión preliminar de este artículo integra el Informe Final del PID (Res. 202 / C.S.) *Innovación y espacio local: la gestión municipal actual de la ciudad de Rosario*, de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la U.N.R., Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Período de ejecución: febrero 1997-enero 1999. Código C-077 del Programa de Incentivos.

^D Directora del Grupo Política y Gestión de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

o legible en clave etapista; su reconstrucción podría aspirar a esbozar un complejo sistema de interacciones, de idas y venidas, entre las diferentes funciones y participantes cuya experiencia y conocimientos se refuerzan mutuamente y se acumulan.

En la consideración de la innovación como resultado, se recorta el *producto*, que puede ser un bien, servicio o procedimiento nuevo. El énfasis común en la novedad, constituye otro costado problemático en el tratamiento de la innovación, privilegiado por aquéllos que *etiquetan a toda novedad como innovación* y se limitan a producir una taxonomía reducible a:

- La innovación radical o de ruptura;
- La innovación progresiva, que modifica a lo largo de un proceso incremental, por medio de mejoras sucesivas, los productos, procedimientos y servicios.

Otros – de quienes cabe decirlo, nos sentimos más cercanos – reniegan del *absolutismo de la novedad* y – como veremos – lo que indagan es la presencia de ciertos elementos calificadores de los procesos, que son propiamente los que los tornan innovativos; son los mismos que afirman que *toda innovación puede ser leída a la vez como producto y como proceso*, encontrando su génesis fundamentalmente en la transformación de los comportamientos sociales y de las formas de relacionamiento que también acusarán el impacto de su irrupción, pues si en el diccionario, lo contrario de innovación es *el arcaísmo y la rutina*, en su marcha encontrará sin duda obstáculos y resistencias. Y por eso también, el desarrollo y presencia de una cultura de innovación compartida se convertirá en un eje importante del cuadro de análisis.

En la producción nacional, el debate en torno a los criterios de uso del término *innovación* se vio enriquecido por las categorizaciones de Felcman y Suárez, quienes sostienen que *"innovación es el proceso mediante el cual un nuevo conocimiento utilizado o utilizable a escala social es incorporado por primera vez a una unidad social u organización con el objeto de transformar elementos materiales o simbólicos en bienes o servicios. Es el proceso por el cual se da efectiva aplicación al conocimiento utilizable, convirtiéndolo en conocimiento utilizado"*... *"Cuando una organización es la primera en utilizar un nuevo conocimiento, (estamos frente a un)..."* *"hecho que podemos denominar innovación primaria"*... (en tanto)... *cuando una organización utiliza un nuevo conocimiento por primera vez en su historia, (el caso se denomina)... innovación secundaria*³.

Ambos autores también exploran las diferencias y relaciones entre innovación y adaptación. Adaptación es el *"proceso por el cual una unidad organizacional transforma un conocimiento utilizable o utilizado en nuevo conocimiento, utilizable o utilizado, ya sea por modificaciones mayores y generalizables que se le realizan o bien mediante una labor de análisis y recreación"* (...) *En la medida en que logre generar un nuevo conocimiento a partir de la recreación de otro ya existente, puede dar lugar a un proceso de innovación, cuando dicho conocimiento... sea incorporado por primera vez, ya sea constituyendo un caso de innovación primaria o secundaria.*

Esto a diferencia del transplante que supone la mera copia de un conocimiento ya existente. Si éste se hace sin tener en cuenta el contexto de aplicación se corre el "riesgo de no promover mejoras

³ SUÁREZ, F. y FELCMAN, I., "Tecnología y organización. Aporte para el análisis de las tecnologías administrativas". Ed. El Coloquio, 1975.

significativas en la organización... hecho que podemos denominar transplante acritico o snobismo tecnológico".⁴

2. De la innovación político - administrativa

La preocupación por la problemática de la innovación en el terreno de la gestión y de las organizaciones públicas hunde raíces tempranas o encuentra un precedente bastante precoz en los estudios que recogen aportes de las ciencias sociales y políticas desde los años cincuenta. En esa línea se desarrollaron distinciones entre las nociones de cambio estructural, aprendizaje, modernización, adaptación, innovación y creatividad que -ante los inciertos escenarios previsibles- tornan a escena con renovada productividad.

No se puede eludir tomar como punto de partida la complejidad de relaciones ya clásicas desentrañadas por March en su lectura del cambio incremental, corriente y adaptativo, que lo hacen depender de actividades de rutina, acumulación de elecciones sobre cálculos costo-beneficio, aprendizajes por ensayo y error, conflictos entre individuos y grupos, difusión imitativa de ideas y comportamientos, sustitución o composición cambiada del personal, en especial de función directiva, y se complica en presencia de anomalías o problemas (consecuencias indeseadas, soluciones que acarrear nuevos problemas, innovaciones de producto que exigen innovaciones de procesos, innovaciones de proceso que se manifiestan en cambios del producto, el activismo organizacional que genera juegos diferenciados sobre muchos de los cuales "la organización" parece no retener la capacidad de control, etc.) .

Muchos de éstos se traducen en deslizamientos semánticos y operativos cuyas consecuencias pueden ser, a juicio del analista,⁵ de índole:

- Adaptativa
- Contraadaptativa
- Innovativa

Esto nos proporciona un primer mapa para orientarnos en el difícil terreno de la transformación de la esfera pública.

Schweinheim también trabaja al interior de la noción de *cambio en el nivel de los entornos gubernamentales y públicos* y se propone definir dimensiones que pueden ser objeto de innovación, ofreciendo un listado de factores causales o estímulos de la innovación sin pretender establecer teoría.

Incorpora la noción de aprendizaje con dignidad, es decir de "*aprovechamiento de la capacidad de aprendizaje e innovación original, que no desorganice la memoria y que mantenga e incremente la conciencia y voluntad de decisión*"⁶

⁴ SUÁREZ, F. e ISUANI, F., "Innovación en las organizaciones. Una perspectiva comparada entre organizaciones públicas y privadas", *Revista de Investigaciones del INAP, Nueva época*, Número 0, Buenos Aires, segundo semestre de 1998. Pág. 21

⁵ MARCH, J. G. y OLSEN, J. P., "The uncertainty of the past: organizational learning under ambiguity", *European Journal of Political Research*, 1975, pág. 171 y sgts.

Para él, el cambio estructural en las instituciones políticas y organizaciones públicas constituye el proceso por el cual los gobiernos reorientan sus objetivos y reorganizan sus instituciones, sus procesos de producción institucional, sus sistemas organizativos y sus tecnologías de gestión para hacer frente de un modo diferente a transformaciones cualitativas del entorno, nuevas demandas o crisis sistémicas, ligadas ligar a las resultantes o impactos de políticas públicas, nuevos límites culturales, económicos y tecnológicos, demandas insatisfechas, restricciones en recursos, incapacidades para seguir alcanzando metas tradicionales o nuevas...

Lo que equivale a un proceso de aprendizaje, *"en cuyo núcleo se encuentran las nociones de prueba y error" (...)* en *"las variaciones, incorporaciones o re combinaciones en sus objetivos, metas, misión, estrategias, bienes, servicios, regulaciones, controles, procesos, actividades, tareas, recursos, tecnologías, zonas de contacto, sistemas organizacionales y/o tecnologías de gestión"*⁷.

El mismo autor, junto a Ciai y Darmohraj, propugna reservar *innovación* para los procesos de producción e implementación de novedad original, es decir surgida de procesos de creatividad interna a los sistemas políticos e instituciones públicas para distinguirla de otros aprendizajes posibles a nivel del sector público⁸.

Esta es una definición para un tipo puro – y así debe tomarse – al igual que las de modernización, adaptación, creatividad y deuteroprendizaje. Integradas en una estrategia de investigación estas categorías permiten considerar un continuum modernización - adaptación - innovación en el que es dable identificar incluso estadios intermedios. Por ejemplo, si a partir del primer esfuerzo modernizador se producen variaciones y re combinaciones evaluadas luego como mejoras incrementales, hay adaptación, pero si se detectan esfuerzos de rediseño o ingeniería, las adaptaciones pasan a convertirse en verdaderas innovaciones⁹. De modo que, reconceptualizando:

La modernización implica "la adopción de políticas, procesos, sistemas y tecnologías gerenciales originadas en los modelos administrativos, políticos y de gestión de los países del capitalismo avanzado (en el actual contexto, postindustrial, en resignificación de la acepción acuñada por Apter) es decir diseminación de innovaciones originadas en otros sistemas políticos, probadas como consecuencia de las políticas de los organismos multilaterales de cooperación y créditos u originadas en el sistema empresario privado globalmente considerado"

Por adaptación se entiende *"el proceso por el cual"... (se) "producen variaciones, re combinaciones y fertilizaciones cruzadas entre los modelos gubernamentales del capitalismo avanzado (información externa) y las dimensiones gubernamentales actualmente existentes (información de la memoria*

⁶ SCHWEINHEIM, G., "Innovación en administración gestión y políticas públicas: ¿es idéntico a modernización?" *Revista de Investigaciones del INAP, Nueva época*, No. 0, Buenos Aires, segundo semestre 1998) Pág. 31 - 36.

⁷ *Ídem*, pág. 37

⁸ CIAI, A., DARMORHRAJ, A. y SCHWEINHEIM, G., utilizados en su trabajo "De la modernización a la innovación en el sector público", en *Revista de Investigaciones del INAP, Nueva época*, No. 0, Buenos Aires, segundo semestre de 1998. Pág. 52

⁹ SCHWEINHEIM, G., *Op. cit.* pág. 39

interna)¹⁰... (en una) "estrategia que tiene en cuenta las restricciones culturales y de inercia del comportamiento de los actores y los procesos de cambio"

Richard Forbes introduce como cuestión - y al tiempo la despeja - el vínculo que estas nociones tienen con la creatividad: ésta implica el descubrimiento de la novedad, es decir de las posibles variaciones y recombinaciones de las distintas dimensiones de la acción y la estructura actualmente existente, o de la aplicación de medios (humanos, físicos, financieros, organizativos, de información y conocimiento) actualmente no aplicados como recursos para el logro de objetivos o la resolución de problemas. La creatividad es el paso previo a la innovación original: es un prerrequisito, una condición de posibilidad más que un mero facilitador. Por eso constituye una capacidad de distinto orden.¹¹

La creatividad de una gestión está directamente relacionada con la capacidad de aprendizaje autónomo; supone mantener intactas las capacidades inteligentes de búsqueda en la memoria interna.

Ahora bien, en ocasiones, la información, los conocimientos sobre modelos de soluciones de cambio estructural modernizante o adaptable y la disponibilidad de los aprendizajes concomitantes, bloquean la creatividad y por lo tanto la capacidad de aprendizaje innovador original. Aquí es cuando

¹⁰ CIAI, A., DARMORHRAJ, A. y SCHWEINHEIM, G. *Op. cit.*, pág.52

¹¹ Recogemos aquí como nota la complejidad del vínculo tal como la presenta Edwin B. DEAN en su trabajo "Creativity and Innovation from the Perspective of Competitive Advantage", publicación electrónica (1998) en la que revisa las lecturas que sobre el fenómeno creativo han proporcionado recientemente cultores de las más diversas disciplinas: "*Carr and Johansson (1995) note that... "we define creativity as the generation of ideas and alternatives, and innovation as the transformation of those ideas and alternatives into useful applications that lead to change and improvement. We've found that, in today's business environment, an essential element to an organization's success is adaptability. You must be able to manage at the speed of change, and that takes creativity and innovation. Nonaka and Kenney (1991) note that, innovation is a process by which new information emerges and is concretized in a product that meets human needs. De Bono, E. (1992) points out that the successful companies soon will not only have to be competitive, but they must also create value monopolies. He shows how creativity is necessary to generate those value monopolies. There have been, are, and will continue to be many approaches toward the creation of creativity and innovation. For example, general systems theory (Von Bertalanffy, 1968) is concerned with the ability to map things which exist in one system into another system. It is a way of bringing knowledge or technology from one system and using it in a second, possibly quite different, system. This can create radical change in the receiving system. The Japanese have developed and refined methods such as affinity diagrams which are excellent for creating the new language necessary to think in and about new ways. (...) Lateral thinking is a tool for serious creativity (de Bono, 1992b). In lateral thinking one moves down a path and suddenly takes a jump to the side. That jump, like the punch line of a joke, places one on a parallel but unseen and very different path, which in retrospect, is extremely logical. This phenomena seems to be very similar to crossovers and mutations in genetic algorithms (Goldberg, 1989) and to the complete change of phase space and associated equilibria as a control moves through the critical value in catastrophe theory (Thom, 1975). (...) Csikszentmihalyi (1988) notes that what we call creative is never the result of individual action alone; it is the product of three main shaping forces: a set of social institutions, or field, that selects from the variations produced by individuals those that are worth preserving; a stable cultural domain that will preserve and transmit the selected new ideas or forms to the following generations; and finally the individual, who brings about some change in the domain, a change that the field will consider to be creative. ... Creativity is a phenomenon that results from interaction between these three systems. Without a culturally defined domain of action in which innovation is possible, the person cannot even get started. And without a group of peers to evaluate and confirm the adaptiveness of the innovation, it is impossible to differentiate what is creative from what is simply statistically improbable or bizarre. This perception provides creativity with a categorical measure of recognition. (...) However, Lewis (1996) makes it very clear that too much innovation can destroy competitive advantage because people can handle only so much at one time".*

se valoriza otra dimensión que integra el bagaje de capacidades necesarias: el *deuteroaprendizaje*, o capacidad de aprender a aprender, y al decir de nuestros colegas del Instituto Nacional de Administración Pública, "*aprendizaje de segundo orden, capacidad de efectuar modificaciones en el propio dispositivo de aprendizaje*". Constituye al igual que la creatividad un prerrequisito, una condición de posibilidad de toda innovación.

Sentemos entonces – luego de haber relevado la producción más interesante que puede servirnos de antecedente y soporte – las bases de nuestra lectura.

En un contexto en el que *el gobierno político del cambio* ha desnudado su radical debilidad (gobierno *débil* quizás porque el pensamiento es débil, por la creciente autorreflexividad de la política, la escisión de los mundos de vida y el auge de la extrema fragmentación) Carlo Donolo y Franco Fichera¹², nos invitan a elaborar una noción más rica y menos intuitiva de la innovación; en otras palabras, a reconocer las formas y límites de la racionalidad que preside los procesos de reforma y transformación.

Tal cometido sólo es posible desde una perspectiva cuasi fenomenológica, que parte de *casos* en sus *contextos* concretos, los que operan como "condiciones de posibilidad" y permiten el registro - desde la perspectiva de diferentes actores - de:

- Momentos de restricción;
- Momentos de autonomía;
- Momentos de imprevisibilidad.

Son:

- Los modos complejos en que el mercado como *artefacto* socialmente construido opera como regulador social, más allá de la dinámica desregulación-rerregulación;
- Las maneras en que la acción administrativa, en su proposición de criterios de eficacia y eficiencia, se torna en sí misma política;
- Las formas inéditas de vinculación entre estado y empresas;
- Los modos en que ambos se relacionan con el tercer sector.

Preferimos seguirlos por esa vía. Aún iniciando la indagación desde las racionalidades formales (¡y formalizadas!), de la proyectación pre-discursiva y de los ocultamientos de procesos reales, la pretensión es utilizar una noción de innovación que permita reconocer que ésta:

- No se trata de *lo nuevo* - todo lo nuevo - o *lo que adviene en el cambio puro y simple*;
- Resulta de un *proceso de interacción entre lo político y lo social que hace comprensible su nexo peculiar para los casos en estudio*;
- Puede ser la *consecuencia contraintuitiva* de acciones orientadas a otros fines;
- Frecuentemente se trata de una *virtualidad que puede ser captada, reconocida y valorizada* sólo si existen actores capaces y dotados de una cultura adecuada;
- Es el *incremento de formas de racionalidad social y política* que resulta finalmente tal a los ojos de los actores interesados;

¹² DONOLO, C. y FICHERA, F. "Le vie dell'innovazione. Forme e limiti della razionalità politica". Feltrinelli. Milano, 1988. Pág. 23-23.

- *Puede ser más neutra*: ser positiva o negativa sólo a la luz de la inteligencia que alcancen a tener de ella los actores (por ejemplo si éstos estiman su eficacia en términos de *aprendizaje* y no de mera adaptación preferencial de alguno/s, si admiten que les *provee una mayor capacidad interpretativa de la realidad* y también una *mayor productividad práctica*);
- Entonces, no es sólo el evento y la actividad que lo produce en sí, sino éstos junto a la interpretación que se les da, el *significado* que se les otorga, el cuadro cognitivo que crean;
- Como construcción, está sujeta a reelaboración, en un proceso interpretativo abierto;
- Mantiene con la acción política una *relación de indeterminación*, de no necesidad - puede que a veces una innovación surgida y legitimada socialmente requiera de cierto nivel de institucionalización que haga imprescindible acudir a los niveles más formales de la política para no perderse, pero puede también ocurrir que una innovación incipiente con potencial de desenvolvimiento autónomo sea frustrada por excesos de politización, o por el afán de "integrarla" institucionalmente -.

3. Recorridos y niveles de la innovación

Si se admite¹³ que la innovación puede darse:

1. Por ámbitos;
2. *Más en grande*;
3. *Más en pequeño*;
4. *Localmente*;

Estos son niveles susceptibles de alinearse en un continuum, una propuesta metodológica consistente obliga a precisar como entendemos cada uno de estos niveles, en qué referentes empíricos nos apoyaremos para explorarlos y cómo pensamos su relacionamiento e implicaciones recíprocas:

1. La referencia a las materias y a los sectores en los que se interviene, tiene que ver con las *políticas* como *innovaciones inducidas políticamente*, como *decisiones innovativas* que involucran tanto al programa innovador como a su ejecución conforme, en tanto esta última no puede ser concebida como fase subordinada a la formulación: en tanto redetermina la política, coopera en su definición. Como proceso social, puede haber innovación antes de la reforma o sin reforma, o la reforma *puede activar un proceso innovativo*, como producto querido o no, y como resultado sobre el que se sigue trabajando.
2. Cuando se trata de lo comúnmente tematizado como *nuevo inicio* o *entrada en otra fase*, se afirma un nuevo cuadro interpretativo y nuevas premisas de acción respecto al pasado. Cada actor elabora una interpretación de la situación, adopta una estrategia, hace propuestas, actúa para que las cosas se orienten en la dirección deseada,... va contra la fase precedente, delineando un después. Su duración prescinde de las políticas y de su

grado o no de realización, en tanto el factor decisivo es la existencia o inexistencia de una alternativa¹⁴.

3. Vista en su cotidianeidad, la actividad de los hombres de gobierno y administradores se presenta como una sucesión convulsiva de situaciones decisionales - lo opuesto al modelo racional - en las que se precipitan los tiempos largos de la fase, los menos largos de las políticas, los cortos de los problemas, las soluciones, las fatigosas e interminables incubaciones. Un decidir en condiciones generalmente - y calificadas generosamente - subóptimas sea en términos de disponibilidad de información, de tiempo, de planes, de objetivos claros en cuanto al futuro deseado. Pero estas condiciones no excluyen que el proceso pueda revelar *el aguante* de una línea, de un proyecto de reforma, la resistencia o la actualización de una fase política..... *Es presencia contextual de más niveles de la política de modo no jerarquizado: trabajo sobre el campo y trabajo a todo campo, que gira sobre las pequeñas cosas pero involucrando a las grandes.* Sobre todo se revela como ocasión para seguir los procedimientos operativos estandarizados... o en su alta ambigüedad, no excluir la innovación. Aquí ésta *no sería programada ni programable*, se detectaría a partir de que al final se encontrarían elementos y rasgos que no presentes en el inicio de los procesos estudiados.
4. A través de logros, eventos, activismos, la innovación puede simplemente resultar. Aquí la perspectiva se propone dar cuenta de la innovación no a partir de la *política* sino de lo *social*. Más que fruto de una intervención, está conectada o coincide con la *racionalidad de proceso* - reconocible *ex-post* - reconstruida desde el caso que prima facie resulta interesante. El recorrido es inverso respecto de la innovación inducida: el resultado innovativo es el punto de partida, el acento se pone sobre la interacción productiva entre diversos elementos - anclados en su especificidad y concreción - y la referencia es al vasto panorama de hechos no convencionales que se desarrollan.

Si esto es así... ¿tiene sentido preguntarse cuándo se producen las innovaciones? Sí, con la condición que el interrogante no busque respuestas circunscriptas a la dimensión temporal, sino referidas a componentes cualitativos presentes en las condiciones que configuran el marco que *hace posible* innovar. Cultores de diferentes ciencias sociales se han ocupado de insinuar cuáles son esas condiciones favorables a la innovación.

"Las limitaciones y los conflictos de distribución firmemente arraigados en las instituciones estatales explican frecuentemente contrario sensu por qué es tan difícil innovar... Pero esas instituciones no son inmutables y el cambio termina por imponerse cuando los incentivos para deshacerse de las políticas y mecanismos institucionales heredados del pasado pesan más que los que aconsejan su mantenimiento... El impulso para la reforma puede proceder de una crisis económica o de una amenaza externa o de la instauración de un nuevo gobierno con menos intereses creados en el sistema antiguo. Pero la reforma puede verse demorada si quienes detentan el poder se aferran a

¹³ DONOLO, C. Y FICHERA, F., *Op. cit.*, cap. II.

¹⁴ *Ídem*, pág. 34

*políticas trasnochadas porque así defienden sus propios intereses (o los de sus aliados)"*¹⁵

- El ejemplo de estados vecinos puede ser también un poderoso acicate para el cambio (particularmente cuando lo acompaña la amenaza de quedarse *atrás*)
- Los procesos innovativos tienen poco aliciente si los beneficiados no pueden compensar a los perjudicados. Pero aun en los casos en que las posibles ventajas son mayores que los inconvenientes, puede ser difícil cambiar si los beneficios se distribuyen entre un gran número de personas y los pocos perjudicados tienen gran capacidad de lobby.
- Los dirigentes y minorías selectas interesados en impulsar la reforma pueden acelerar ese proceso adoptando decisiones que amplíen las posibilidades de elección de los ciudadanos, hagan percibir más claramente los beneficios y garanticen que las políticas tengan más en cuenta a todos los grupos, articulando una visión de largo plazo que permita ver más allá de los costos inmediatos.
- Los organismos internacionales pueden alentar y ayudar a mantener el proceso de reforma en cuatro formas diferentes a) brindando valioso asesoramiento técnico sobre lo que se debe y lo que no se debe hacer, en la medida en que se complementa con conocimientos especializados autóctonos que permitan adaptar las reformas a las condiciones e instituciones locales; b) aportando un rico acervo de experiencia internacional acerca de toda una gama de problemas; c) facilitando la asistencia financiera necesaria para soportar el difícil periodo inicial del proceso de reforma; d) ofreciendo mecanismos para la concertación de compromisos externos, que hacen más difícil dar marcha atrás en el camino de la reforma.

Otras perspectivas disciplinares, más ligadas al tratamiento de la economía y al empleo (como lo son las teorías del *desarrollo endógeno*), destacan otro tipo de condiciones favorables a la innovación. Según estas teorías, los poderes públicos pueden activar los procesos estimulando el incremento y la distribución de los conocimientos, eje principal de la innovación.

Para esas orientaciones, la movilidad de las personas y las interacciones entre empresas y organizaciones, y entre ellas y las fuentes exteriores de competencias, principalmente las universidades garantizadas desde el poder público, también favorecen la innovación cuando se cuida que la competencia se ejerza plenamente y no bajo restricciones corporativas.

Las relaciones entre la innovación y el empleo son complejas. En verdad, la inserción rápida de innovaciones en el sistema productivo y en la administración puede provocar a corto plazo pérdidas de puestos de trabajo por la obsolescencia de algunos tipos de cualificaciones profesionales, debido a una adaptación lenta o ineficaz del dispositivo de educación y formación a los cambios, pero también a otras rigideces presentes en el mercado de trabajo. Es posible que la pérdida de empleo en algunos

¹⁵ AVALOS AGUILAR, R., en "La Crisis de los Paradigmas en la Administración Pública", *Revista de Administración Pública*, N° 86, INAP, México, 1994¹⁵ y en su publicación electrónica "Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva" ha inspirado la selección de algunas variables relevantes en la producción de las condiciones favorables a la innovación cuando ésta se aloja en el nivel de la innovación inducida, de la "reforma programada" y cuando la responsabilidad máxima reposa en las dirigencias sociales y sobre todo políticas nacionales e internacionales. Basta con observar el sesgo del listado que sigue.

sectores se compense con la mayor demanda en otros, como los servicios. Además, la innovación puede generar aumentos de la productividad y métodos de trabajo más eficaces.

Los analistas organizacionales también tienen voz en el debate y con ella aportan sus disidentes enfoques. Algunos se ocupan de procurarnos una suerte de identikit de *la organización innovadora*, agrupando sus características particulares en dos grandes categorías de competencias:

- Las *estratégicas*: visión a largo plazo, aptitud para determinar o incluso anticipar las tendencias, voluntad y capacidad de recopilar, tratar e integrar la información económica y tecnológica.
- Las *organizativas*: gusto y control del riesgo, cooperación interna entre los diferentes departamentos funcionales y externa con la investigación pública, los gabinetes de asesoría, los clientes y los proveedores; implicación en el proceso de cambio e inversiones en recursos humanos.

Otros, ocupados en identificar las condiciones mínimas para generar el cambio en la gestión pública desde la perspectiva organizacional, convencidos de que el cambio exige no sólo adecuación a nuevos esquemas administrativos, sino el reconocimiento inicial de que las estructuras administrativas actuales son inoperantes, al igual que los constructos teóricos que la prefiguraron, se vuelcan a las teorías del caos y la auto - organización: caos - orden como una posible fuente a explorar para la explicación de la innovación de la gestión pública. De allí Donolo y Fichera, De Leonardis y también Lanzara han extraído muchas de las intuiciones que recogemos. Pese a la distinta inscripción paradigmática de la búsqueda, el catálogo de las dimensiones - clave encontradas encuentra notorias semejanzas con el de las *causas y estímulos de los procesos de aprendizaje en general y de la creatividad y la innovación* en particular, identificadas por Schweinheim y su equipo. Esa sensación de estar frente a hallazgos homogéneos es efímera, ya que la *sobredeterminación* teórica se impone a poco de andar y los caminos se bifurcan: unos profundizan en sentido heurístico; otros parecen ceder a la tentación prescriptiva.

Para nuestra indagación, esos listados semejantes configuran un reaseguro de que el relevamiento de estas dimensiones no puede faltar¹⁶:

- Las crisis estructurales;
- Los procesos de modernización estructural;
- La implantación de tecnologías de la información;
- El liderazgo de visión estratégica;
- La difusión de modelos de nueva gerencia pública;
- El clima y la cultura organizacional inteligentes;
- Los diseños organizativos adecuados (virtuales, en red, equipos de trabajo, estructuras matriciales, diseños por proyectos, por procesos y actividades, adhocracias);
- El desarrollo de recursos humanos;
- Las políticas deliberadas de detección y fortalecimiento de núcleos innovadores en las organizaciones;
- La orientación al cliente y la calidad;

- La orientación a la productividad;
- El recurso a *think-tanks* como usinas de pensamiento innovador;
- La investigación, la vinculación, la cooperación tecnológica y el benchmarking;

Una mirada rápida nos permite caer en la cuenta del alto componente tecnológico asociado a la posibilidad de innovar. exploremos entonces ese vínculo.

4. Innovación y tecnologías de gestión

La innovación no es necesariamente sinónimo de incorporación de alta tecnología, aunque ésta intervenga cada vez más en los equipos, materiales, programas informáticos (tecnología incorporada) y métodos ya que como hemos visto, gran parte de las innovaciones resulta de re combinaciones de elementos ya conocidos o de nuevos usos o de la creatividad puesta al servicio de la producción institucional para marcar una diferencia.

Sin embargo el componente tecnológico no deja de ser importante por lo que lo distingue constitutivamente: ser campo de articulación entre competencias científicas y técnicas. Su disponibilidad es crucial para la modernización y el progreso técnico y esto hace que convenga prestar mayor atención a la difusión de los resultados de la innovación tecnológica, su transferencia y su valorización....¹⁷

4.1. Las tecnologías como objeto: su inventario

Es interesante llamar la atención sobre algunas demarcaciones entre áreas *duras* y *blandas* del saber e incluso entre disciplinas, que también operan en el terreno de las tecnologías. Pero cuando estas demarcaciones entre tecnologías *hard* y *soft* nacidas en el seno de las ciencias *duras* se trasladan al terreno de la gestión de los asuntos públicos – política ... ¿ciencia? ¡blanda si las hay! - sufren un corrimiento global de sus fronteras. Y no podría ser de otra manera, en tanto las instituciones, las organizaciones, son a la vez entornos, ambientes, espacios de resolución, herramientas y objetos de intervención.

Si nos detenemos en torno a la noción misma de tecnologías, podemos a sugerencia de Roberto Hintze, concebirlas como *"el tipo de cosas que hay que hacer"...* *"que sirvan para ser usadas por la organización... para poder producir sus productos externos"*. Y en el caso particular de las instituciones públicas... ¿qué producen? Emerge una primera complicación: Como en cualquier organización su producción externa puede asimilarse a bienes - también males - y servicios, pero

¹⁶ CIAI, A., DARMORHRAJ, A. y SCHWEINHEIM, G. *Op. cit.*, pág. 41.

¹⁷ La *definición* más reciente de *innovación tecnológica* es la del *Manual de Oslo*, aprobado en 1992 por la OCDE. Este Manual ha servido de base para la recolección de datos estadísticos sobre la innovación, en particular de las encuestas nacionales realizadas en el marco de la Encuesta Comunitaria de la Innovación, que ha apoyado la Comisión (DGXIII y Eurostat) pero actualmente está siendo sometido a revisión ya que se han detectado puntos débiles e insuficiencias, particularmente en lo que se refiere a la *innovación social* y *organizativa*, que es la que más nos interesa.

algunos, en la especificidad de públicos, son muy peculiares: el poder, el orden, la ideología, la hegemonía... son metaproductos que estructuran la vida social... que producen y (re)producen sociedad y a las organizaciones mismas dentro de ella.

¿Y qué necesitan para producirlos? *Recursos*, cuyo *uso* constituye la *gestión*. Si la gestión es el uso de los recursos, las tecnologías de gestión son el *know-how*, el *saber cómo* se usan los recursos para que las organizaciones funcionen y cumplan sus fines armonizando las articulaciones y proporciones entre las áreas de producción interna, externa y de apoyo.

Desde aquí comienzan a alinearse, en un claro inventario que taxonomiza a partir de los productos y su orientación especializada a las áreas funcionales de las organizaciones

1. Tecnologías referentes al funcionamiento de la organización misma, o *metatecnologías*, prioritariamente ligadas al área funcional de desarrollo;
2. Tecnologías de *soporte horizontal*;
3. Tecnologías de *producción interna* para su propio consumo;
4. Tecnologías específicas o de *producción externa*, al servicio de la cual deben estar las anteriores para evitar la burocratización.

Podemos detenernos brevemente en cada uno de estos agrupamientos, para ver su contenido y constatar cómo todas y cada una de estas tecnologías son necesarias para afrontar las tareas exigibles y/o asumibles desde el plano local.

Entre las *tecnologías referidas al funcionamiento de la organización misma*, están todas las vinculadas al *desarrollo y administración de la estructura organizativa*, empezando por:

- El *análisis organizacional*;
- La *intervención organizacional* (que operan sobre la organización formal y real, en su estructura horizontal y vertical);
- El estudio de las *microestructuras* (como el análisis de los puestos de trabajo y su diseño como operacionalización de la estructura organizativa en términos de demanda de recursos humanos);
- El *sistema de compensación* (como relación entre la estructura organizativa y los recursos humanos).

Muchas de estas tecnologías por ejemplo, han sido de aplicación clave en el diseño e implementación de políticas de *descentralización* y *modernización* municipal.

Entre las tecnologías de soporte *horizontal* pueden señalarse:

- La *informática para la gestión*, distinta de las tecnologías de difusión y promoción que suponen la construcción de bases de datos de información técnica y básica para la intervención cotidiana, confiable, estandarizada, compatible y comparable, alimentadas continuamente de modo de garantizar su actualización y la provisión de información sobre la gestión;
-

- Las de *incorporación, evaluación, capacitación, desarrollo y administración del recurso humano en las organizaciones* concebidas como tecnologías de planificación de recursos humanos relacionadas con el proceso de planificación estratégica;
- La *planificación estratégica* para la *previsión* de la evolución - movimiento de las variables contextuales a la organización (tecnologías de *construcción de escenarios*) que en tren de contribuir a la reducción de la incertidumbre se complementan con las tecnologías de *planificación operativa* y las técnicas de *programación* (incluidos los planes de contingencia).

A partir de la vinculación entre estos niveles de la planificación es posible detectar la fuerte vinculación existente entre ésta y los procesos decisorios. En tal sentido, también existen técnicas para la reconstrucción, modelización y análisis de dichos procesos

- Las *tecnologías de control y evaluación*: como lo son las de registro y control de resultados, de actividades y usos de recursos organizacionales, la evaluación de resultados y de la performance institucional.

Cabe aquí distinguir entonces el *control de gestión de la evaluación de resultados*, que pueden ser objeto de auditorías tanto *internas* como *externas*.

Entre las tecnologías vinculadas más visiblemente pero no exclusivamente a la *producción externa* específica se distinguen las *tecnologías de gestión de programas y proyectos*. La no exclusividad está asociada a la necesidad de su integración con técnicas de administración de estructuras organizativas horizontales, como parte del proceso de planificación y como mecanismos de cambio organizacional.

Una mirada desde otro criterio de clasificación, nos posibilita distinguir entre:

- *Metatecnologías*, vinculadas al diseño y administración del espacio donde las otras tecnologías operan (es decir, las organizaciones mismas);
- *Tecnologías horizontales*, es decir que permean a toda la organización (como pueden serlo las informáticas, las de recursos humanos, las de planificación y control); y
- *Tecnologías verticales*, que tienden a la especialización y son tecnologías orientadas prioritariamente a la producción externa, pero que en el ámbito de la producción interna involucra fundamentalmente a las administrativo - financieras.

Ahora bien, a diferencia del control o monitoreo y de la evaluación, que se desencadenan *ex post*, es decir, como consecuencia o seguidamente a la producción de un movimiento o logro, la *intervención* supone la implementación y ejecución mismas, se funde con ellas en su específica concreción. Desde esta perspectiva, las tecnologías de intervención pueden clasificarse – como señalamos anteriormente – en:

a) Tecnologías *hard*, como

- el *planeamiento estratégico* en sus distintos enfoques;
- el *diseño y rediseño de estructuras organizacionales* (como lo son los funcionales, divisionalizados, matriciales, diseños en red, de organizaciones virtuales, por procesos, *downsizing* y *resizing*, etc., tan importantes en la desmitificación de buena parte de los discursos en torno al tamaño del estado y su relación con otras cualidades más significativas, como lo son su presencia y su capacidad);

- la *intervención tecnológica y de sistemas* (con el impacto de tecnologías tales como las de calidad total, calidad de servicio, orientación al cliente, no sólo sobre la productividad de la organización sino también sobre la cultura organizacional);
 - la *reingeniería y procesos*.
- b) Tecnologías *soft*, como
- la *intervención en la cultura* (que integra tecnologías que van desde el diagnóstico cultural como forma de intervención, a las tecnologías comparativas de organizaciones similares, *work-values*, *organizational culture survey* (Denison), *The five track method for organizational change* (Kilmann), técnicas de cualificación de los diagnósticos cuantitativos, etc.)
 - el alineamiento organizacional (que a partir del reconocimiento de visiones individuales, grupales y organizacionales apunta a la consolidación de una visión compartida en los niveles jerárquicos de la organización y a la participación del resto de la organización en la construcción de la misma, destacando los componentes comunicacionales y sinérgicos)
 - las intervenciones sobre los recursos humanos (que incluyen la evaluación de desempeño y potencial, el planeamiento de carrera, la capacitación del *training al learning...*)

Esta noción de *aprendizaje* nos reconduce sin escalas al corazón de la problemática que por actual no ha dejado de generar disputas y confusión al interior del campo de la reflexión tecnológica: la de la *innovación*. De acuerdo a cómo se la conciba, la introducción de nuevas tecnologías tendrá o no carácter innovador, se considerará posible intencionalmente o no, involucrará diferentes actores, tendrá distinto impacto y alcance.

5. Sobre la génesis, *naturaleza* y difusión de la innovación tecnológica

El estado del arte, nos permite desde las Ciencias Sociales distinguir tentativamente entre dos modelos que intentan dar cuenta de una multiplicidad de problemas ligados a la innovación tecnológica: su génesis y concepción, su difusión, su adopción y gerenciamiento. En los cuadros que siguen, pretendemos señalar las discrepancias más notorias entre las modalidades de abordaje de dichos problemas en cada uno de los modelos *dominantes*.

MODELO RACIONAL-NATURALISTA	MODELO EVOLUTIVO DE LA INTERACCION
Concepción general de la innovación	
<ul style="list-style-type: none"> - De una <i>única</i> racionalidad <i>formal</i> - Con proyectación pre-discursiva, <i>intuitiva</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Cruce de <i>múltiples</i> racionalidades - A veces resultado o <i>consecuencia contraintuitiva</i> de acciones orientadas a otros fines
- Concebida como <i>progreso o mejora</i> (proyecto)	- Más <i>neutra</i> (interpretada por diferentes)

de reforma)	inteligencias y capacidades prácticas)
- <i>Legalidad</i> del plan	- Carácter <i>negocial</i>
- Producto proyectable <i>intencional</i>	- <i>Accidental</i>
- Interdependencia <i>funcionalística</i>	- Interdependencia como <i>interacción</i>
- Organización como <i>actor colectivo</i> dotado a priori de fuerte conexión entre acción e intención	- Agentes que <i>se construyen</i> dentro y a través de la interacción
Sobre el proceso de difusión	
MODELO EPIDEMICO (CLASICO)	MODELO EVOLUTIVO DE LA INTERACCION
- Supuesta <i>homogeneidad</i> de los adoptantes	- <i>Heterogeneidad y no estaticidad</i> de los actores y de su relación con sus contextos (ambientes)
- Uniforme tendencia a adoptar la innovación <i>unívocamente (racionalidad única)</i>	- <i>Cambios</i> notables recíprocamente dependientes, de las innovaciones y de sus adoptantes - <i>Diferentes racionalidades</i> en los procesos de adopción
- El medio de <i>difusión</i> (el contacto) es la <i>información</i> concerniente a la innovación	- Valoración de las <i>circunstancias</i> de cada empresa y su incidencia en la valoración de la <i>utilidad, oportunidad y condicionalidad</i> de las innovaciones propuestas
- Los individuos <i>infectados</i> son las empresas innovativas (<i>portadoras</i>) - Cuando nuevas empresas se contagian, aumenta la <i>tasa de difusión</i> , que luego comienza a decrecer	- Incorporación como agente del proveedor de innovación
DESDE EL GERENCIAMIENTO DE TECNOLOGÍAS (MOT)	
Vertiente estratégica	
ENFOQUE TRADICIONAL	ENFOQUE CRITICO
- Análisis de la adopción y gerenciamiento de la innovación estrictamente <i>racionalístico y top-down</i>	- Mayor comprensión de los aspectos <i>blandos</i> del proceso, perspectiva <i>bottom-up</i>
- Énfasis en el desarrollo de <i>instrumentos o herramientas</i>	- Foco sobre los <i>procesos</i> que conducen a contenidos
- Carácter <i>prescriptivo</i> y consecuente difícil operacionalización - Naturaleza <i>estática</i> de la noción de contenido	- Cuidado de la naturaleza <i>dinámica y acumulativa</i> del desarrollo de <i>competencias tecnológicas (procesos de aprendizaje de individuos y de grupos)</i>
Vertiente sociológico - organizacional	
ENFOQUE TRADICIONAL	ENFOQUE CRITICO
- Tecnología vista como <i>fuerza exógena</i>	- Noción de <i>elección social</i> de la tecnología
- <i>Adaptación determinística</i> a su impacto	- Existencia de <i>más de una apropiada</i> forma estructural o mecanismo de relación con un proceso tecnológico dado

- Teoría de la contingencia	- Loose-coupling approach (flexibilidad, arreglos organizacionales)
- Resource-based view de las empresas	- Enfoque de las <i>dynamic capabilities</i>

Fuente: Elaboración nuestra, sobre la base de la siguiente bibliografía específica, cuya lectura recomendamos a los interesados en el tema: AA.VV., *Technology Review, Forum: La diffusione della innovazione*, Edizione Italiana, N° 80-81, giugno - luglio 1995, AA.VV., *Technology Review, Dissemination of innovation and its implication*, 10th International Conference of International Society for Professional Innovation Management (ISPIM), Edizione Italiana, N° 83, (Roma, settembre 1995), COZIUNSEN, A. y VRAKKING, W., "Handbook of Innovation Management", Blackwell, (Oxford, 1993), DAY, G.S., "Continuous Learning About Markets", *California Management Review*, Summer, 1994, LEMOIGNE, J. L., "Les systèmes de décision dans les organisations" Presses universitaires de France, (Vendôme, 1974), LEVINE, P. y POMEROL, J.C., "Systèmes interactife d' aide à la décision et systèmes experts", Hermès, (Paris, 1990), MARCH, J. y OLSEN, J., "Organizzazione della vita politica: che cosa la riorganizzazione amministrativa ci dice sul governo", *Problemmi di amministrazione pubblica*, 3-4 (1984), NELSON, R. y WINTER, S., "An Evolutionary Theory of Economic Change", Harvard University Press, (Cambridge, 1982), NYSTRÖM, H., " Creativity and Entrepreneurship", *Creativity and Innovation Management*, 2: 4., RASSMUSEN, J., "Skills, Rules and Knowledges; Signals, Signs and Other Distinctions in Human Performance Models, *IEEE Tras.Syst, Cybern*, Volume SMC13, N° 3, RULLANI, E., "Evoluzione: un nuovo paradigma per la teoria dell' impresa e del cambiamento tecnologico ", *Economia e politica industriale*, 42, 1984.

Como el lector habrá ya comprendido, a partir de los desarrollos teóricos expuestos hasta aquí, nuestro trabajo responde al abordaje crítico, evolutivo o de la interacción, desde que:

1. Se concibe la *adopción de tecnologías* como *proceso social* (y no con un modelo lineal de racionalidad optimal) porque se produce en un *contexto* no paramétrico sino más bien *estratégico* (referido a preferencias y objetivos múltiples cambiantes, abiertos e incierto).
2. El *cómo se adopta* la innovación *no es extrínseco al qué se incorpora* como tal concretamente.
3. En la adopción de tecnologías no operan exclusivamente elementos intencionales, pues concebir la interacción entre sujetos siempre como intencional es claramente reductivo. Es preferible no pensar a la *organización* - dotada en abstracto de fuertes conexiones entre acción e intención -, sino más bien avanzar en su consideración como *construida dentro y a través de la interacción*, lo que supone entenderla a través del *análisis e interpretación (constructo) de sus prácticas concretas*.
4. El *mercado* usa un *conjunto de cualidades* para la toma de *decisiones* del proceso de compra, el que sin embargo *no puede expresarse y ni siquiera ser conocido en forma completa*, ni por el mercado ni por los vendedores.
5. La caracterización anterior, obliga a *la discusión* de los paradigmas de *orientación al mercado*, en tanto lo desnaturalizan y desmitifican, abriendo espacios para pensar nuevas relaciones deseables entre Sociedad, Estado y Mercado, lo que no deja de tener implicaciones para la Universidad Pública como institución básica en la producción y oferta de innovación.

Hechas estas consideraciones, permítasenos detenernos en un aspecto particular del conflictivo vínculo que se establece entre la reflexión politológica "académica" y las tecnologías de gestión en el ámbito local.

6. Política y tecnologías de gestión

En la Ciencia Política regional, las tendencias predominantes a partir de la recuperación del estado de derecho y sus procesos de consolidación, fueron reafirmando concepciones que han exaltado la dimensión *constructiva* del orden social y a la política en su calidad de *interacción* social por excelencia. Consecuencia directa de esta orientación, en el análisis de la política cobraron relevancia los procesos de *subjetivización*, la dimensión simbólica y las fundamentaciones *ético-normativas*.

Frente a la temprana necesidad de dar cuenta de -y por qué no de confrontar con- los procesos de ajuste estructural y reconversión productiva de nuestras sociedades en un mundo globalizado, esas orientaciones cayeron en el error de descuidar la lectura de la política en su *dimensión instrumental*, en todo lo que tiene de *formalización* y de *técnica*.

Ya en desventaja frente al avance inexorable de la racionalidad económica como clave explicativa de todo el universo social, se produjo una saludable reacción (creemos en parte vía algunas versiones del neoinstitucionalismo) tendiente a *recuperar controversialmente* a las *tecnologías de gestión* como portadoras de *saber hacer para resolver un problema*, no ya desde una única racionalidad, sino desde el cruce conflictivo o consensual de una pluralidad de racionalidades: técnicas, políticas, burocráticas, corporativas...

Esta problematización de las racionalidades en juego, que informan a las tecnologías que a su vez son sus portadoras, opera como destructora de las falsas oposiciones que suelen proliferar en el discurso universitario: realismo y pragmatismo no son necesariamente conservadores y reaccionarios. Las tecnologías no se agotan en la pura instrumentalidad de la relación medio-fines, a menos que subyacentemente permanezca en nuestra lectura la tentación autoritaria de una única racionalidad de superhéroe, decisor racional omnisciente, que maximiza sus apetitos bajo condiciones que conoce exhaustivamente y que siempre puede manipular satisfactoriamente gracias a los saberes prácticos que las tecnologías proporcionan...

Es cierto que algunas de estas características campean en algunas elaboraciones de la elección racional, en la argumentación de los defensores acrílicos del neoliberalismo, en las lecturas de los problemas económico-sociales y en el imperativo de darles respuestas eficaces y eficientes desde la medición dura de criterios de caja. Pero no se puede renunciar a la construcción de otro tipo de alternativas: si la acción política no es *eficaz* - si no logra fines que satisfagan expectativas de justicia material- se *deslegitima*; si no es *eficiente* - si derrocha recursos - se torna *insustentable*. Esta ecuación conduce inexorablemente a la *ingobernabilidad*.

Es desde esta perspectiva que se considera saludable la *recuperación controversial (crítica) de las nuevas tecnologías de gestión*, apuntando a dotar a la vida pública local y en particular a su Estado - en su triple carácter de relación social, pacto de dominación y entramado institucional - de *capacidades*, para hacer su accionar eficaz y eficiente en términos de equidad y sustentabilidad.

Frente a estos desafíos, se organizan como respuestas ciertas *soluciones tecnológicas* que - para ser coherentes con nuestra entrada teórico - metodológica - no deben leerse como *cosificadas*,

materializadas, como *recetas*. Conviene apropiarse de las *tecnologías de gestión* como de una *dimensión de la organización de que se trate*, como un *nivel de análisis* de las mismas, y esto a su vez entendiendo las organizaciones como espacios socialmente contruidos, donde el fenómeno tecnológico innovativo tiene lugar, donde una impostación particular de respuestas -científicas, técnicas, normativas, organizativas- se reafirman a sí mismas como soluciones racionales, definiendo, plasmando y reproduciendo los problemas a su imagen y semejanza. Como bien dice Watzlawick, "Es la solución la que formula el problema, en el sentido de que es ella quien le da nombre y forma"

7. Cómo estudiar entonces la innovación como proceso social

Nótese en esto nuestro interés por ir dejando en el recorrido señalamientos de método para el trabajo en terreno. Creemos que pueden reconocerse al menos tres problemas que exigen respuesta para lograrlo:

- 1) El nivel en que buscar las manifestaciones innovativas:
 - a) ¿Allí donde adquieren *visibilidad*? En este caso, como los autores italianos visitados, sugerimos un plano intermedio, entre lo *social microscópico* y *los grandes trazados evolutivos*, entre lo proyectual producto de la racionalidad lineal y el entretejido de historias mínimas, habitualmente descartadas.
 - b) Allí donde está la *parte sumergida del iceberg* - ni distinta ni fundamental - donde se verifican prácticas que dicen algo sobre las actitudes.
- 2) El *recorte temporal*, haciendo referencia
 - a) A algún ciclo (la existencia de una política tecnológica o de transferencia tecnológica);
 - b) A alguna fase
- 3) El recorte sustantivo del material: Qué individualizar?
 - a) Ciertos *contenidos* transferidos;
 - b) Los *métodos* de transferencia;
 - c) Las *uniformidades* y *regularidades* de las innovaciones reconocidas respecto de otras políticas o su especificidad;
 - d) Habiendo renunciado a encontrar una solución optimal - en clave productivista - y seleccionando *acciones innovativas*, contemplar sus formas de racionalidad limitada y sus modos de acercarse al objetivo vía estrategias múltiples e indirectas;
 - e) La *activación del contexto* que esos recorridos generan (es decir sus repercusiones sobre institutos jurídicos, económicos, financieros, administrativos, culturales);
 - f) Los *recursos* movilizados de todo tipo y los diversos modos de utilización, se trate de tiempos, espacios, competencias, poderes, relaciones de amistad, conversaciones, etc. Y sobre todo los presupuestarios, atendiendo a si se trasladan las *cargas* de quienes soportan los gastos y al destino de las inversiones.
 - g) Los *resultados alcanzados* por la vía innovativa, aún siendo diversos, afectando planos distintos y colaterales que no reconduzcan al cuadro de objetivos perseguidos.

En particular, Donolo y Fichera¹⁸ nos proporcionan los siguientes supuestos para empezar a explicarnos cómo pueden cambiar las organizaciones interactuando productivamente con su ambiente y equilibrando la tendencia centrífuga de la complejidad interna con las centrípetas que implican ideas como las de identidad y pertenencia.

1. Las organizaciones deben ser concebidas como sistemas laxos (loosely coupled systems) en los que las partes y funciones (man) tienen entre sí nexos de fuerte indeterminación y elevada contingencia, con efectos de "umbral" a menudo imprevisibles.
2. Los procesos decisionales internos normalmente adoptan la forma típicamente descrita como de la papelera (garbage can) acumulación ocasional e indeseada de problemas, soluciones, esquemas interpretativos, tácticas contingentes y ad-hoc y hasta errores de hecho.

Desde aquí quedan ya cuestionadas las concepciones formalistas de la organización, las ideas de racionalidad de objetivos y el funcionalismo como modelo explicativo de la relación intención - acción, planes - efectos, saberes - poderes, medios - fines, preferencias - acciones, programas - resultados.

8. El reconocimiento y la valoración de la innovación:

Reafirmamos entonces otros supuestos ya anticipados: a saber, que

- 1) "La comprensión de la innovación es a menudo una virtualidad que puede ser aprehendida, reconocida y valorizada sólo si existen actores capaces y dotados de una cultura adecuada" y;
- 2) "La presencia de innovación comporta cambios en los cuadros interpretativos de los actores, los que se traducirían en transformaciones en sus prácticas, aún en otros ámbitos y niveles y hasta en reformulaciones de sus estrategias, por lo que estos elementos pueden ser vías indirectas de acceso al estudio de los procesos innovativos".

De esto surge que nuestro intento investigativo podría (¿o debería?) centrar su interés en el *cambio de estándares que se opera en los actores*, como instancia que refleja las modalidades de interfase entre *organizaciones* administradoras y/o proveedoras de bienes y servicios, y la *sociedad*, (específicamente sus usuarios prevalentes) en tanto *medida o definición de un complejo de cualidades*

Estos cambios en los estándares nos "dirían" si la interfase se desarrolla de modo *satisfactorio* - adjetivación de alcance ambiguo si lo hay - sea desde la perspectiva de la legalidad, lo procedimental, las rutinas, los precios, las expectativas, los valores dominantes en educación. En cuanto *expectativas sociales (pretensiones normativas corrientes)*, los estándares son siempre *locales* (Douglas, Elster). Pero cabe interrogarse sobre la pertinencia de anclar la problemática del cambio de los estándares sólo a verificaciones de brechas entre estándares corrientes sin colocar en el horizonte de discusión la pluralidad de estándares "posibles" a los que podrían contraponerse.

Por lo expuesto y porque entre los niveles de la política y los recorridos innovativos pueden darse conexiones pero no en función de una articulación "necesaria" (en el sentido de única, jerarquizada,

¹⁸ Donolo, C y Fichera, F. *Op.cit.*, pág. 125

predeterminada) sino más bien de tipo lábil (*loosely-coupled*) cabe inferir que es importante estudiar la *innovación* que se da en cada nivel o área y dentro de cada nivel o área.

Donolo y Fichera han reconocido a partir de sus múltiples análisis que la innovación político-institucional exige para "comunicarse" la existencia de un constructo complejo hecho de interpretaciones y nexos en el obrar práctico específico, hasta llegar a la estabilización de reticulados organizativos más durables y prácticas de acción consolidadas¹⁹. Traducir esto a las exigencias metodológicas implica una necesaria mediatez que dé perspectiva sobre las capacidades de emprender y aprender desarrolladas.

En tanto nosotros trabajamos acompañando el proceso - lo que descarta toda posible mediatez temporal - partimos de explicitar que tal mediatez sólo podemos encontrarla *en la conciencia de los actores de los mismos procesos*, sea en el nivel de dirección política, de mandos medios, de personal de planta (especialmente el de ventanilla o de contacto en terreno) y los destinatarios, clientes o usuarios internos y externos de la producción institucional. Vale decir en el *registro personal de la interpretación* de los cambios habidos en su obrar práctico producto de la red de interacciones en que intervienen, en la distancia crítica o reflexiva que *reconocen* (que admiten o no) ejercitar sobre su *experiencia del cómo y dónde cambian sus estándares*.

Para simplificar nuestra lectura y siendo consistentes con la línea teórica adoptada, simplificaremos ese reconocimiento moviéndonos entre estas posibilidades de mutación de estándares:

- *Continuamente*: en el transcurso de la implementación, en las evaluaciones corrientes, como deslizamientos por adaptación a actores y contextos, por apropiación, olvido, recuperación controversial, resemantización, etc. ...
- *Discretamente*: a través de la retematización social de la formulación misma del estándar.
- *Oscilatoriamente*: en los pasajes de una fase social a otra, como corrección o integración sucesiva de excesos precedentes, o como búsqueda de otras vías.
- *En la larga duración*: como adquisiciones sucesivas que constituyen la base de actual de modificaciones en curso y que entrarán a formar parte de las obiedades sociales compartidas del futuro.

Cuando predominen reconocimientos de las dos primeras formas estaremos en condiciones de establecer nexos con la intencionalidad y la actividad de actores bien determinados y sus conflictos de intereses; si predominan las dos últimas, el cambio de estándares sólo será reconstruible a posteriori y como subproducto, resultado histórico no intencional.

9. El reconocimiento de la innovación y los cambios de estándares

Intentar dar cuenta de esto, supone - después del trabajo con los actores - la reconstrucción de los procesos para aprehender la lógica de las transformaciones detectadas ya en el nivel de cada organización involucrada. Aquí también el tema central con el que se debe lidiar es el de la

complejidad y su reducción (ya que un resultado querido o apreciado depende de la concurrencia simultánea de diversos estándares, su lógica de conjunto y la factibilidad de la implementación eficaz de las acciones que los operativizan o del encuentro con las prácticas que los soportan) y la "lejanía" - teórica y real - de los niveles involucrados, desde el momento en que se juega con *variables* atinentes a

- Las culturas de conflicto y del consenso que no sólo forman parte del cuadro cognitivo y de evaluación de los actores sino de su propia identidad (dando forma a principios de realidad y justificación, de legitimación de pretensiones a menudo incompatibles que desde cada código de comportamiento se presentan como "la solución")
- De sus presupuestos de psicología individual y colectiva, de la información de que disponen para tomar decisiones
- Del cambio como fenómeno continuo, semiconsciente y semidirecto, deliberado y también no programado observable como reestructuración de los sistemas de preferencias, de los comportamientos, de las relaciones cotidianas institucionales y extrainstitucionales
- Las paradojas, las incompatibilidades y las contradicciones.

Pero que a su vez, intervienen en *contextos* o situaciones de *decisión trágica* o *dura*, de economía progresiva de mecanismos de selección y justificación, en los que se intentan mezclas, hibridaciones, malabares en la asignación de recursos que tornan débiles las argumentaciones justificatorias y confusa la *razón ética* subyacente e inoperantes los modos comunes o recurrentes de dar respuesta a los problemas.

Si estas situaciones se someten a debate público - que no es siempre el caso en las experiencias seleccionadas para nuestra investigación - pueden dar lugar a reestructuraciones del campo problemático en la conciencia colectiva (y viceversa) pero en todos los casos ello termina teniendo incidencia sobre la definición de los problemas, sobre la iluminación de costados no abordados de los mismos, sus vinculaciones con otras cuestiones, etc., que comportan un "aprendizaje colectivo" traducido en el nuevo complejo problema-solución. En estas instancias nacen "insospechadas posibilidades de intervención"²⁰ para alivianar las cargas de responsabilidad del sistema, para acercar más recursos a la solución del problema, para cambiar los procedimientos decisorios, la organización de los servicios y hasta la deontología profesional. Pero obviamente, esto cae fuera de los límites de esta presentación.

10. Organizaciones e innovación.

En su trabajo *Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva*, Roberto Ávalos Aguilar (Director del Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal del INAP mexicano) afirma que "*el cambio y la complejidad organizacional... es signo de nuestros tiempos*"... pero que... "*Sin embargo, es necesario determinar cuáles son los puntos referenciales que originan el cambio*" y para

¹⁹ *Op. cit.*, pág. 43.

²⁰ *Ídem ant.*, pág. 190.

satisfacer ese interrogante nos remite a Cabrero, quien señala que el cambio en las organizaciones puede tener como punto de partida la búsqueda - en llegada - de eficiencia, eficacia y la legitimidad. Algunas de sus consideraciones nos han servido más que para reducir la complejidad, para ordenar los materiales y formular nuevos interrogantes a las ricas respuestas de nuestros entrevistados.

En tanto la eficiencia "demanda el uso racional de los recursos materiales y financieros, su prudente y más óptima colocación en las economías bajo criterios cuantificables y claramente expresos" afecta fundamentalmente los niveles operativos y al jerárquico, en lo que concierne a decisiones de asignación maximizadora; su búsqueda admite el "rastreo" en contenidos centrados en técnicas administrativas claras y de impacto inmediato, con referencia temporal en el corto plazo.

A su vez, la eficacia parece radicar su centralidad en el nivel medio de las organizaciones como aparato público: en su funcionalidad y calidad; las técnicas vuelven a encontrar mucho que aportar a los procesos y a la articulación entre estructuras y objetivos. Ávalos Aguilar nos recuerda que Nioche (1982) y Pettigrew (1979) coinciden - pese a sus tradiciones de discurso diferentes- en la importancia del factor humano a esos efectos, como elemento de concreción de nexos entre el nivel operativo y estratégico de las organizaciones, entre la *vertiente administrativa* y la *parte política*

La legitimidad involucra otras variables desde que sitúa a la organización en su contexto y en el nivel de sus productos - eficaces, eficientes o no - pero también en los planos mentados al inicio de este trabajo: en sus múltiples juegos desarrollados en un ambiente turbulento e incierto, configurando un cerrado entretejido cruzado de valoraciones (¡ otra vez los estándares!) ideológico - políticas.

Desde Weber "*el medio ambiente y su relación con la organización es el puente en el que la legitimidad se sustenta (pero) la legitimidad, tampoco se limita a las teorías de la democracia y su voto, si no más bien al accionar cotidiano que la organización pública hace frente a su sociedad*"²¹. Y coincidimos con el autor de esta cita en la necesidad de llamar en nuestro auxilio - para recordar cómo entender la crisis de legitimidad - a las ayudas emergentes de las discusiones de Offe, Habermas y Bell.

Lo cierto es que la importante restricción introducida por dicha crisis en la gestión de lo público (aún a las organizaciones tomadas como unidades) parece hacer blanco en el más alto nivel jerárquico de las instituciones públicas, en el nivel de los llamados funcionarios estrategas de un modo peculiar.

En ellos, más ligados al nivel político y *electoralizado* de la gestión, se hace cierto el nivel de innovación reconocido por Donolo y Fichera como *programada*, en el recorrido de las *políticas de reforma*, inducidas desde una voluntad a menudo partidaria, que con el cambio declara buscar explícitamente eficacia, eficiencia y legitimidad²². Y también en ellos se patentiza la preocupación por la direccionalidad de la organización. Con más razón conviene entonces *indagar en las orientaciones - logradas o no - de las transformaciones operadas para tratar de verificar si éstos son los puntos de*

²¹ Ávalos Aguilar, R. , *op. cit.*

²² Justo es reconocer que aún en estos casos esa reforma inducida puede obedecer a la lectura sensible hecha por esa dirigencia política de un estado de ánimo presente en la *ciudadanía*, como bien desarrolla Ávalos Aguilar.

partida que originan el cambio o los justificativos eficaces y legitimantes que parecen opacar objetivos perseguidos de otro tenor (por ejemplo, la supervivencia de la propia organización).

Intentar la *identificación del nivel de estrategias*, decodificar su estilo de liderazgo y gestión, relacionarlo con su producción - decisiones, procesos desencadenados, estrategias, declaraciones, gestos públicos, instrumentos priorizados - son las tareas que trazan el puente entre las dos miradas teóricas en que nos apoyamos hasta aquí y responden a los objetivos planteados en nuestro proyecto original. Y nos permiten animarnos desde la interpretación de la *intencionalidad de partida* a inferir qué horizontes de posibilidad esos funcionarios estrategias pusieron a su gestión.

11. Innovación y gobernabilidad:

La preocupación insistente, en clave conservadora, por la *gobernabilidad* ante la explosión de demandas - propia del perfeccionamiento y consolidación de las formas de los estados de derecho post dictaduras - fue dejando paso en la última década a la no menos insistente idea de *gobernanza*, *buen gobierno* o *buena gobernabilidad*. Al reaparecer ahora calificada, parece haber perdido el dejo de temor por el desborde (que los ajustes estructurales se encargaron de aventar) y se nos insinúa tematizando - quizás porque persiste el déficit fiscal - a la responsabilidad de los funcionarios públicos en el uso eficiente, eficaz y legítimo de los recursos del estado como dimensión también espacio de innovaciones.

Como nuestro enfoque no contiene ni atisbos de pretensión normativa, lejos de relevar acercamientos o alejamientos a cualquier decálogo del *buen gobierno*, se volcará a constatar si en la percepción de los actores se reiteran valoraciones en torno a la oscilación en los intercambios Estado-Sociedad - como políticas, programas, experiencias, acciones - entre el *oportunismo equilibrante* (Offe) y el *intercambio político intensificado*, escapando a la disyuntiva instaurada entre *gobernabilidad sistémica* y *gobernabilidad progresiva* (Barrington Moore) para pensar a ambas de modo interrelacionado - ni alternativo, ni secuencial - asumiendo que "lo progresivo incluye lo sistémico más elaboradamente" por lo que "a largo plazo, debería incluir notas progresivas".

Esta opción teórico - metodológica nos volverá a plantear el problema de la pluralidad de racionalidades con que categorías tan complejas pueden procesarse. De ahí que reservemos el espacio que sigue para reflexionar sobre la cuestión.

12. Innovación y racionalidades

Ya al confrontar modelo teóricos sobre la comprensión del fenómeno innovativo dejamos explicitada la pugna existente entre concepciones que atribuyen *una* racionalidad a los procesos burocráticos, contraria a la flexibilidad que sería connatural a la innovación y las teorías inscriptas en el nuevo paradigma interaccionista o crítico. Aquí discrepamos con Ávalos Aguilar: no estamos en presencia de cuerpos de hipótesis fundados en el supuesto de la no racionalidad como enfoque novedoso ni acordamos con que "*Por un lado se encuentra la racionalidad propia del sistema*

burocrático versus el sistema organizacional paralelo a éste" aún cuando acordemos en que "sin duda alguna, la racionalidad encuentra su límite y alcance en el propio recurso humano dentro de las estructuras funcionales administrativas"²³.

Creemos que la discrepancia podemos fundarla en una diferente lectura de Habermas, piedra firme desde la que partir para crítica de la racionalidad teleológica y apoyo invaluable en la lectura de las organizaciones. No se trata sólo de insistir en afirmaciones como éstas: *"en las lógicas de poder y autoridad, la racionalidad no encuentra un espacio explicativo de las acciones administrativas. Este punto es lo que lleva a que la racionalidad e irracionalidad son inseparables en la Teoría de la Organización"*...²⁴ *"Es decir, ambos, racionalidad e irracionalidad aunque opuestos, son complementarios en las teorías actuales de la organización. Tal vez el ejemplo más ilustrativo sea la Teoría del Caos y Agency . O de que ahora... "la realidad ha rebasado cualquier marco teórico referencial y explicativo"...* (por lo que) *"las alternativas que se gesten en la función pública deberán de ser reconocidas como inacabables. Es un proceso de constante revisión y adecuación, para explicar los principios sustantivos que conforman la administración pública. No hay que olvidar que el proceso administrativo es por definición cambiante"*²⁵.

Interpretamos que en todas ellas subsiste alguna incompreensión de fondo: aún cuando un actor persista en intentar imponer un modelo lineal de racionalidad optimal que puede dar frutos en algunos campos... seguramente resultará incongruente e improductivo respecto de otros y otros actores así lo juzgarán aún para aquél en que funcionó. Es cierto que existen de hecho materias - y las que nos ocupan son de ese tipo por antonomasia- en las cuales los problemas no pueden ser conocidos y definidos de una sola vez y para siempre, ni tampoco sus soluciones, ni establecidas a priori porque, como enseñan Donolo y Fichera, "se producen en contextos no paramétricos sino estratégicos (referidos a objetivos y preferencias cambiantes, múltiples, abiertas, inciertas). Tampoco los recorridos cognitivos son lineales, en tanto entretejidos de material social..."²⁶

Esto importa porque a veces, aún abandonando la oposición entre racionalidad e irracionalidad para pasar a sostener tesis pluralista que reconocen la coexistencia y el entrecruzamiento de múltiples racionalidades en el espacio organizacional (la técnica, la burocrática, la política) se cae en la sustancialización de las mismas. Lejos de verlas como dimensiones, o como tipos reconstruidos analíticamente, se las adscribe con pretensión absolutista a diferentes colectivos a los que se hace portadores en exclusiva de ese modo de interpretar el mundo y actuar en él, sin ver que en cada uno se recombinan en modo y proporción variables todas esas lógicas. Si se afinan los instrumentos de trabajo, es posible determinar cuál es la racionalidad dominante en diferentes situaciones o instancias de un proceso, o el tipo de relación que se da "entre" racionalidades pero esto no conduce a establecer relaciones fijas ni mucho menos a predicar la superioridad inmanente de ninguna de ellas sobre las restantes.

²³ ÁVALOS AGUILAR, R. , *op. cit.*

²⁴ ARELLANO, David , "Teoría de la Organización y Análisis Organizacional: Hacia Nuevos Paradigmas", Documento de Trabajo 6, Administración Pública, CIDE. México. 1992.

²⁵ *Ídem.*

²⁶ DONOLO, C. Y FICHERA, F., *op.cit.* p. 49.

Así, recorridos y productos se colocan en la dimensión no de un óptimo, sino de algún *factible* y *satisfaciente*²⁷,... no de un sinóptico sino de un *incremental - disyunto*, no de un resoluble sino más bien de un *dificil*²⁸.

Entonces el problema es todavía más profundo: abordar una racionalidad supone reconocer que no está exenta de problemas

- La ambigüedad de las preferencias (por la fuerza de los dobles vínculos o por formas bloqueadas o paradójales de comunicación)
- La inconsistencia y apertura de los sistemas de preferencias
- El juego de las voliciones de segundo orden o metapreferencias
- Las dificultades del pasaje de la racionalidad individual a la colectiva
- La existencia de situaciones de elección trágica o dura
- La reconstruibilidad de las racionalidades retrospectivamente (incluso por la pluralidad de intereses a veces contradictorios al interior de un mismo actor)
- La debilidad o fortaleza de la voluntad
- Las estrategias y/o procesos de autoengaño

No se trata ya de la coexistencia, complementariedad e inseparabilidad de racionalidad e irracionalidad. Hablamos del encuentro conflictivo de una pluralidad de racionalidades *dificiles* y de identificar qué problemas parecen predominar en cada una para darle su carácter particular. Dada la dificultad de *observar* todo esto, optamos por tratar de identificar qué problemas tiñen las racionalidades dominantes en los casos en estudio para luego tratar de caracterizarlas.

13. Dimensiones susceptibles de experimentar innovación

A diferencia de Cabrero y Arellano, para quienes la gestión pública innovadora *debe* (itálica nuestra) reconocer cuatro niveles de profundidad, preferimos decir que la innovación puede darse o reconocerse en esos diferentes niveles y dimensiones.

Su clasificación provee otro criterio ordenador que aporta nuevos discriminadores básicos y que - con la salvedad expuesta- vale la pena incorporar. Así, los niveles susceptibles de experimentar innovación son:

1. *Funcional*: referido al proceso administrativo y uso de los recursos.
2. *Estructural*: referido a las estructuras y formas organizacionales.
3. *Comportamental*: referido a las nuevas actitudes y valores.
4. *Relacional*: referido a las nuevas formas de relación: organización – sociedad.

14. Innovación, decisión y estrategias proyectuales

²⁷ *Idem*, pág. 63.

²⁸ *Ibidem*, pág. 239

Otro movimiento que ayudará a comprender la índole de los procesos innovativos en curso en la gestión local se centra en la identificación del modelo decisorio predominante en su adopción. Sabiendo de la imposibilidad de subsumir en *un momento de decisión* o en *una decisión única* el origen de las innovaciones en curso, aplicaremos los discriminadores al conjunto de ideas centrales que caracterizan cada innovación en estudio para establecer por regularidad el tipo dominante. Seguiremos para esto la taxonomía de Clayton²⁹ que reconoce cinco opciones tipo, según:

- a) *Decisión gerencial autónoma*. En este tipo de decisión el administrador requiere resolver el problema sin la consulta del público. Este tipo de decisiones mayormente se toman a nivel operativo.
- b) *Decisión modificada de la autonomía gerencial*. En este segundo tipo, se busca que el administrador localice la información necesaria de los segmentos del público, se informe de ideas y sugerencias, para que la decisión tomada refleje la influencia del grupo. Este segundo tipo es común dentro de los niveles coordinadores.
- c) *Consulta pública segmentada*. El administrador comparte el problema en forma separada con segmentos del público, también obtiene ideas y su gerencias.
- d) *Consulta pública unitaria*. El administrador comparte el problemas con el público, como un grupo único.
- e) *Decisión pública*. En este tipo de decisiones el administrador comparte el problema con el público en su conjunto buscando alcanzar un acuerdo en las soluciones.

Estilo de liderazgo, capacidades puestas en juego y orientación de la gestión se verán resignificadas por esta aproximación.

Combinando varias de las dimensiones antes expuestas y según las relaciones planteadas en el cuadro que sigue, trataremos de obtener una reconstrucción del/los tipos de estrategias proyectuales más frecuentemente manifestados en los casos de innovación local. Adaptamos a esos efectos, con ligeras variantes en el establecimiento de nexos, señalamientos de Leonardis, Bifulco y otros, pero para nombrar las estrategias resultantes adoptamos terminología propuesta por Donolo y Fichera³⁰.

Es posible distinguir en los actores tres clases de estrategias proyectuales :

Estrategia	Del análisis funcional	Heurística	Discursiva
Item			
Presupuesto	- Los objetivos son bien definibles y el problema alcanza su solución a través de una	- La racionalidad posible es sólo "satisfaciente" y hay espacio para aprender entre	- El conflicto es co-constitutivo en la formación del consenso. El modo y la estructura de

²⁹ CLAYTON THOMAS John, "Public Involvement and Governmental Effectiveness", en *Administration and Society*, Vol. 24, N° 4, February, pags. 444 - 469, 1993.

³⁰ DONOLO, C. Y FICHERA, F. ., **op. cit.** Pág. 227-230

	tecnología dada desde la racionalidad <i>optimal</i> de acciones reguladas por una <i>norma</i> .	problemas y soluciones sucesivamente <i>redefinidas</i> .	la proyectación son objeto de reflexión en la competencia argumentada entre esquemas interrelativos
Objeto	- Resolver el problema, es decir <i>aplicar</i> correctamente el método	- Resolver el problema, es decir <i>representarlo</i> en modo que su solución se haga transparente	- Encuadrar el problema en términos <i>adecuados</i> (<i>problem setting</i>)
Proceso	<ul style="list-style-type: none"> - Determinación del árbol de funciones con dimensiones problemáticas del objeto-problema como reflejo de la estructura funcional del producto; - Recomposición para la verificación de compatibilidades recíprocas; - Remonte a la forma final; - Agregación de criterios de valoración costo-beneficio por rama y ramita; - Juicios comprensivos de validez y factibilidad - Complicación del esquema con consideraciones relativas a la definición del problema, presencia de incertezas, permeabilidad a objetivos múltiples, valoración compleja de la utilidad asignada a las alternativas... 	<ul style="list-style-type: none"> - Muestra de los límites de la idea monológica (no interactiva) de la proyectación - Prueba y error hasta hacer progresivamente claro cuál es el problema y cuál la solución - Lectura del proceso cognitivo como elaboración de información hasta la afinación del esquema interpretativo o representación - Reenvío a la competencia (chomskyana) del actor (Newell) 	<ul style="list-style-type: none"> - Relajamiento de los elementos normativos - Acción técnica más interacción social - Intercambios, distorsiones comunicativas, reflexión y reflexividad - Crecimiento de la dimensión pragmática a través de criterios de optimización - Mediación intelectual que hace posible y salva el juego de la incerteza entre falibilidad y perfeccionismo
Recurso crucial	- La reducción procedural de la complejidad consiste en cargar normativamente al método, que asume	- La adecuación del marco elaborado, hasta <i>representar</i> transparentemente el problema en términos de solución	- El lenguaje y la comunicación como cualidades extratécnicas disponibles en el ambiente social

	el papel de <i>metadecisor</i>		
--	--------------------------------	--	--

15. Innovación y productos de la innovación

Cabrero y Arellano han proporcionado siete criterios para evaluar los productos de la innovación, que hacemos nuestros sólo en parte, despojándolos de los que consideramos deslizamientos prescriptivos o dejes de teoría normativa. Fundamentaremos brevemente el por qué de su adopción.

El criterio del *realismo* propone una clara identificación del origen del cambio y nos interesa para complejizar la dicotomía endógeno/exógeno agregándole la dimensión subjetiva particular: ¿la fuente de ideas para los nuevos productos y procesos fueron los políticos, gestores profesionales, personal de planta, equipos contratados externos, la fase, la o las organizaciones partidarias, orientaciones de internacionales partidarias o de organismos multilaterales de financiamiento?

En segundo término, el criterio de selectividad, nos permitirá hacer énfasis en la depuración del origen del cambio para extraer algunas conclusiones.

El énfasis en el criterio de los resultados eventuales permite identificar las tendencias de la gestión pública (aunque no su origen) y por eso nos propusimos complementarlo con Lahera³¹ quien ha propuesto analizar los productos de la innovación según su pertenencia a alguna de estas cuatro grandes vertientes:

- a) *Fortalecimiento de la gestión pública;*
- b) *Fortalecimiento de los servicios públicos;*
- c) *Fortalecimiento de las finanzas locales;*
- d) *Fomento en la participación ciudadana.*

El cuarto criterio, se refiere al reconocimiento de la *heterogeneidad*. La diversidad es punto de partida imprescindible en la identificación y apreciación del cambio.

El quinto remite a la presencia o no de *autonomía* en la propia gestión pública y dentro de las esferas sociales conexas.

El siguiente es de la *flexibilidad*, predicable o no de los contenidos de la innovación en estudio y en identificación y reconocimiento de los cambios desencadenados.

El último criterio es el de la *transparencia* - visibilidad y difusión - o conocimiento generalizado de las innovaciones en curso.

16. Innovaciones y procesos

Hemos manifestado que la sólo lectura de los productos de la innovación resultaría insuficiente de no ser acompañada por una elevada atención a la calidad de los procesos de los que son fruto. Nos ocupamos entonces de su tratamiento ciñéndonos a lo previsto en nuestro proyecto, que aquí

³¹ LAHERA, Eugenio, "Nuevas Orientaciones para la Gestión Pública", en *Revista de la CEPAL* No.52, abril, pags. 33 - 47, Santiago de Chile, 1994.

transcribimos: "Los procesos de producción de innovación -que ocuparon la segunda fase de la investigación- fueron "leídos" a la luz de la presencia o ausencia de los componentes que desde la orientación teórica asumida resultaban discriminadores básicos" ³².

- 1) La introducción de algunos correctivos en los criterios administrativos y organizativos corrientes de funcionamiento de las políticas a nivel local, en las siguientes direcciones:
 - Elementos de flexibilización organizativa en lugar de regulación burocrática;
 - Coalición por objetivos locales en lugar de especialización por problemas o las competencias administrativas y técnicas;
 - Procedimientos por experimentación más que por planes orgánicos que aumenten la posibilidad de monitoreo , sea de los problemas, sea de los intereses en juego y de las correspondientes condiciones de aprendizaje organizativo.
- 2) La reformulación de los criterios de definición , cómputo y empleo de los recursos de que se dispone, en las siguientes direcciones:
 - Mezcla de recursos (públicos, del mercado y de la comunidad local) de forma que promuevan interdependencia y sinergia y funcionen como antídoto de la compartimentalización por competencia y de las lógicas de intervención que la literatura señala como principales fuentes de ineficiencia y derroche;
 - Condiciones organizativas que permitan valorizar el rol de los destinatarios de las intervenciones como recursos a emplear en las intervenciones mismas más que como problemas o como costos;
 - Formas de inversión productiva de los recursos que estimulen la introducción de las reglas del mercado y de la empresa en los servicios de la administración pública, pero orientando este proceso según criterios de "economía social" o de "mercado social" (por ejemplo, a través de fórmulas de cooperación, empresa social, gestión asociada ...) que respondan a aquellas condiciones de responsabilidad hacia el interés público que el mercado por sí solo no está en condiciones de garantizar.
- 3) La introducción de medidas organizativas y normativas que definan el rol activo de los ciudadanos destinatarios -usuarios, consumidores- en los procesos decisionales y operativos que los involucran , en las siguientes direcciones:
 - Modelos de relación y de intervención servicio -usuario orientados no ya según el principio de los problemas (handicaps, carencias, desviaciones) sino según principios de dotaciones de capacidad a garantizar y promover;
 - *Cartas de derechos* orientadas a garantizar la autoestima, la responsabilidad y el ejercicio de capacidades más que la seguridad y protección social;
 - Procedimientos administrativos y operativos de coparticipación en las elecciones y en la producción de bienes y servicios.

³² DE LEONARDIS, O., " Il terzo escluso. Ragione e potere nelle istituzioni" Campi del sapere. Feltrinelli. Milano. 1990.

Dennis Rondinelli nos ha provisto otros dos criterios que consideramos pertinente utilizar para sintetizar otra forma de evaluación: sugiere que se tomen como indicadores de la factibilidad de la innovación la *predictibilidad* mayor o menor de los resultados que proveerá la experiencia innovadora y el mayor o nivel de exigencia que las tareas involucradas importan para quienes la llevan a cabo³³.

17. Obstáculos a la innovación

Algunas innovaciones, exo o endo generadas pero fuertemente arraigadas en el sector de estrategias y el cuadro de tecnócratas de nivel superior alcanzan grados satisfactorios de implementación en el corto plazo, habitualmente por su dependencia estrecha del alto componente tecnológico superador que incorporan como nueva racionalidad de proceso.

Otras reformas, relacionadas con el sistema normativo, los servicios sociales, las finanzas, la infraestructura y las obras públicas, no pueden implantarse tan velozmente porque suponen la modificación de estructuras institucionales establecidas para finalidades diferentes y que responden a reglas de juego distintas.

Este tipo de reformas institucionales entraña cambios más profundos y costosos en la forma de pensar y actuar de los agentes de los organismos gubernamentales y - con frecuencia - exige también un replanteamiento total de sistemas arraigados de clientelismo político y corrupción.

No podemos ignorar que el rediseño consecuente de prácticas en la sociedad civil también requiere dolorosas adecuaciones, mutaciones, aprendizajes y en estos casos, generalmente, también la concreción de las transformaciones se hará visible a través de disparidades de un área de gestión a otra y con distintos grados de apoyo y oposición política.

Al respecto nos interesa establecer dónde se han alojado y continúan "resistiendo" los principales obstáculos a las innovaciones bajo análisis. Suponemos - de acuerdo a lo enseñado por diferentes documentos de la Unión Europea que se ocupan de la cuestión - que habremos de hallarlos en

1) *Las orientaciones de política*

- a) La insuficiencia del esfuerzo impulsor;
- b) La dispersión de los esfuerzos;
- c) El inadecuado conocimiento del contexto y la materia de la experiencia;
- d) La desconfianza ante la iniciativa estatal;
- e) La baja anticipación en los actores en interacción.

2) *Los recursos humanos*

- a) La inadecuación de la formación y educación por baja adquisición de competencias transversales clave;
- b) Las dificultades en la visualización de las propias capacidades y en la transferencia de conocimientos y habilidades de un ámbito a otro;
- c) los efectos de la exclusión social en materia de relaciones y comunicación, indispensables

³³ Rondinelli, Dennis y otros, "La planeación de reformas en la educación para los países en desarrollo: el modelo de contingencia", Duke Press Policy Studies, trad.al español por el INDES, s/f.

para el trabajo en equipo y el diálogo con interlocutores de mentalidades diferentes.

3) *Una movilidad demasiado baja*

- a) la escasez de intercambios, confrontaciones, interacciones y mezclas. La circulación de ideas y la movilidad de las personas son importantes para la creación y la difusión de las novedades.

4) *La financiación difícil*

- a) La actitud de los sistemas financieros ante ese tipo de innovación;
- b) Las rigideces de los mecanismos habilitantes de disponibilidad de recursos internos;
- c) Las trabas interjurisdiccionales en la financiación externa de proyectos locales;
- d) El entorno fiscal poco favorable.

5) *El entorno jurídico y reglamentario*

- a) La persistencia de marcos normativos incompatibles con la innovación buscada (desde constituciones a formalidades administrativas);
- b) El excesivo tiempo que insume la gestión administrativa de controles formales.

18. Una nota final sobre las peculiaridades de la lectura de la innovación para el ámbito de la política

Queda explicitada una concepción para la cual el proceso social es siempre frágil y precario; esa debilidad está, a nuestro juicio, más que en la raíz de las promesas incumplidas de la democracia, en la *"imposible e inacabada construcción del orden deseado"* (Lechner).

Por eso, *"plegarse a la cultura de la innovación es seguir las instrucciones para estar en ella: en política no están garantizados ni la crítica (selección de programas, cultura, personal, sistemas normativos) ni el crecimiento (el pasaje a una versión más democrática, justa, delicada, capaz, de larga mira) Estos son mecanismos débiles que operan sólo en el largo plazo y con costos elevados, irreversibles e intolerados, aún en políticas concretas"*³⁴

Lo que se elige no necesariamente es lo óptimo ni lo más adaptativo. Más bien puede que resulte todo lo contrario. Los criterios de valoración de los aprendizajes son difusos y contradictorios.

Por eso para nosotros el criterio final de lectura no será el éxito de lo que un actor ha querido sino la calidad valorada de las interacciones en el tiempo de una comunidad de actores inteligentes.

19. Referencias bibliográficas

- AA.VV., *Technology Review, Forum: La diffusione della innovazione*, Edizione Italiana, N° 80-81, giugno-luglio 1995
- AA.VV., *Technology Review, Dissemination of innovation and its implication*, 10th International Conference of International Society for Profesional Innovation Management (ISPIM), Edizione Italiana, N° 83, settembre, Roma, 1995.

- ARELLANO GAULT, David, "Teoría de la Organización y Análisis Organizacional: Hacia Nuevos Paradigmas", *Documento de Trabajo 6*, Administración Pública. CIDE. México D.F. 1992.
- AVALOS AGUILAR, Roberto, "La Crisis de los Paradigmas en la Administración Pública", en *Revista de Administración Pública*, N° 86. INAP (México). México D.F. 1994.
- BANCO MUNDIAL, "Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica, Departamento III, División de Operaciones I, América Latina y el Caribe", Informe No. 14.085-CO, Julio de 1995.
- BARENSTEIN, JORGE, *Revista del CLAD - Reforma y Democracia* No. 1, Noviembre de 1993 .
- BELL, Daniel, *Las Contradicciones Culturales del Capitalismo*. Alianza Editorial - CONACULTA. México D.F. 1990.
- BRAUER, DIETER , *The Capable State - The Berlin Consensus*, D+C Development and Cooperation, No. 1, January/February 1998, p. 30-31
- CABRERO MENDOZA, Enrique, *Del Administrador al Gerente Público*. INAP (México). México D.F. 1995.
- CABRERO Y ARELLANO, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", en *Gestión y Política Pública*, vol. II, No. 1, enero-junio, pp. 59-86, CIDE, México D.F. 1993.
- CARR, D. K. AND H. J. JOHANSSON , *Best Practices in Reengineering*, McGraw-Hill, Inc., New York.1995.
- CLAY, Joy, "Public-Institutional Processes: Beyond Conventional Wisdom about Management Processes", en *Administration and Society*, Vol 26, N° 2, August, págs 236-251. Estados Unidos.1994.
- CLAYTON THOMAS John , "Public Involvement and Governmental Effectiveness", en *Administration and Society*, Vol. 24, N° 4, February, págs. 444-469. Estados Unidos. 199.
- COYLE, Carmel , "Public Administration and the Theory of Accountability", en *Administration*", Vol 35, N2, págs. 107-117, Dublin. 1987.
- COZIENSEN, A. y VRAKKING, W., *Handbook of Innovation Management*. Blackwell, Oxford. 1993.
- CROZIER, Michel, "El Cambio en las Organizaciones Públicas", en *Gestión y Política Pública*, Vol I, N1, Julio-diciembre CIDE, México, 1992. Págs. 93-102.
- DAY, G.S., "Continuous Learning About Markets", *California Management Review*, Summer, 1994
- DE LEONARDIS, O., " Il terzo escluso. Ragione e potere nelle istituzioni" *Campi del sapere*. Feltrinelli. Milano, 1990.

³⁴ DONOLO, C. Y FICHERA, F ., *op. cit.*, pág . 233 .

- DEMING, W. E. , *The New Economics for Industry, Government, Education*, Massachusetts Institute of Technology Center for Advanced Engineering Study, Cambridge (EEUU). 1993.
- DONOLO, C. y FICHERA, F., "Le vie dell' innovazione. Forme e limiti della razionalità politica", Campi del sapere, Feltrinelli, Milano, 1988.
- DOS SANTOS, M. "Las estrategias de gobernabilidad en la crisis", Informe comparativo del Proyecto RLA 90/011 PNUD-UNESCO-CLACSO - Versión preliminar mimeografiada, Buenos Aires, junio de 1994.
- DROR, Yehezkel, *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- DUPUY & THOENIG. Y., *Sociologie de l'Administration Française*. Armand Colin. Paris. 1983.
- ESCANDELL Y OTROS, "Municipio y desarrollo local: opción o destino", Ponencia presentada al Tercer Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Mar del Plata, noviembre de 1997.
- FUKUYAMA, F., *The End of the History and the Last Man.*, Prentice Hall. Estados Unidos. 1992.
- GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL No. 48,49 y 50. INAP, México, 1995.
- GAEBLER & OSBORNE, *Reinventing Government*. Addison Wesley. Estados Unidos. 1992.
- HABERMAS, J. *Teoría de la Acción Comunicativa*. Taurus. Buenos Aires. 1980.
- HERRERA, Alejandro "La Privatización como Alternativa en la Prestación de Servicios Públicos Municipales", en *Problemática y Desarrollo Municipal*, Plaza y Valdés-UIA, México, capítulo VII.
- INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1997 (World Bank Publications) Difusión electrónica.
- LAHERA, Eugenio, "Nuevas Orientaciones para la Gestión Pública", en *Revista de la CEPAL* No.52, abril, págs. 33-47, Santiago de Chile. 1994.
- LANZARA, G.F., "Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni", Il Mulino- Ricerca. Bologna. 1993.
- LEMOIGNE, J. L., *Les systèmes de décision dans les organisations*, Presses Universitaires de France. Vendôme. 1974.
- LEVINE, P. y POMEROL, J.C., *Systèmes interactifs d' aide à la décision et systèmes experts*. Hermès. Paris. 1990.
- LEWIS, T. , "The Limits of Innovation," *Computer*, April, pp. 7-9. New York. 1996.
- LUSTIG, Nora , *México: La Transformación de una Economía*. FCE. México D.F., 1994.
- MAINZER, Lewis, "Public Administration in Search of a Theory: The Interdisciplinary Delusion", en *Administration and Society*, Vol 26, No. 3, November, pp: 359-394, Estados Unidos, 1994.

- MARCH, J. Y OLSEN, J., "Organizzazione della vita politica: che cosa la riorganizzazione amministrativa ci dice sul governo", *Problemi di amministrazione pubblica* 3-4. 1984.
- NARI, P., "Globalización - Descentralización ¿Contradicción o concurrencia?", en *Crisis y Fragmentación*, Editorial Homo Sapiens, Rosario, 1997.
- NELSON, R. y WINTER, S., "An Evolutionary Theory of Economic Change", Harvard University Press, Cambridge, 1982.
- NIOCHE, Jean Pierre, "Science Administrative, Management et Public et Analyse des Politiques Publiques", en *Revue Française d' Administration Publique*, No. 24, Octobre - Décembre, pp: 9-24, París,1982,
- NONAKA, I. AND M. KENNEY, "Towards a New Theory of Innovation Management: A Case Study Comparing Canon Inc. and Apple Computer Inc.," *Journal of Engineering and Technology Management*, Vol. 8, pp. 67-83. 1991.
- NYSTRÖM, H., "Creativity and Entrepreneurship", *Creativity and Innovation Management*, 2: 4.
- OFFE, Claus, "Contradicciones del Estado de Bienestar", Alianza Editorial. México D.F. 1990.
- OSPINA BOZZI, Sonia, "Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública, en *Gestión y Política Pública*, Vol. II, No.1, enero-junio, CIDE, México D.F., 1993.
- PETERS & LINDER, "Instrumentos de Gobierno: Percepciones y Contextos", en *Gestión y Política Pública*, Vol. II, No.1, enero - junio, págs. 5-34, CIDE, México, 1993.
- PETTIGREW, Andrew, *The Creation of Organisational Cultures* ESIAM. Brussels. 1979.
- RASMUSEN, J., "Skills, Rules and Knowledge; Signals, Signs and Other Distinctions in Human Performance Models", *IEEE Trans.Syst, Cybern*, Volume SMC13, N° 3.
- RULLANI, E., "Evoluzione: un nuovo paradigma per la teoria dell' impresa e del cambiamento tecnologico ", *Economia e politica industriale*, 42, 1984.
- TECCO, Claudio, "El papel de los municipios como gestores del desarrollo local regional", Ponencia presentada al Tercer Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Mar del Plata, noviembre de 1997.
- VON BERTALANFFY, L., *General System Theory: Foundations, Development, Applications* George Braziller. New York. 1968

Innovaciones en la Gestión Municipal Y Desarrollo Local*

Claudio A. TECCO³⁵

1. INTRODUCCIÓN

Al referirnos a las innovaciones en la gestión local consideraremos tres tipos de cambios vinculados a las siguientes cuestiones: *¿Qué hacer?*, *¿Con quiénes y Cómo hacerlo?* y *¿Qué tipo de organización se adopta a tales fines?*.

Es por ello que, una primera aproximación para considerar la mayor o menor propensión de un municipio a innovar partirá de formularnos preguntas sobre su *quehacer*: *¿Cuál es la misión que el gobierno local ha definido para sí? ¿Cuáles son sus campos de intervención? ¿Cuáles los servicios que presta y las políticas que pone en práctica?*. También habremos de interesarnos por conocer *con quiénes* interactúa el municipio en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, indagando sobre la participación o no de otros actores en los programas y proyectos, como así también la modalidad con que dichos actores se articulan. Finalmente, nos preguntaremos cómo se organiza (o reorganiza) la administración municipal para dar cuenta de los nuevos desafíos.

Los cambios ocurridos en el entorno político, económico y social, han alentado una revalorización de los gobiernos locales como agentes promotores del desarrollo económico y social. El nuevo contexto requiere que organizaciones y actores de todo tipo trabajen de forma coordinada para identificar intereses comunes, acordar acciones compartidas y actuar estratégicamente, dando respuesta a las nuevas cuestiones que se incorporan en la agenda local.

Durante las dos últimas décadas del siglo XX se produjeron diversas transferencias de funciones y servicios a los gobiernos locales, como parte de programas de descentralización, configurando nuevos escenarios en los cuales los Municipios, con limitadas experiencias y recursos, comenzaron a enfrentar nuevos desafíos, como gestionar establecimientos y/o programas de atención de salud, de nutrición, empleo, tercera edad, infancia, saneamiento, seguridad ciudadana, etc.

* Una versión inicial de este artículo fue publicada, bajo el título “ La gestión innovativa municipal de políticas económicas y sociales. Aportes para una discusión”, en Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Nº 8, Año 8, Buenos Aires, Asociación de Administradores Gubernamentales, Primavera de 2001. Páginas 23 a 43.

³⁵ Director de la Maestría en Administración Pública del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesor titular de las cátedras de Introducción a la Problemática Municipal y Regional, Análisis de Políticas de Desarrollo Local y Regional y Estilos y Sistemas de Gestión Municipal del citado programa de maestría.

Por otra parte, en un contexto en el que un creciente número de ciudades y pueblos compiten por retener y atraer inversiones que generen empleo e impriman dinamismo a las economías locales, se torna cada vez más necesario promover el desarrollo local, formulando o articulando proyectos.

Estos cambios suponen una redefinición de las misiones y objetivos de los Municipios y el diseño de nuevos cursos de acción para lograrlos.

Compelidos por cambios contextuales y nuevas demandas de las sociedades locales, o bien por ser receptores de transferencias interjurisdiccionales de servicios públicos los Gobiernos Municipales deben enfrentar nuevos desafíos que les demandan producir *innovaciones de gestión*.

2. Innovaciones y tecnologías de gestión

Una parte de estas innovaciones son las denominadas *tecnologías de gestión*, concepto que en nuestra opinión no debería interpretarse como la mera implementación de *paquetes enlatados*. Lamentablemente, esto último sucede con frecuencia y en ello tienen su cuota de responsabilidad los organismos que financian programas de *fortalecimiento institucional* y las consultoras que comercializan proyectos *llave en mano*. Este tipo de asistencia técnica no contempla las particularidades de cada municipalidad y sociedad local.

La tecnología es *conocimiento aplicado a una realidad concreta* y por lo tanto no pueden existir soluciones uniformes para situaciones que son muy diversas. Esto se comprende con sólo observar las diferencias entre los municipios del país en lo atinente a base económica, condiciones ambientales para la producción, tejidos sociales y empresariales y complejidad de las administraciones locales.

La concepción tradicional del *cambio tecnológico* consideraba las nociones de tecnología incorporada y no incorporada. En el primer caso se trataba de las máquinas, equipamientos y otros bienes de capital y en el segundo del conocimiento y a información no incorporada a dichos bienes. Los bienes de capital (tecnología incorporada) y la información (tecnología no incorporada) eran interpretados como bienes transables en el mercado, sin considerar ningún tipo de restricción (excepto su precio) para que se transfiriesen entre distintas organizaciones. Dicho en otros términos, cualquier organización (pública o privada) podía adquirir en el mercado tecnología y ponerla en funcionamiento, en la medida en que contase con el dinero para realizar dicha adquisición.

Este enfoque simplista es actualmente cuestionado, ya que la experiencia indica que los resultados de toda transferencia - de bienes de capital o información - dependen en gran medida de la capacidad de la organización receptora para incorporarlos de modo creativo y eficiente. En esta línea de razonamiento, es interesante el aporte realizado por Irfan Ul Haque³⁶ al referirse al concepto de *capacidad tecnológica*, entendiéndolo que ésta se conforma por un complejo conjunto de elementos, tales como los conocimientos, habilidades y experiencias de una organización y los vínculos e interacciones que existen a su interior y con otras organizaciones. De acuerdo a este enfoque, la capacidad de innovación de una organización (en nuestro caso una municipalidad) no dependerá sólo

³⁶ UL HAQUE, I. *Trade, Technology and International Competitiveness*, EDI World Bank Washington, 1995

de sus propios recursos internos sino también, en alto grado, del entorno institucional en el cual se desenvuelve.

Si esto es así, la capacidad tecnológica de una organización municipal estará condicionada tanto por su propio universo interno (estructuras, procesos, recursos humanos, cultura organizacional, etc.) como por las características del medio en el cual opera. En tal sentido, la presencia de un *entorno innovador*³⁷ potencia las posibilidades de la organización municipal para aprovechar plenamente su capacidad de innovación, concentrándose en aquello que le es esencial y contando con la participación de otras instituciones en la producción de bienes públicos y en la resolución de cuestiones de interés general.

El concepto de *entorno innovador* refiere a un entramado institucional reticular, con múltiples interacciones entre sus componentes y con capacidades para innovar y/o apropiarse de los avances tecnológicos externos, adaptándolos a las características del medio en que se implantan. Entornos en redes de estas características son generadores de economías externas, aprovechables tanto por las empresas y otras organizaciones privadas y sociales, como por el gobierno local.

Otra característica de los entornos innovadores es la presencia de flujos de información intensos y en todas las direcciones, permitiendo ello un aprovechamiento colectivo de las ventajas competitivas individuales.

Al intervenir en salud, desarrollo social, saneamiento ambiental y promoción económica, 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 bcal.

Sin embargo, las *capacidades de innovación* (de acuerdo al significado que hemos ya asignado a dicho concepto) no son homogéneas en el universo compuesto por todas las administraciones municipales; como tampoco son igualmente innovadores los entornos en los cuales aquellas operan.

Aunque la anterior observación parezca obvia, es importante remarcarla, puesto que este olvido suele ser la principal razón de las frustraciones cuando los proyectos de desarrollo local fracasan.

Las anteriores observaciones no deben ser interpretadas como un llamado a la resignación. Aún en condiciones más desfavorables siempre es posible incorporar innovaciones a la gestión pública local. Es más, para ser consecuentes con lo antes expuesto, antes que *incorporar* de lo que se trata es de *construir* innovaciones de gestión.

De acuerdo al modelo burocrático tradicional, 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

³⁷ AYDALOT, P. & KEEBLE, D. *High technology industry and innovative environments*. Routledge, London, 1988; ESSER, K. HILLEBRAND W., MESSNER, D. y MEYER - STAMER, J. "Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política". Santiago, Revista de CEPAL N° 59, agosto de 1996.

proyectos que articulen no sólo a recursos y actores de la propia administración, sino también a los que se encuentran en el ambiente en que ella opera³⁸.

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 a este autor, los componentes de un sistema de acción local son el sistema *empresarial*, el *socio - territorial* y el *político - administrativo*. A los fines expositivos nos referiremos por separado a cada uno de ellos, para luego establecer las relaciones entre los mismos.

a) Sistema empresarial y densidad de los tejidos productivos locales

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 Sergio Boisier, actores *en* la región, antes que actores *de* la región.

Desde un enfoque de *desarrollo endógeno*, 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, procurando que se fortalezcan las articulaciones técnicas y productivas dentro del ámbito local y regional.

La realidad indica sin embargo que el tipo de respuestas que más frecuentemente ensayan los gobiernos locales presenta una preocupante uniformidad. En efecto, las estrategias e instrumentos que se aplican suelen ser similares, trátase de una pequeña localidad situada en un ambiente semiárido o de un centro urbano metropolitano.

En algunos bienintencionados actores gubernamentales de pueblos y ciudades del interior, persiste la ilusión de creer que la producción de suelo e infraestructura industrial y el otorgamiento de ventajas impositivas tiene el efecto mágico de atraer inversiones exógenas, capaces de modificar la economía local y mejorar 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 que son escasos.

Refiriéndose a grandes ciudades, Jordi Borja y Manuel Catells hacen observaciones similares a la anterior, cuando afirman: "*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*

³⁸ KLIKSBERG, B. "¿Cómo será la Gerencia en la década del 90?", INAP (Argentina), Buenos Aires, 1991 (Mimeo).

*productividad depende, en lo esencial, de tres factores: conectividad, innovación y flexibilidad institucional*³⁹.

En materia de promoción de radicaciones industriales la experiencia de Estados Unidos durante la década del ochenta es aleccionadora: la competencia entre localidades para atraer inversiones de la industria automotriz, mediante la oferta de paquetes de incentivos fiscales, resultó en un juego de suma negativa, en el cual todos perdieron, menos las grandes compañías que supieron aprovechar muy bien la guerra inter - local. Además de empresas estadounidenses que se relocalizaron dentro del propio país, entre 1978 y 1988 los fabricantes japoneses abrieron siete grandes plantas de ensamblaje en Estados Unidos. *“La evidencia indicó que varios incentivos no alcanzaron los beneficios esperados”* y que se pagó *“un exceso de 100.000 dólares por cada nuevo empleo”*⁴⁰.

Para no quedar prisioneros de situaciones como éstas, se requiere una estrategia que tenga en cuenta la lógica sistémica global (aprovechando posibles aportes de conocimientos y capitales externos), pero que también potencie 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.

Las externalidades positivas de las inversiones externas se producen cuando se articulan al tejido productivo local y generan excedentes exportables que fortalezcan los ingresos y la base económica local. Pero además, antes de diseñar políticas y estrategias para atraer inversiones, es necesario reconocer y fortalecer el *potencial endógeno* de la propia localidad y de la región a la cual ésta pertenece. Por débil que sea en muchos casos, este potencial endógeno siempre existe. Si es débil bajo la forma de *capital económico*, puede estar presente como *capital humano* (conocimientos, saberes, experiencias y habilidades de las cuales son portadores determinados sujetos) y *capital social* (redes de organizaciones de la sociedad civil).

Es por ello que, en nuestra opinión, conocer la dinámica de la economía local - regional, sus articulaciones externas y las lógicas de actuación de los actores del sistema empresarial local es un requisito para diseñar acciones de promoción del desarrollo.

Asimismo, la movilización de los recursos locales para el desarrollo económico requiere la complementación y cooperación estrecha y dinámica entre los sectores público y privado⁴¹. Estas relaciones se verán favorecidas allí donde prevalezca un conjunto de valores compartidos, lo cual obliga a considerar una dimensión identitaria en el análisis y el diseño de políticas y estrategias de desarrollo local.

Desde esta perspectiva, el desarrollo local no consiste en una mera adaptación a circunstancias cambiantes, sino en un proceso de acción colectiva en el cual el reforzamiento de los vínculos entre

³⁹ BORJA, J. y CASTELLS, M. Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Taurus, Madrid, 1997. Pág. 32.

⁴⁰ KOTLER, P.; HAIDER, D. y REIN, I. *Mercadotecnia de Localidades*, Editorial Diana, México D.F., 1994. Pág. 238.

⁴¹ ALBURQUERQUE LLORENS, F. "Metodología para el desarrollo local", Santiago (Chile), ILPES, LC/IP/G. 105, 24/02/97

los actores será un componente decisivo; por tal motivo, la densidad del tejido social local y la existencia de ámbitos para la negociación y el acuerdo son fundamentales⁴².

Cuando nos referimos a un *tejido social y productivo* de alta *densidad* queremos con ello significar (a) la presencia en un mismo lugar de una multiplicidad de actores; (b) que estos actores comparten valores sobre el significado y características de las innovaciones sociales y productivas y (c) que existe interacción entre ellos a través de redes institucionales.

La constitución de un entramado social de este tipo promueve una lógica horizontal - territorial que pone límites a la lógica vertical - sectorial típica de las estrategias de desarrollo *de arriba hacia abajo* y del modelo de gestión burocrático tradicional.

En este marco, la capacidad de iniciativa del gobierno local es también un factor clave, ya que implica desarrollar aptitudes para movilizar recursos existentes en el medio, mediante un sistema de negociación permanente entre actores, con el fin de construir un proyecto colectivo.

b) Sistema socio - territorial y capital social

El territorio local es un entramado de interacciones entre múltiples sujetos que se relacionan entre sí y con el ambiente, natural y construido. Estas relaciones conllevan disputas y acuerdos entre sujetos portadores de intereses, valores y poder e involucran no sólo a quienes operan en los sistemas empresarial y político - administrativo, sino también a un conjunto heterogéneo de individuos y organizaciones de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, 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 sociales es uno de los principales desafíos de la gestión municipal contemporánea.

Según se afirma en un documento conjunto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo, *"la cooperación entre los ciudadanos, su participación en organizaciones y movimientos sociales y su capacidad para establecer relaciones recíprocas y concertadas en redes del más diverso tipo resalta la importancia de los lazos que se establecen entre los miembros de las organizaciones de la sociedad civil y, así como existen capital físico y capital humano, el capital social deviene del intercambio entre las personas, facilitando la acción conjunta y aumentando la confianza social. La existencia de normas de corresponsabilidad, sobreponiendo el interés colectivo al interés particular son parte de dicho capital social y constituyen la base para la creación de lo público"*⁴³.

Compartiendo el significado general de la cita antes transcrita, nos interesa rescatar particularmente dos conceptos en ella expuestos: sociedad civil y capital social.

⁴² ALIANI, M.; ALONSO, O. y WELSCHINGER, D. "Estado, estrategias y desarrollo local", *Administración Pública y Sociedad*, N° 13, IIFAP, Córdoba (Argentina), mayo de 2000.

⁴³ PNUD/BID, *Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil en Argentina*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo, Edilab Editora, Buenos Aires, 2000. Pág. 25. (El resaltado en negritas es nuestro)

La *sociedad civil* es entendida como una “*red de asociaciones independientes de ciudadanos que defienden sus derechos y reconocen sus propias responsabilidades*”⁴⁴. Su rol no se limita a compensar o reemplazar al Estado; por el contrario, el espacio público de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) es un campo autónomo de deliberación y construcción colectiva de los asuntos de interés de los ciudadanos. Si entendemos así a la sociedad civil, no se trata de que ésta sustituya al Estado (en nuestro caso a los municipios) ni tampoco que compense determinada inacción o ausencia del mismo en el campo de las políticas públicas. Una vez más, articulación y sinergia, sin pérdida de autonomías, aparece como el enfoque más apropiado.

La sociedad civil en una localidad suele estar conformada por un conjunto heterogéneo de instituciones y organizaciones, que son públicas pero no estatales, con intereses y objetivos diversos, como así también diferencias en materia de recursos, niveles de formalización institucional, antigüedad y trayectoria.

Pueden presentarse casos en los cuales el número de organizaciones sea significativo pero que éstas no conformen un entramado articulado. Se presentan también casos opuestos, en los que son frecuentes los acuerdos e intercambios interinstitucionales. Estas dos alternativas de máxima (a las que deberíamos agregar casos de sociedades escasamente organizadas y participativas) son las que nos llevan a considerar el segundo concepto que rescatamos de la cita del documento de PNUD/BID: capital social.

El *capital social* de una comunidad no depende sólo del número y los recursos de que disponen las OSC, sino también de su capacidad para establecer relaciones recíprocas y concertadas en redes. Como advierte Bernardo Kliksberg, “*las redes intersociales son un tramado complejo. Significan diversos actores con experiencias diferentes, lenguajes distintos, poca práctica de trabajar unos con otros, prejuicios mutuos*”⁴⁵. Es por ello que, cuanto mayor sea el flujo de información, relaciones recíprocas y cooperación entre las organizaciones, mayor será también el capital social local.

Una sociedad civil activa e involucrada en la resolución de las cuestiones que integran la agenda pública local no sólo fortalece a los actores colectivos, sino que también contribuye para que los objetivos de los programas municipales guarden coherencia con las necesidades y demandas de la población.

c) El sistema político - administrativo

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

⁴⁴ *Idem.* Pág. 26.

⁴⁵ KLIKSBERG, B. “¿Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?”. Ponencia presentada al Vº Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo (República Dominicana), 24 - 27 de octubre de 2000. Pág. 19.

La tradición del caudillismo verticalista en nuestro país llevó a que las autoridades municipales tuviesen históricamente un rol mediador en la cadena clientelar de dominación⁴⁶. El gobernante local exitoso era aquel capaz de obtener de las esferas provincial o nacional del Estado subsidios o recursos, a cambio de otorgar apoyo político a quienes los otorgaban. Esta relación clientelar entre políticos que ejercían el poder en distintas jurisdicciones estatales se reproducía también localmente entre las autoridades municipales con los punteros y líderes comunitarios.

El uso del tiempo pretérito en la redacción del párrafo anterior no significa que las prácticas verticales - clientelares allí mencionadas hayan desaparecido, por el contrario, están muy lejos de haberlo hecho. Sin embargo, aunque estas prácticas distan de haber sido superadas, la crisis fiscal y el proceso de descentralización estatal están reduciendo los márgenes para su realización. Ya no es tan sencillo gestionar transferencias importantes de recursos financieros como lo era antes, aunque el clientelismo encuentra nuevos canales en algunos programas sociales de tipo focalizado, que operan como financiamiento encubierto de la política al nivel local. Este tipo de programas no sirve para reducir el déficit presupuestario del municipio (ni tampoco, en muchos casos, para resolver los problemas que pretenden atacar). Pueden sin embargo operar como poderosas herramientas para cooptar líderes barriales o comunitarios y sumar los votos de sus clientelas.

En un sentido opuesto a estas prácticas, existen indicadores de importantes avances realizados por muchos Municipios en la búsqueda de implementar una lógica más horizontal, cooperativa y reticular entre gobiernos locales, actores privados e instituciones públicas provinciales y nacionales. En la provincia de Córdoba, las experiencias de asociación intermunicipal verifican esta tendencia, de lo cual da cuenta una investigación realizada en Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba⁴⁷.

A modo de síntesis: 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, puede redundar en el mejoramiento de los niveles de eficiencia local.

Existe además otra dimensión innovadora de la gestión local participativa a la cual no nos hemos referido: su potencial contribución a la construcción de una ciudadanía plena.

3. Participación y construcción de ciudadanía

⁴⁶ TECCO, C., y BRESSAN, J. C. "La descentralización como estrategia para la reforma del Estado. Análisis de la experiencia desarrollada en Córdoba", *Administración Pública y Sociedad* N° 8, IIFAP/UNC, Córdoba, junio de 1993.

⁴⁷ TECCO, C. "Los Municipios y la gestión del desarrollo local y regional", *Administración Pública y Sociedad*, N° 9, IIFAP, Córdoba (Argentina), diciembre de 1994; TECCO, C. (1997b): "Sobre las características de la Gestión Pública en Municipios Pequeños e Intermedios. Apuntes basados en estudios de casos", *Administración Pública y Sociedad*, N° 10, IIFAP/UNC, Córdoba (Argentina), diciembre de 1997.

La participación social en la gestión municipal ha sido hasta aquí abordada como medio para mejorar la *calidad* y *eficiencia* de las políticas públicas, al posibilitar un aprovechamiento de los recursos presentes en la sociedad local (y externos a la administración del municipio), de acuerdo a un enfoque endógeno del desarrollo.

En la misma línea de razonamiento, se ha señalado la contribución de la participación ciudadana a la *efectividad* de las políticas, al posibilitar una mayor correspondencia de las necesidades y demandas comunitarias con los objetivos y resultados de los programas y proyectos sociales que se gestionan en el municipio.

Pero a estas ventajas funcionales de la participación debemos sumar la de su potencial contribución al desarrollo de prácticas ciudadanas, particularmente en el campo de las políticas sociales. Como señala José Sulbrandt, *"... la ciudadanía fue entendida básicamente como "status", en el sentido de poseer un conjunto de derechos y obligaciones, pero en esta perspectiva el individuo tiene un papel pasivo sin ninguna obligación de participar en la vida pública, lo cual apunta hacia un ciudadano privado y pasivo. Otra manera de entender la ciudadanía es considerándola como 'proceso'..."*⁴⁸.

Entender la ciudadanía como *proceso* importa otorgar significado a la participación de los sujetos en actividades colectivas, a su capacidad para establecer formas organizadas de acción y vincularse con el mundo de las relaciones sociales.

Estas reflexiones tienen particular relevancia en el campo de las políticas municipales que se orientan a superar situaciones de exclusión social, ya que los excluidos no sólo lo están del consumo de determinados bienes y servicios (a los cuales no pueden acceder a través del mercado) sino también con relación a las instituciones que inciden en la vida social y política local.

Las formas clientelísticas y paternalistas en política social *"enseñaron malas virtudes, que en último término socavaron la responsabilidad social y generaron dependencia en los beneficiarios"*⁴⁹. Por oposición, la gestión participativa y en redes *"puede contribuir a desarrollar y construir ciudadanía, permitiendo la inserción de los beneficiarios en redes significativas de interacción social y de producción, potenciando sus capacidades de acción personal y colectiva como miembros responsables de comunidades y grupos sociales"*⁵⁰.

La participación social en la gestión de políticas locales no sustituye a la participación de la ciudadanía que se da a través de las instituciones contempladas en el orden constitucional vigente. Su contribución política, particularmente para los grupos socialmente excluidos, es la de potenciar sus capacidades de acción y prácticas ciudadanas.

4. Innovaciones de gestión y reforma de la administración municipal

⁴⁸ SULBRANDT, J. "Gerencia Social y Construcción de Ciudadanía". Ponencia presentada al Vº Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo (República Dominicana), 24 - 27 de octubre de 2000. Pág. 4.

⁴⁹ *Idem.* Pág. 5.

⁵⁰ *Idem.* Pág. 8.

A fin de posibilitar las innovaciones antes expuestas, 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 institucionales 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 municipal 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 gestión estratégica implica no sólo cambiar las formas tradicionales de relación de la administración con el sistema de acción local, sino también modificar estilos y prácticas burocráticas que le son adversas.

Tales cambios deben apuntar a potenciar la capacidad de gestión de las administraciones y gobiernos locales, para que estos logren los resultados buscados, adecuando a ello las estructuras, procesos y recursos organizacionales⁵¹.

A nuestro criterio, el objeto de cualquier reforma administrativa debería ser mejorar la función de producción de la organización municipal, procurando una mayor aptitud de ésta para cumplir su misión y objetivos. Para ello, como sostiene Oscar Oszlak⁵², deben mejorarse las relaciones técnicas entre los objetivos organizacionales y la combinación de los recursos necesarios para lograrlos. Si no se contempla esta relación, los ajustes en las estructuras y plantas de personal, si bien en lo inmediato pueden contribuir a disminuir el gasto, conducen inevitablemente a deteriorar la prestación de los servicios y a debilitar la capacidad de gestión del gobierno local.

En cualquier actividad productiva, tratándose de bienes o servicios, antes de determinar la cantidad de personal necesaria, debe tenerse muy claro qué es lo que se va a producir y cómo se lo va a producir. Sólo a partir de allí sabremos la cantidad y las calificaciones requeridas en materia de recursos humanos.

Es por eso que los objetivos y planes de acción institucionales son un pre-requisito, al cual se adaptan la estructura y los recursos necesarios para ponerlos en práctica.

Pero, como es sabido, aún contando con planes y proyectos claros, los gobernantes locales se encuentran al asumir con organizaciones rígidas, que actúan por inercia, y en cuya construcción no participaron. En efecto, un aspecto crítico en las administraciones municipales suele ser el de los recursos humanos, cuando sus calificaciones no se adecuan a las características y necesidades de la gestión pública actual. Sin embargo, los déficits en esta materia no se limitan a los conocimientos y habilidades del personal y cuadros de la administración, sino también al campo actitudinal. Por tal

⁵¹ TECCO, C. "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 - Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires - Universidad Católica de Córdoba, Buenos Aires, 1997.

⁵² OSZLAK, O. "La organización de la reorganización estatal. Tendencias en la reforma del sector público en América Latina", en *Administración Pública y Sociedad*, N°6, IIFAP/UNC, Córdoba (Argentina), julio de 1992.

motivo, la capacitación de recursos humanos debería ser entendida no sólo como la transmisión de saberes para la adquisición de destrezas instrumentales por parte del personal, sino también como un espacio para la construcción de conocimientos compartidos sobre la estrategia general del municipio. En este sentido, es importante remarcar lo dicho a comienzos de este artículo sobre la *capacidad tecnológica* de las organizaciones, entendiéndola que la misma se conforma por un complejo de conocimientos, habilidades y experiencias de una organización y los vínculos e interacciones que existen a su interior.

En las organizaciones públicas modernas ya no basta que sus integrantes conozcan los instrumentos que utilizan (o los nuevos que habrán a utilizar); es también necesario que los sujetos comprendan la lógica de sus propias funciones y tareas como parte de la dinámica general de la organización que integran; que entiendan la vinculación de lo que cada uno de ellos hace con las metas y resultados generales, comprometiéndose en el logro de los mismos. La falta de motivación y compromiso en el sector público tiene que ver con culturas y prácticas organizacionales cuya superación demanda que los niveles de conducción diseñen e implementen políticas innovadoras en materia de recursos humanos.

También la estructura de la administración municipal debe guardar correspondencia con los propósitos institucionales y adecuarse a los objetivos y actividades definidos por el Municipio. 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 a ello, evitando los formalismos de modelos resultantes de prácticas históricas pasadas.

La planificación municipal, herramienta de gestión en la cual no habremos de detenernos por ser la de mayor tratamiento en la literatura especializada, es un insumo básico para la formulación de los presupuestos municipales. En efecto, el presupuesto es un instrumento de gobierno, mediante el cual se asignan 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.

5. Dos modelos opuestos de gestión local

A fin de caracterizar la gestión municipal de programas sociales y de promoción económica, proponemos dos *modelos ideales* en el sentido weberiano⁵³. Estos modelos son construcciones axiológicas que difícilmente encontraremos en el mundo real, en estado puro. Tienen sin embargo la

utilidad de ser una herramienta para el análisis, permitiéndonos contrastar situaciones y observar la mayor o menor proximidad de cada caso concreto que estudiamos a uno u otro de dichos modelos. Los modelos ideales elaborados agrupan indicadores que toman en consideración los criterios teóricos anteriormente expuestos en este artículo.

A estos modelos opuestos de gestión municipal los denominamos *tradicional* e *innovador*, siendo las características de cada uno de ellos las que esquemáticamente se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 1

Dos modelos de gestión municipal de políticas sociales de promoción económica

⁵³ Nos referimos a los criterios de modelización utilizados por este autor para caracterizar tres tipos puros de dominación legítima: racional, tradicional y carismática. Ver: WEBER, M. *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México 1969.

<u>MODELO TRADICIONAL</u>	<u>MODELO INNOVADOR</u>
Iniciativas localizadas <ul style="list-style-type: none"> • Simple fijación al territorio de programas diseñados en otras jurisdicciones estatales. 	Iniciativas locales <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de elaboración propia o adecuación de programas externos a las características del medio.
<u>Iniciativas simbólicas</u> <ul style="list-style-type: none"> • Acciones de mera visibilidad política. • Se orientan a la construcción de legitimidades coyunturales. 	<u>Iniciativas de acción efectiva</u> <ul style="list-style-type: none"> • Producen cambios efectivos y que se sostienen en el tiempo.
<u>Articulación vertical de actores</u> <ul style="list-style-type: none"> • No existe participación social en la gestión o si la hay el Gobierno Local centraliza la relación con actores e instituciones del medio. 	<u>Articulación reticular de actores</u> <ul style="list-style-type: none"> • El Gobierno Local fortalece las redes de actores existentes y genera espacios públicos de deliberación, decisión y ejecución de políticas y programas.
<u>Desaprovechamiento de recursos humanos y técnicos locales</u> <ul style="list-style-type: none"> • Los RRHH de la Municipalidad con mejor calificación para los programas son asignados a otras funciones. • Los RRHH de la sociedad local no son aprovechados 	Aprovechamiento de recursos humanos y técnicos locales <ul style="list-style-type: none"> • Los RRHH de la Municipalidad con mejor calificación para los programas son asignados a los mismos. • Se aprovechan los RRHH de la sociedad local, externos a la Administración.
<u>Fuentes de financiamiento tradicionales</u> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Sólo los ingresos corrientes del Municipios (recaudación propia o transferencias)</u> 	Fuentes de financiamiento no tradicionales <ul style="list-style-type: none"> • Fondos especiales provinciales o nacionales. • Aportes de empresas, fundaciones, etc. • Emisión de bonos u obligaciones
<u>Programas sectoriales desarticulados</u> <ul style="list-style-type: none"> • Los Programas de origen externo no se integran a un plan general de acción. 	Articulación de programas sectoriales <ul style="list-style-type: none"> • Los programas externos se integran a las políticas generales y al plan de gobierno.
<u>Articulación interjurisdiccional débil o Centralizada</u> <ul style="list-style-type: none"> • Información incompleta y/o insuficiente sobre Programas de otras jurisdicciones. • Ausencia de vinculaciones y acuerdos con instituciones municipales, provinciales, nacionales o internacionales. • Escasa capacidad de negociación con otras jurisdicciones. • Dependencia de niveles centrales o de consultores privados para formular proyectos. • Débil capacidad propia para gestionar los programas. 	Articulación interjurisdiccional que preserve la autonomía decisional <ul style="list-style-type: none"> • Cooperación intermunicipal. • Información y conocimiento sobre programas alternativos de otras jurisdicciones. • Capacidad para negociar con otras jurisdicciones las condiciones locales de implementación. • Disponibilidad de recursos humanos y técnicos propios para formular y gestionar proyectos. • Vinculaciones y acuerdos con instituciones extranjeras.

Por oposición a las genuinas *iniciativas locales*, denominamos *iniciativas localizadas*, a aquellos programas o proyectos de promoción económica y/o desarrollo social que, habiendo sido formulados por organismos provinciales, nacionales o internacionales, se implantan en la jurisdicción de un municipio concreto sin tomar en consideración las características del sistema de acción local ni producir las adecuaciones necesarias. Recordando los conceptos expuestos en este mismo trabajo, no constituyen por tanto *innovación tecnológica* alguna.

Un proyecto de las características apuntadas puede sin embargo aparecer como novedoso ante toda (o una parte) de la sociedad local, simplemente por el hecho de ser la primera vez que la municipalidad incursiona en ese campo de política pública, lo cual le otorga carácter de *iniciativa simbólica*, siendo de utilidad para legitimar políticamente a los gobernantes locales. Pero las iniciativas de este tipo difícilmente pueden sostenerse en el tiempo y producir cambios efectivos, por lo cual su función legitimadora tiene carácter transitorio.

La importancia de los tejidos productivos y las redes de solidaridad locales ha sido ya suficientemente fundamentada como para reiterarlo una vez más. Importa sí destacar que existen programas y proyectos que contribuyen a fortalecer este tipo de redes y otros que las ignoran. Asimismo la modalidad con que el gobierno local se vincule a las organizaciones de la sociedad civil puede variar, adoptando una modalidad de *articulación vertical* o bien *reticular*, en redes.

Cuando el gobierno local centraliza jerárquicamente las vinculaciones con actores económicos y OSC debilita el espacio público, si este existe, o inhibe las posibilidades de su construcción.

Otro indicador de mayor o menor propensión a la innovación es el aprovechar o no los *recursos humanos y técnicos locales*. Identificar en la propia organización municipal los recursos humanos con aptitudes para trabajar en un determinado proyecto y construir o fortalecer capacidades de gestión endógenas tiene la ventaja de la continuidad y del menor costo, frente a la alternativa de contratar servicios externos. Asimismo, el aprovechar las capacidades técnicas existentes en el medio para la ejecución de proyectos económicos y sociales puede contribuir a la generación de externalidades positivas, que multipliquen la inversión y el empleo local.

Si bien los ingresos corrientes de los municipios son los recursos habituales con los que se cuenta para enfrentar el gasto y la inversión, es también necesario procurar otros mecanismos de financiamiento. Las *fuentes no tradicionales de financiamiento* son de diverso tipo e incluyen tanto las de origen estatal como privado, comunitario, de instituciones internacionales, etc.

Es frecuente que el financiamiento de proyectos esté asociado al diseño externo del mismo y que los márgenes de adecuación a las necesidades locales se vean acotados por las regulaciones que establece la entidad que los financia. Es en este punto en el cual el municipio requiere contar con capacidad de negociación que posibilite efectuar los ajustes necesarios al proyecto, a fin de que estos sean aceptados por la contraparte. Contribuye a mejorar esta capacidad de negociación el hecho de que el municipio cuente con un *plan general de gobierno al cual puedan articularse los programas de origen externo*. No es lo mismo negociar la obtención de proyectos *llave en mano* que tener políticas generales definidas, al desarrollo de las cuales contribuyan los aportes programáticos y financieros de origen externo. En el primer caso se parte de la oferta existente, mientras en el segundo se lo hace desde las necesidades y requerimientos de la sociedad local, motivo por el cual la búsqueda de financiamiento estará mejor orientada y los fundamentos técnicos para su obtención y adecuación a la propia realidad serán más sólidos.

Finalmente - y relacionado con el anterior - otro indicador contemplado en los modelos *tradicional* e *innovador* es el de las *vinculaciones interjurisdiccionales*. El sistema de acción local no es un sistema cerrado. Por el contrario, en todas sus dimensiones (político - administrativa, empresarial y socio -

territorial) se articula a sistemas supralocales. Es por ello que son de gran importancia tanto las articulaciones horizontales (con gobiernos e instituciones públicas y privadas de otras localidades), como las verticales (con organismos de otras esferas del Estado y con organizaciones cuyos espacios de actuación son provinciales, nacionales e internacionales).

De ningún modo pretendemos caracterizar como innovadoras a las vinculaciones interjurisdiccionales de tipo clientelar, por otra parte ya criticadas en este mismo trabajo, sino rescatar la importancia del asociativismo intermunicipal y la cooperación con instituciones públicas provinciales, nacionales y extranjeras, como así también la negociación responsable con autoridades de otras jurisdicciones, con independencia de pertenencias partidarias o sectoriales, procurando los mayores beneficios para el municipio y la sociedad local.

6. Conclusiones

La discusión conceptual planteada partió de considerar los cambios en el contexto de los Municipios. Estos cambios sitúan a los gobiernos locales en un escenario en el cual su intervención en promoción económica y políticas sociales se torna poco menos que imperativa. Son elementos significativos de este contexto los procesos de reforma del estado y descentralización, las crecientes demandas sociales y la competencia entre localidades por retener y atraer inversiones que generen empleo.

Para enfrentar estos desafíos, además de recursos económicos, los Municipios requieren fortalecer su capacidad tecnológica, la cual se conforma con los conocimientos, habilidades y experiencias de la propia administración, los vínculos e interacciones que existen a su interior, como así también los que sostiene con otras instituciones del medio.

La tecnología es conocimiento aplicado a una realidad concreta y por lo tanto no pueden existir soluciones uniformes para organizaciones de distinto tamaño y complejidad, que intervienen en medios de características muy diversas.

Por otra parte, la capacidad de innovación de una Municipalidad no depende sólo de sus propios recursos internos, sino también, en alto grado, del entorno institucional en el cual se desenvuelve.

El carácter innovador (o no) del entorno inmediato en el cual el Municipio desarrolla sus acciones puede facilitar (o condicionar) el desarrollo de innovaciones en la gestión local.

En el campo del desarrollo económico, la mayor o menor densidad del tejido productivo local y el tipo e intensidad de las interacciones entre los actores que lo constituyen son elementos que el municipio debe considerar para el diseño de sus políticas.

Es importante que el municipio identifique el potencial endógeno de la propia localidad y establezca cursos de acción para fortalecerlo. Este potencial puede existir bajo la forma de capital humano (conocimientos, saberes, experiencias y habilidades de las cuales son portadores determinados sujetos) y en redes de organizaciones privadas y emprendedores individuales.

Este razonamiento es también extensible al campo de las políticas y programas sociales. En efecto, la sociedad civil en una localidad suele estar conformada por un conjunto heterogéneo de

instituciones y organizaciones públicas - no estatales, con intereses y objetivos diversos, como así también diferencias en materia de recursos, niveles de formalización institucional, antigüedad y trayectoria. Este potencial endógeno es un capital social, cuyo valor no depende sólo del número y los recursos de que disponen las organizaciones de la sociedad civil, sino también de la su capacidad para establecer relaciones recíprocas y concertadas en redes.

La inserción de los sujetos de programas sociales en redes de interacción potencia las capacidades de acción personal y colectiva, contribuyendo con ello a su inclusión social y el desarrollo de prácticas ciudadanas.

Tanto en materia de promoción económica como en la gestión de políticas y programas sociales es importante que el municipio fortalezca las redes existentes o favorezca su conformación, generando espacios públicos de deliberación, decisión y ejecución.

Por otra parte, la innovación en la gestión municipal implica no sólo construir nuevas formas de relación entre el gobierno y la sociedad local, en la producción de políticas públicas, sino también modificar estilos y prácticas clientelares de la administración que son adversas a los cambios. El clientelismo y la anomia social, como el paternalismo y la conciencia filial, son partes insolubles de una misma relación. Es precisamente este tipo de relaciones el que consideramos necesario superar. Es necesario preparar a las personas que integran la organización municipal para estos cambios, tanto a los funcionarios políticos como a sus recursos humanos permanentes.

Los cambios organizacionales deben apuntar a potenciar la capacidad de gestión de las administraciones y gobiernos locales, para que estos logren los resultados buscados, adecuando a ello las estructuras, procesos y recursos.

No es lo mismo incorporar a la agenda municipal, de modo desarticulado, programas y proyectos de elaboración externa que integrar a un plan de gobierno éstas u otras oportunidades que se ofrezcan en el contexto. Si se tienen claros los propósitos, objetivos y las líneas generales de acción para lograrlos, es posible dotar de mayor racionalidad y efectividad a las políticas públicas, como así también rediseñar la administración en función de ello, realizando una mejor asignación de los recursos humanos y técnicos con los que se cuenta.

La reducción de los costos administrativos debe realizarse sin afectar la función de producción de la organización municipal, motivo por el cual la asignación de recursos (económicos, humanos, materiales y técnicos) debe guardar relación con los propósitos, objetivos y cursos de acción para lograrlos.

7. Bibliografía

- **ALBURQUERQUE LLORENS, F.** "Metodología para el desarrollo local", Santiago (Chile), ILPES, LC/IP/G. 105, 24/02/97.
- **ALIANI, M.; ALONSO, O. y WELSCHINGER, D.** "Estado, estrategias y desarrollo local", *Administración Pública y Sociedad*, N° 13, IIFAP, Córdoba (Argentina), mayo de 2000.
- **AROCENA, J.** *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, CLAHE - Editorial Nueva Sociedad, Caracas (Venezuela), 1995.

- **AYDALOT, P. & KEEBLE, D.** *High technology industry and innovative environments.* Routledge, London. 1998.
- **BORJA, J. y CASTELLS, M.** *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información.* Taurus, Madrid (España), 1997.
- **ESSER, K. HILLEBRAND W., MESSNER, D. y MEYER - STAMER, J.** (1996): "Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política", *Revista de CEPAL*, N° 59, Santiago (Chile), agosto de 1996.
- **KLIKSBERG, B.** "¿Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?". Ponencia presentada al Vº Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo (República Dominicana), 24 - 27 de octubre de 2000.
- **KLIKSBERG, B.** "¿Cómo será la Gerencia en la década del 90?", INAP (Argentina), Buenos Aires, 1991. (Mimeo).
- **KOTLER, P.; HAIDER, D. & REIN, I.** *Mercadotecnia de Localidades.* Editorial Diana, México D.F., 1994.
- **OSZLAK, O.** "La organización de la reorganización estatal. Tendencias en la reforma del sector público en América Latina", *Administración Pública y Sociedad*, N°6, IIFAP/UNC, Córdoba (Argentina), julio de 1992.
- **PNUD/BID**, *Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil en Argentina* Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo, Edilab Editora, Argentina. 2000.
- **SULBRANDT, J.** "Gerencia Social y Construcción de Ciudadanía". Ponencia presentada al Vº Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo (República Dominicana), 24 - 27 de octubre de 2000.
- **TECCO, C.** "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 - Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires - Universidad Católica de Córdoba, Buenos Aires, 1997.
- **TECCO, C.** "Sobre las características de la Gestión Pública en Municipios Pequeños e Intermedios. Apuntes basados en estudios de casos", *Administración Pública y Sociedad*, N° 10, IIFAP/UNC, Córdoba (Argentina), diciembre de 1997.
- **TECCO, C.** "Los Municipios y la gestión del desarrollo local y regional", *Administración Pública y Sociedad*, N° 9, IIFAP, Córdoba (Argentina), diciembre de 1994
- **TECCO, C., y BRESSAN, J. C.** "La descentralización como estrategia para la reforma del Estado. Análisis de la experiencia desarrollada en Córdoba", *Administración Pública y Sociedad* N° 8, IIFAP/UNC, Córdoba, junio de 1993.
- **UL HAQUE, I.** *Trade, Technology and International Competitiveness*, World Bank, Washington (EEUU). 1995.
- **WEBER, M.** *Economía y Sociedad.* Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1969.

Fragmentación y Articulaciones de la Política Social Local⁵⁴

Sergio Raúl Ilari⁵⁵

1. Introducción

En los últimos años, tanto desde el campo de la administración pública como privada, se presentan argumentos que resaltan los beneficios de la articulación de las políticas y la generación de redes, consorcios o alianzas estratégicas interempresarias.

En este marco se fue generalizando el uso del concepto de *sinergia*, entendido originariamente desde la medicina, como la potenciación de los resultados de dos o más sustancias al entrar en contacto. Dado que todo proceso sinérgico produce resultados cualitativamente superiores a la suma de actuaciones aisladas e individuales, se lo suele simbolizar con la fórmula: $1 + 1 > 2$

En el campo social, suele presentarse el diagnóstico de la situación actual visualizando modelos fragmentados de gestión, en donde no aparecerían cristalizadas en las unidades estatales y las organizaciones sociales y privadas que intervienen objetivos comunes de acción. A partir de este diagnóstico, se resalta en los últimos años la propuesta de la articulación de los programas y a su vez la generación de alianzas y redes sociales entre el estado, empresas y organizaciones sociales con el objetivo de la lucha contra la pobreza.

Ahora bien, si todos parecen estar de acuerdo en los beneficios que trae el trabajo en equipo, la alianza estratégica o la red interinstitucional ¿Por qué hay todavía un bajo grado de articulación en la política social local?

Para tratar el tema en primer término vamos a diferenciar la articulación institucional o coordinación interna del gobierno local de la articulación interinstitucional, la cual lleva a generar vínculos entre el gobierno local y organizaciones externas (sociales, privadas, universidades, otros municipios).

No cabe dudas de que un mayor grado de coordinación interna de la política del gobierno local generará un mayor grado de coherencia. Ahora bien, en el ámbito del gobierno local ¿La coordinación de la política social será el resultado de coordinar los actuales proyectos sociales entre sí? ¿Qué resultados se lograrán con una gestión interinstitucional? ¿Hasta qué punto se reduce la pobreza con el uso de estas estrategias de gestión? ¿Si se generan alianzas o redes locales articuladas con organizaciones sociales y/o privadas cabe inferir que el producto de estas relaciones es la sinergia?

⁵⁴ Un trabajo anterior que hemos tomado como base de este capítulo, fue nuestra ponencia en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Agradezco los comentarios del Ing. Agr. Daniel Ilari.

⁵⁵ Profesor asociado regular e investigador del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes. Profesor adjunto regular de la Universidad Nacional de Luján
E-mail: silari@unq.edu.ar

2. ¿Qué hay detrás de la fragmentación?

El tema de la fragmentación institucional de la política social ha sido objeto de un buen número de trabajos académico en las últimas décadas. Aunque en mayor medida desde el análisis del sistema de salud, el diagnóstico del sector social en América Latina no difiere en lo que hace a la vigencia de un modelo fragmentado de gestión, donde distintos actores sociales, privados y estatales desarrollan sus actividades en marcos caracterizados más por la de competitividad, que por la articulación sistémica⁵⁶.

Al nivel de los estados provinciales también se han observado esta continuidad e incluso se ha visualizado la poca utilidad de ciertos mecanismos formales de articulación. En un trabajo reciente, Javier Moro y Cecilia Roggi comparan la gestión social de distintas provincias de la Argentina y analizan que "en las provincias en las que existen gabinetes sociales no se observa la existencia de mayores o más aceitadas instancias de articulación. El Gabinete Social no significa necesariamente un aporte en términos de articulación efectiva de las políticas"⁵⁷.

Al nivel local, Laura Golbert al analizar la gestión de los últimos años de la política de promoción social en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, explica que "*llevados por el discurso del hacer... no se hizo ningún tipo de planificación. Primaron la "intuición política" y la capacidad de acción en el momento*".⁵⁸

En una investigación que desarrollamos en los municipios de Berazategui, Florencio Varela y Quilmes⁵⁹ observamos también esta situación. De los treinta y cuatro programas sociales que desarrollaba la Municipalidad de Quilmes, sólo un 20% de ellos se encontraba con algún mecanismo de coordinación. A su vez, el gobierno local de Florencio Varela implementaba cuarenta y cuatro programas, aunque el porcentaje de programas coordinados también aumentaba al 31%. Siguiendo estos casos puede inferirse que la mayor parte de los programas sociales se gestionan sin articular sus acciones con ningún otro programa⁶⁰. Por otra parte, en los municipios estudiados la desarticulación entre los programas sociales aparecía tanto en áreas en las que la participación provincial es importante - por ejemplo en Acción Social o Salud -, como en las áreas en donde sólo existen programas locales. Así es como en el área de Cultura y Educación de Florencio Varela, en la que es casi nula la participación de programas de otras jurisdicciones, los niveles de articulación alta no superan el 15%. Esto nos mostraría que el modelo local vigente es el de la gestión social

⁵⁶ Entre otros, BELMARTINO, Susana, "Evolución histórica del sector salud", *Cuadernos Médicos Sociales*, N° 70, Rosario, 1995; ISUANI, Aldo y MERCER, Hugo, *Fragmentación institucional de sector salud: ¿pluralismo o irracionalidad?*, CEAL, Bs. As., 1988; KLIKSBERG, Bernardo, *Cómo enfrentar la pobreza*, GEL, Bs.As., 1989.

⁵⁷ "Capacidad de gestión de las áreas sociales provinciales: aportes para un diagnóstico" en: Documentos del VI Congreso del CLAD, en: <http://www.clad.org.ve/anales6/moro.html> 2001.

⁵⁸ GOLBERT, Laura, "Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires" en ZICARDI, Alicia (comp.), *Pobreza, Desigualdad social y ciudadanía*, CLACSO, Bs. As., 2001.

⁵⁹ ILARI, Sergio, "La gestión local de la política social": los casos de Quilmes y Florencio Varela", en ZICARDI, A. (comp.), Op. cit.

⁶⁰ Una de ellas el Programa de Reducción de la Mortalidad Infantil en Florencio Varela que logró desarrollar acciones coordinadas entre el hospital y las unidades sanitarias - de jurisdicción local - y el Plan Vida y Comadres - de gestión provincial -.

desarticulada, independientemente de la participación o no de las instancias de gobierno provincial y nacional. En este marco, aparece en cierto sentido cuestionada la idea dominante en los procesos de descentralización, de que la gestión local tendría características que, al momento de la ejecución de programas, lo harían más eficaz o mejor coordinado, que los organismos superiores de gobierno.

Respecto de la modalidad de gestión, nos encontramos con que las unidades que implementan la política social en los dos municipios en su mayor parte tienen un bajo grado de formalización, materializado en la falta de misiones, objetivos y actividades explícitamente definidas y de planes de acción. En la municipalidad de Quilmes, el 50 % de las unidades analizadas (en general con nivel de "departamento") no tenía definido explícitamente sus objetivos a seguir, mientras que el 57% de ellas carecían de un plan de acción que articule o coordine sus acciones.

Pero la falta de articulación horizontal de los programas no debería llevar a considerar que el modelo de gestión es fragmentado. Por el contrario, consideramos que al nivel local, los programas sociales se encuentran articulados, pero de forma vertical. Esta articulación, que a veces se presenta fuertemente estructurada y otras con menor grado de vinculación, hace que desde los niveles superiores de gobierno se logre articularlos en forma de ramas, que se desarrollan, crecen y mueren de manera independientemente, es decir sin articulaciones entre sí.

3. ¿Por qué persiste esta "aparente" fragmentación institucional de la política social local?

Teniendo en cuenta qué suele hacerse para disminuir la fragmentación, podríamos intentar inferir cómo se define el problema a resolver. En este sentido una primer respuesta que suele presentarse es que el bajo nivel de capacitación tanto de los políticos, funcionarios y equipos técnicos locales incide en esta falta de planificación y coordinación de los programas. No se conocen los beneficios que trae la articulación o no están suficientemente claros los mecanismos organizacionales para implementarla. Si definimos de esta manera el problema, demás está decir que con sólo buenos programas de capacitación tendríamos la política social local coordinada y la sinergia resultante sería visible para que otros gobiernos locales repliquen el modelo.

También se lo suele plantear en términos de un problema de comunicación. Así es como algunos gobiernos locales del Conurbano Bonaerense en los últimos años realizaron reuniones informativas en las que cada área del gobierno local informa de los programas que está implementando al resto del gobierno local. A partir de este mejoramiento de la comunicación interna se espera que los programas vayan generando relaciones informales de cooperación o coordinación de sus respectivas acciones.

Sin negar que puede haber problemas de capacitación y de comunicación interna consideramos que la persistencia del modelo fragmentado de gestión se explica fundamentalmente desde la racionalidad política. Sabido es que, con pocas variantes y algunas excepciones notables, las áreas sociales de los gobiernos locales en América Latina se siguen estructurando en tanto *feudos* independientes. Este modelo de estructuración facilita el ejercicio de prácticas clientelares y competencia interna, provocando la generación de programas superpuestos, fragmentación

institucional, derroche de recursos, bajo grado de efectividad de las políticas y por si esto fuera poco, un margen muy estrecho para evaluar los resultados de los programas.

El modelo vigente o tradicional de gestión local lejos está del declamado modelo burocrático. Modelo burocrático y sistema clientelar en la gestión no son fácilmente compatibles. La neutralidad valorativa, la racionalidad de los procedimientos, la especificidad de las atribuciones y responsabilidades de cada puesto de trabajo y la carrera burocrática según criterios explícitos de evaluación son particularidades que reducen notablemente la discrecionalidad de políticos y funcionarios locales. Independientemente de las cuestiones ligadas a la reconocida ineficacia del modelo burocrático, entendemos que este modelo constituye un límite demasiado grande para la racionalidad político - clientelar. De esta manera, lo burocrático no constituiría más que una máscara de legitimación del accionar, pero que poco llega a materializarse en el funcionamiento cotidiano de las organizaciones⁶¹.

En este marco, introducir mecanismos de articulación implica cuánto menos *mover el tablero*, revisar acuerdos y sin lugar a dudas, reducir la libertad de acción que cada unidad lograba al tener sus propios clientes y sus propios criterios de selección de beneficiarios por cada programa gestionado. Implica que con el cambio habrá actores beneficiados que logran un mejor posicionamiento en el escenario local y actores que reducen sus márgenes de control. El comportamiento de los actores en un marco de relaciones de poder, *"siempre presenta dos aspectos: uno ofensivo, que es aprovechar las oportunidades con miras a mejorar su situación, y otro defensivo, que consiste en mantener y ampliar su margen de libertad y por ende su capacidad de actuar"*⁶².

En otras palabras, desde esta perspectiva consideramos que existe bajo nivel de articulación de la política social local porque esta modalidad de estructuración fragmentada al nivel horizontal, pero articulada de manera vertical, es funcional a la lógica de acumulación del poder local. Por lo tanto, las resistencias que se generen no sólo van a ser de carácter organizacional, sino socio - organizacionales, al cuestionarse las relaciones de poder vigentes entre el gobierno local y los sujetos de la sociedad civil⁶³.

4. ¿Qué hay detrás de la articulación?

Existe articulación o coordinación organizacional en tanto las partes que intervienen han reorientado sus propios objetivos y actividades en función de una nueva relación. Generalmente suele plantearse que al coordinar esfuerzos se espera lograr resultados superiores a los conseguidos de manera independientemente. Para el caso de las empresas privadas, Jordan Lewis⁶⁴ plantea que al

⁶¹ El tema lo analizamos en "La gestión local..."

⁶² CROZIER, M. - FRIEDBERG, E, *El actor y el sistema*, Alianza Editorial, 1990, pág. 47

⁶³ Una propuesta metodológica para el análisis de la política local desde el enfoque de redes de actores privados y estatales presentan Martha Díaz de Landa y Consuelo Parmigiani de Barbará en el trabajo "Redes de influencia política, poder y desarrollo local" en GARCÍA DELGADO, Daniel, *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, CBC, Bs.As., 1997.

⁶⁴ LEWIS, J., *Alianzas estratégicas. Cómo crearlas, desarrollarlas y administrarlas para beneficio mutuo*, Vergara, Bs. As., 1990, (pág. 57 a 67)

conformar una alianza interempresaria la empresa podrá reducir riesgos y costos de producción; proporcionará mayor valor a sus productos; ofrecerá una más amplia línea de servicios e incluso podrá utilizarla para realzar su imagen⁶⁵.

Al nivel público, estas relaciones generarían un mayor grado de información, racionalización, eficacia y eficiencia al compartir los recursos disponibles por los gobiernos y las instituciones empresarias y de la sociedad civil. También podría plantearse como beneficio a alcanzar el acrecentamiento de los niveles de legitimidad, al conformar vinculaciones con organizaciones prestigiosas o de alto grado de confiabilidad por parte de la ciudadanía.

*Ahora bien, ¿toda coordinación produce "sinergia"? ¿Hasta qué punto es cierto que en la lucha contra la pobreza"... las alianzas no son sólo útiles, sino – probablemente en todos los casos - necesarias"?*⁶⁶.

Consideramos que en algunos casos el producto de la articulación es la sinergia. El efecto *sinérgico* de la farmacología, y anteriormente explicado desde la biología con el término de *simbiosis*, existe cuando dos organismos se benefician mutuamente al asociarse⁶⁷.

Ahora bien, tanto desde la farmacología como desde la biología está claro que no siempre que haya asociación se va a producir sinergia o simbiosis. Una segunda opción es que al combinar – asociar las partes se logre un *efecto antagónico o adverso*. Y aquí se desprenden dos opciones más: en un caso, uno de los componentes inhibe los efectos del otro⁶⁸ y en el otro pierden efecto los dos componentes dado que, al estar en contacto, se anulan o neutralizan entre sí.⁶⁹

Existe una tercer alternativa que denominaremos *de sólo compatibilidad*. Esto implica que no existe potenciación de los resultados, sino que la asociación sólo se suman sus propios efectos individuales.

Esta tercer opción nos abre el tema del costo de la articulación. Siguiendo a Richard Hall⁷⁰, fuera de los beneficios que genera, cabe tener también en cuenta que el establecer relaciones interorganizacionales *coordinadas* constituye, en primer término, un gasto de recursos adicionales (para generar, mantener y desarrollar la relación). Teniendo en cuenta este aspecto, no toda articulación sería beneficiosa para el gobierno local, sino sólo aquellas en las que los resultados generados serán superiores a los recursos invertidos en la relación.

En términos organizacionales cabe tener en cuenta que la gestión interinstitucional alcanza un mayor grado de complejidad que la de carácter organizacional, al acrecentarse la diferenciación horizontal (o

⁶⁵ En las organizaciones públicas esto implica ampliar los márgenes de credibilidad, o en otros términos, su grado de legitimidad.

⁶⁶ FISZBEIN, Ariel y LOWDEN, Pamela, *Trabajando unidos para un cambio*, Mundi Prensa, México, 1999, pág. 76.

⁶⁷ El ejemplo de las micorrizas fue el más extendido, en donde ciertos hongos que se adhieren a las raíces de pinos y las plantas de soja, se nutren y a su vez, facilitan que dichas plantas absorban el agua y los minerales.

⁶⁸ En este sentido, la historia política argentina de las últimas décadas está llena de ejemplos de alianzas de nuevos partidos políticos que se alían a algunas de las dos fuerza políticas mayoritarias y, fuera de logros iniciales, a mediano plazo van siendo cooptadas y van reduciendo progresivamente sus espacios de control y la legitimidad política.

⁶⁹ También al nivel político en más de una oportunidad se produjo la situación en que dos partidos se alían y en conjunto alcanzan menores resultados de los esperados al nivel individual.

⁷⁰ HALL, Richard, *Organizaciones, Estructuras, Procesos y Resultados*, Ed. Prentice - Hall, México D.F., 1996.

división técnica del trabajo) y la dispersión espacial. No cabe dudas que una organización unipersonal es más sencilla de administrar que una cooperativa o, la administración de un partido político a una alianzas de partidos. Independientemente de que, según el caso, pueden llegar a obtenerse mejores resultados con la coordinación de las organizaciones cabe dejar en claro que esta coordinación no es gratuita, rápida, ni exenta de complicaciones. Al acrecentar los niveles de coordinación interinstitucional se reducen los márgenes de autonomía o libertad de acción de cada una de las partes generando un mayor nivel de rigidez e imposibilitando las rápidas reacciones que la caracterizaban. Por lo tanto, consideramos que no toda coordinación / alianza / red va a resultar beneficiosa para las partes que la componen, sino sólo aquella en donde los resultados generados se estimen superiores a los recursos invertidos en la relación.

Sin embargo, no toda relación interorganizacional genera estos problemas. La situación es distinta al tratarse de una mera *cooperación* o intercambio de información. En estos casos las organizaciones partes no generan objetivos y proyectos en común, sino que mantienen intactos sus respectivos niveles de autonomía.

Ahora bien, ¿si se coordinan los cuarenta y cuatro programas de Florencio Varela o los treinta y cuatro de Quilmes el resultado será sinergia?

Para contestar esto cabría preguntar a su vez qué racionalidad predominó al momento en que se crearon cada uno de esos programas. Nuestra hipótesis es que, en el marco contextual actual, los programas sociales no constituyen partes de un todo coherente, sino que se originan por causas sumamente lejanas a un proceso de diferenciación horizontal o división técnica del trabajo, en donde se analiza hasta qué punto fraccionar la organización en pequeñas unidades de gestión. A nuestro criterio, ellos se originan por tres factores no excluyentes entre sí: en tanto reacciones a las demandas o los problemas sociales; como instrumento válido de acumulación de poder al nivel político o institucional; y/o como adecuación directa a los programas - también fragmentados - de los gobiernos provinciales y nacionales⁷¹.

En otros términos los programas sociales no son partes de un todo que al articularlos encajan como en un juego de rompecabezas produciendo coherencia interna. Se trataría más bien de piezas de distintos juegos, por lo tanto muy difíciles de articular entre sí por lo pronto, en el corto plazo. La construcción de una visión compartida hacia el mediano y largo plazo sería fundamental para que progresivamente cada unidad vaya acomodando su estructura, su cultura organizacional y sus objetivos a los requerimientos de una futura coalición.

“En general la mayoría de las decisiones pasa, más que por diagnósticos previos, por el olfato de los funcionarios, por sus conocimientos del tema, o por situaciones que se imponen por su dramatismo. Una

⁷¹ A esto último hace referencia Daniel Arroyo en “Estilos de gestión y políticas sociales en Argentina” en GARCÍA DELGADO, Daniel, op. cit.

vez armado el programa, depende de la habilidad del funcionario para presentar los temas, tejer alianzas y lograr la aprobación”⁷².

Daniel Cravacuore explica con relación al papel del líder en el origen de un proyecto social innovador que *“la decisión de estos líderes, que aúnan una clara determinación para proponer el cambio, y los conocimientos y el poder suficiente para implantarlo, es el detonante de estos procesos, aunque la historia y los valores colectivos de una organización y las “modas” en los procesos de modernización también son factores concurrentes aunque de importancia menor”*⁷³.

Con base en esto cabría entonces poner en dudas, para el caso de la gestión interna de gran parte de los gobiernos locales la persistencia de la *fragmentación*⁷⁴, sino que estaríamos en presencia de un modelo articulado, aunque sólo de manera vertical (relación Ejecutivo local – secretarías – direcciones), caracterizado por un bajo nivel de racionalidad técnica, y estructurados especialmente por el predominio de lógicas políticas.

En este marco, consideramos que son viables y necesarias las estrategia de mejorar la comunicación entre los programas e incluso la de generar relaciones de cooperación entre ellos. Pero para desarrollar un proceso de coordinación interinstitucional, en primer término cabría poner en dudas la manera en que hoy se encuentran diferenciadas las unidades y los proyectos. A partir de este diagnóstico y tomando como base los requerimientos de la ciudadanía, tendría sentido llevar adelante un proceso de reingeniería del gobierno local diferenciando las nuevas unidades y articulando sus respectivos programas en función de objetivos generales de gobierno⁷⁵.

5. Notas finales: ¿Más articulación es igual a menos pobreza?

A nuestro criterio, constituye una falacia el esperar del uso de una técnica de gestión resultados que se logran fundamentalmente con la modificación del contenido de las políticas, como son los resultados macro sociales. Un trabajo excelente que cabe vincular con esta idea es aquel que realizó hace unos años Carlos Mattos, en el que analizó hasta qué punto existe relación entre descentralización y los objetivos de democratización y mejora de la calidad de vida, que suelen plantearse al proponer acriticamente descentralizar las políticas. Y en dicho trabajo plantea que el discurso descentralizador *“supone que una reforma de tipo político - administrativo puede establecer las condiciones para la transformación de la base estructural del sistema, de la orientación y del*

⁷² GOLBERT, L., *Op. cit.*, pág. 295

⁷³ CRAVACUORE, Daniel, “El líder local innovador y su concepto de la articulación entre Estado y Sociedad Civil. Reflexiones a partir del análisis de programas sociales gestionados en municipios bonaerenses” en *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales*, mayo de 2002.

⁷⁴ Fragmento: *m. Pedazo de una cosa partida o quebrada* en www.diccionarios.com

⁷⁵ Un proceso de cambio en el que se intentó desarrollar un modelo de departamentalización matricial a nivel local lo analizamos en “Estructuras y poder ...” publicado en www.fundasur.org.ar, 1999.

contenido de los procesos de distribución del producto social y de las modalidades básicas de los procesos de valorización del capital".

La coordinación, la gestión asociada y la red constituyen técnicas que, *seleccionadas y utilizadas de manera estratégica* producen sinergia, por lo que constituyen mecanismos que posibilitan aprovechar al máximo los pocos recursos que disponen los grupos sociales excluidos. Pero de producir ese resultado de *mejor aprovechamiento de los recursos* a concebir que es una herramienta para *salir de la pobreza* hay una distancia extremadamente grande entre medios y fines, lo que lleva incluso a desvalorizar este instrumento de gestión ante la imposibilidad de alcanzar semejante resultado.

Consideramos que la discusión sobre la pobreza, más que detenerse en las técnicas de gestión debe ser dirigida al contenido de las políticas y específicamente para el caso argentino al análisis de los mecanismos de redistribución del capital.

Sabido es que el período de sustitución de importaciones, con un modelo de gestión centralizado; muchas veces paternalista; a veces burocrático y sin modernización tecnológica; estatista y sindical; pero por otro lado con políticas económicas y sociales fuertemente articuladas, logró en Argentina resultados muy superiores a los obtenidos posteriormente con el modelo neoliberal y privatista de los 90.

Para terminar con la pobreza, ¿por qué razón habría que empezar modificando aquellas *viejas técnicas de gestión* y no el contenido de las políticas neoliberales de exclusión y *de producción de pobres* que siguen vigente en Argentina?

Bibliografía

- **ARROYO, Daniel**, "Estilos de gestión y políticas sociales en Argentina", En: García Delgado, Daniel, *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, CBC, Buenos Aires, 1997.
- **BELMARTINO, Susana** "Evolución histórica del sector salud", En: *Cuadernos Médicos Sociales*, N° 70, Rosario, 1995.
- **CRAVACUORE, Daniel**, "El líder local innovador y su concepto de la articulación entre Estado y Sociedad Civil. Reflexiones a partir del análisis de programas sociales gestionados en municipios bonaerenses", En: *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales*, formato magnético, mayo de 2002.
- **CROZIER, Michael y FRIEDBERG, M.**, *El actor y el sistema*, Alianza Editorial, 1990.
- **Díaz de Landa, Martha y Parmigiani de Barbará, María Consuelo**, "Redes de influencia política, poder y desarrollo local" en **García Delgado, Daniel** (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, CBC, Buenos Aires, 1997.
- **FISZBEIN, Ariel y LOWDEN, Pamela**, *Trabajando unidos para un cambio*, Mundi Prensa, México D. F., 1999.
- **GOLBERT, Laura**, "Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires" en **Zicardi, Alicia** (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*, CLACSO, Buenos Aires, 2001.

- **HALL, Richard**, *Organizaciones, estructuras, procesos y resultados*, Ed. Prentice - Hall, México, 1996.
- **ILARI, Sergio**, "Estructuras organizacionales y poder. Las transformaciones estructurales de una dirección municipal de vivienda", En: *Cuadernos de la Fundación del Sur*, N° 5, 1999, en <http://www.fundasur.org.ar/index2.htm>
- **ILARI, Sergio**, "Reflexionando sobre la articulación de las políticas sociales locales" en *Documentos del VI Congreso Internacional del CLAD*, Buenos Aires, 2001. www.clad.org.ve/anales6/area0i.html
- **ILARI, Sergio**, "La gestión local de la política social": los casos de Quilmes y Florencio Varela", en **Zicardi, Alicia, A.** (comp.), En: *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*, CLACSO, Buenos Aires, 2001.
- **ISUANI, Aldo y MERCER, Hugo**, *Fragmentación institucional de sector salud: ¿pluralismo o irracionalidad?*, CEAL, Buenos Aires, 1988.
- **KLIKSBERG, Bernardo**, *Cómo enfrentar la pobreza*, GEL, Buenos Aires, 1989.
- **LEWIS, Jordan**, *Alianzas estratégicas. Cómo crearlas, desarrollarlas y administrarlas para beneficio mutuo*, Vergara, Buenos Aires, 1990.
- **MORO, Javier y ROGGI, Cecilia**, "Capacidad de gestión de las áreas sociales provinciales: aportes para un diagnóstico", en: *Documentos del VI Congreso Internacional del CLAD*. Buenos Aires, 2001. <http://www.clad.org.ve/anales6/moro.html>.

Funciones, Competencias y Tecnologías en el Gobierno Local.

Un análisis del Banco de Experiencias Locales

Alejandro Villar⁷⁶

1. Introducción

Este trabajo busca contribuir a la discusión sobre las nuevas funciones de los municipios y la relación con las nuevas tecnologías utilizadas en la gestión. El universo analizado se circunscribe a 87 casos⁷⁷ de 61 municipios de 17 provincias⁷⁸ que se encuentran registrados en el Banco de Experiencias Locales (BEL), proyecto conjunto de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad Nacional de General Sarmiento (<http://www.unq.edu.ar/bel>). Las características del BEL, en donde la presentación de experiencias es voluntaria y éstas están escritas por los propios gestores, no permite contar con una metodología rigurosa de selección de casos; sin embargo, dado su cantidad, creemos que es una base lo suficientemente amplia como para realizar algunas observaciones, más o menos pertinentes, sin pretender que se tomen como conclusiones científicamente comprobadas.

2. Funciones y competencias

En un primer lugar es necesario distinguir entre funciones y competencias municipales. La primera se encuentra en el terreno de lo simbólico; esto es *lo que el municipio debe hacer*. Esto que *debe hacer* es una cuestión subjetiva ya que se construye a partir de las demandas y requerimientos de la sociedad, que no siempre se realizan de forma explícita y puntual, sino que se expresan de formas muy diferentes; y de la concepción sobre el estado y las políticas públicas que posea el líder o funcionario político de turno. Además, se va modificando con el tiempo y por las características de los regímenes políticos. Así, ha sido diferente la concepción sobre las funciones que debe cumplir un municipio en las dictaduras que en los gobiernos democráticos, y dentro de éstos la concepción de los diferentes partidos y hasta entre los diferentes intendentes brindan un variado mosaico al respecto.

La competencia municipal, por su parte es aquella que el marco legal (Constitución, Ley Orgánica Municipal, Carta Orgánica Municipal) le reconoce al municipio como entidad jurídica pública. Como la

⁷⁶ Investigador de la Unidad Estado Provincial y Municipal del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes

⁷⁷ La mayoría de las experiencias continúan desarrollándose o han completado sus objetivos, pero existen algunas que han sido abandonadas.

dinámica social y política tiende a ser más vertiginosa y flexible que las normas jurídicas se suelen encontrar funciones asumidas por gobiernos locales que no se encuentran, necesariamente, entre las competencias jurídicamente establecidas, pero, que por otro lado, rara vez las prohíben.

2.1. Viejas funciones y competencias; nuevos significados, viejos y nuevos temas; y nuevas tecnologías de gestión.

El municipio ha tenido tradicionalmente las funciones de planificar, construir, regular y controlar la ciudad y las actividades económicas que allí se realizan; y ha tenido, también, la responsabilidad de ocuparse de los *débiles* o, en términos más actuales, de la población en riesgo. A esto es necesario sumarle la función administrativa del municipio. Estas funciones, transformadas generalmente en competencias, demandan el diseño e implementación de políticas específicas que abordan los *temas* de cada una, y que, a su vez, requieren *tecnologías de gestión* que serán aplicadas por organismos particulares, generando así las reparticiones⁷⁹ que forman el organigrama municipal.

Ahora bien, estas funciones municipales, al estar en el campo de lo simbólico se van modificando junto a las expectativas y demandas que los cambios sociales y políticos generan. Así, algunas se mantienen, otras se transforman o resignifican y, finalmente, surgen otras nuevas. En este sentido, el nuevo modelo de acumulación y las consiguientes modificaciones en el ámbito estatal y en la relación estado sociedad, que se produjeron en la década de los noventa, han generado transformaciones en el ámbito de los gobiernos locales de tal magnitud que se ha surgido una nueva función, la del desarrollo local, se ha resignificado otra, la de atención a la población en riesgo; a la vez que se incorporan nuevos temas a la agenda política y se implementan nuevas tecnologías de gestión. A continuación presentaremos brevemente los principales elementos de este proceso de transformación a partir de la relación entre las funciones, los temas y las tecnologías de gestión.

En primer lugar, abordaremos la versión tradicional, extendida hasta principios de los noventa. Por un lado, la función de planificación de la ciudad se reduce a los aspectos físicos de las mismas⁸⁰, quedando generalmente en manos de arquitectos y/o ingenieros que dirigen las áreas de planeamiento urbano. Por su parte, en cuanto a la función de construcción y mantenimiento de la ciudad, encontramos que el municipio ha monopolizado la decisión sobre el trazado de las calles y avenidas. Por su parte, la obra física, que suele incluir el tendido del alumbrado público y eventualmente el asfaltado de las vías de comunicación se realiza, generalmente, por el municipio a través de su personal y equipamiento o, muy eventualmente, tercerizando la obra con empresas constructoras. A su vez, las tareas de barrido y limpieza de los espacios públicos de la ciudad han

⁷⁸ Esto se debe a que algunos municipios presentaron más de una experiencia

⁷⁹ Debido a la enorme heterogeneidad que existe entre la organización de los municipios denominaremos reparticiones tanto a las secretarías, subsecretarías, direcciones o departamentos que componen el organigrama municipal.

⁸⁰ Muchas veces una visión gestáltica de la ciudad ha tendido a olvidar o subordinar los aspectos históricos, sociales, económicos y, sobretodo, políticos de la sociedad local.

sido, también generalmente, prestaciones directas de los municipios. Aquí debemos subrayar que estas tareas han sido las primeras en ser tercerizadas a través de procesos de concesión.

Dentro de esta función se encuentra el tendido y explotación comercial de las redes urbanas (los servicios de agua, cloacas, luz, gas, teléfono, y recientemente la televisión por cable). Estos servicios públicos a particulares han podido ser prestaciones; según dónde y cuándo, municipales, nacionales, provinciales, privados de empresas extranjeras o nacionales, y dentro de las últimas se han destacado las cooperativas. Paradójicamente, en muchas ocasiones la legislación nacional y/o provincial ha ignorado o subordinado al municipio en este aspecto fundamental de la construcción urbana.

La función de regulación de la ciudad abarca a las actividades destinadas a la construcción urbana, a las de la vida económica local y a las que afectan la *convivencia*. Esta función corresponde a las competencias propias del poder de policía municipal que tradicionalmente abarcan la habilitación e inspección de las industrias y comercios radicados en la ciudad, lo que incluye las condiciones de seguridad e higiene, el control bromatológico y el tratamiento de los residuos y efluentes. Asimismo, también la habilitación y control de las obras particulares; la habilitación y reconocimiento de la organizaciones sociales (sociedades de fomento, organizaciones no gubernamentales, etc.); la regulación y control del transporte público de pasajeros⁸¹ y el tránsito vehicular.

Por su parte, la función social, entendida fundamentalmente por la atención a los pobres a través de políticas de tipo *asistenciales*. Entendidas éstas como la prestación estatal directa sin participación de otros actores. Se trata de la entrega de alimentos, medicamentos, ropa y, ante una crisis provocada por una catástrofe natural, muebles y materiales para la reconstrucción de la vivienda. El asistencialismo, entonces, procura dar una solución temporal a un problema particular conservando la relación vertical entre el que otorga y el que recibe. Esta lógica asistencialista, se asienta en una concepción paternalista del estado en donde el que recibe queda en deuda con el que da, y es, en este sentido la piedra angular del modelo clientelar de construcción política⁸².

Finalmente, la función administrativa del municipio, que si bien es la de menor efecto sobre la sociedad, para la lógica institucional suele ser tan o más importante que las anteriores. Así, la función administrativa se centra en la gestión de los recursos económicos y humanos del municipio y ha basado su organización en el modelo burocrático weberiano, madre de toda la administración pública argentina. Así la administración del municipio se ha caracterizado por tecnologías de gestión basadas en el presupuesto funcional por partida, en la formalización de procedimientos administrativos rígidos y la división técnica del trabajo.

En segundo lugar, veremos la nueva versión de la relación entre las funciones, los temas, nuevos y viejos y las tecnologías de gestión.

La función de planificación de la ciudad ha sido incluida y subordinada por la planificación estratégica que no sólo es más abarcadora sino que es conceptualmente diferente. En efecto, coloca en el centro de la planificación a la sociedad local, sus intereses y contradicciones históricas,

⁸¹ Éste se realiza en general con atribuciones concurrentes con la nación y/o la provincia.

⁸² El tema del modelo de acumulación política sustentada en el clientelismo merece un tratamiento que excede los alcances de este trabajo.

culturales, sociales, económicas, y políticas; subordinando, así, a la planificación territorial. El actor central deja de ser el profesional / especialista para ser reemplazado por *la comunidad local*. En esta nueva planificación se incorporan nuevos conceptos como el desarrollo local sustentable.

En la función de construcción de la ciudad, encontramos muy pocas modificaciones con respecto a las técnicas de gestión antes descritas. Se puede observar un retroceso del municipio como ejecutor (con sus empleados y maquinaria) de las obras públicas locales, de la prestación de los servicios de alumbrado público, y mantenimiento y limpieza de la ciudad, frente a un avance de los procesos de tercerización, en particular de privatización, de estas tareas. Asimismo en su función reguladora de la construcción de la ciudad, el proceso de privatización de las empresas nacionales y provinciales prestadoras de servicios públicos, ha reducido, lejos de ampliar, su capacidad de ejercer sus competencias de control. Sin embargo en la actualidad asistimos a un intento de ampliación de la injerencia municipal en el control de los servicios públicos a particulares⁸³.

En cuanto a la función de regulación de la ciudad y el mercado, esto es, como se dijo, a las competencias propias del poder de policía municipal, tampoco se perciben grandes modificaciones en las técnicas de gestión tradicionales. Sin embargo, se puede mencionar tres nuevas tecnologías que se están incorporando muy lentamente en la gestión local; la tercerización de tareas de inspección, la incorporación de la audiencia pública para decidir sobre ciertas habilitaciones⁸⁴ y la creación de la figura del defensor del consumidor. En este punto es necesario destacar la resignificación del concepto de medio ambiente. En efecto el proceso de industrialización generó que el municipio realizara controles de efluentes a las industrias radicadas en su ámbito jurisdiccional, para lo cual contaba con cuerpos de inspectores destinados a tal fin. Ahora bien, la reducción, abandono y fracaso de estos controles ha generado profundos problemas ambientales en las mayoría de las ciudades más industrializadas del país. A esta situación se le suma la incorporación de concepto de medio ambiente y de las políticas *ambientalistas* que proponen una resignificación de estos controles por parte del municipio y le demandan una política ambiental de carácter más general y que excede al control de las industrias.

En lo referente a la función social del municipio, encontramos una transformación en la forma de encarar las políticas y en las técnicas de gestión aplicadas de tal magnitud que representa una resignificación de esta función. En efecto, si bien el asistencialismo conserva, por las razones políticas antes descritas, un importante rol en la política social municipal; las políticas ligadas al desarrollo social están ganando espacios cada vez más importantes. Si bien es cierto que la concepción de desarrollo social es de mediados de los setenta, hasta principios de los 90 sus propuestas se aplicaban a escala nacional o provincial; siendo entonces cuando se incorporan a la agenda de los gobiernos locales⁸⁵. A diferencia del asistencialismo, el desarrollo social se plantea una solución más integral al problema de la pobreza buscando la inserción de los sectores excluidos potenciando sus propias

⁸³ El intento de la incorporación del cobro de una tasa municipal por el uso del espacio aéreo local a empresas prestadora de servicios públicos constituye un pequeño, y por ahora infructuoso, ejemplo de esto.

⁸⁴ Por ejemplo, los hipermercados.

⁸⁵ En este punto no se puede dejar de alertar sobre el enorme peso de las políticas sociales provinciales y nacionales, que muchas veces dejan al municipio como mero efector de esas políticas.

capacidades; a su vez su metodología de trabajo incluye a tecnologías como la participación, particularmente de las organizaciones no gubernamentales y de los beneficiarios en los programas, la articulación y, en menor medida la tercerización. Asimismo, se han incorporados nuevos temas y problemas a la agenda social del gobierno local; la vivienda popular, el empleo, la juventud, la discapacidad y la drogodependencia son algunos ejemplos.

En la función administrativa encontramos una abundante proliferación de nuevas técnicas de gestión. En efecto con el objetivo de mejorar la eficiencia y la eficacia de la acción municipal, de reducir la burocracia, y de mejorar la atención al ciudadano se han llevado adelante programas de reforma administrativa, que con sus claros y oscuros, viene modificando a las viejas organizaciones weberianas. La implementación de técnicas administrativas provenientes de la administración privada y de experiencias de administración pública realizadas en otras esferas del estado o en otros países⁸⁶ han generado múltiples experiencias innovadoras y exitosas.

Por último, y en concordancia con la bibliografía más moderna, encontramos el surgimiento de dos nuevas funciones municipales. La más incipiente es la de seguridad que a partir del reclamo social está siendo abordada por diferentes municipios. En segundo lugar sobresale la del desarrollo local. El municipio se ha hecho cargo de esta función, que generalmente no es una competencia municipal explícita, debido a la retirada del estado de las políticas de planificación del desarrollo y a la creciente búsqueda de una salida productiva a la crítica situación social. En efecto, aquéllas fueron nacionales entre los años cuarenta y sesenta y nacionales y regionales/provinciales entre los sesenta y los ochenta, pero a partir de los noventa se generó un vacío que muchos municipios buscaron llenar con distintas políticas. Es en esta nueva función donde posiblemente se encuentren mayor cantidad de novedades en cuanto a las técnicas de gestión. Así a los clásicos parques industriales se suma la creación de consorcios productivos, el apoyo a microemprendimientos, la creación de incubadoras de empresas, las políticas activas de turismo, las creación de ferias regionales, las acciones de apoyo al comercio exterior o internacional, etc. Estos temas constituyen las acciones más relevantes de las políticas de desarrollo local, ahora también sustentable; con lo que se incorpora aquí también la función de la preservación del medio ambiente. Así, esta función tiene como principales técnicas de gestión la planificación la articulación y el asociativismo. Por último, es necesario diferenciar la promoción económica del desarrollo local que lo contiene. Así, por ejemplo, las políticas tendientes a atraer la radicación de industrias es promoción económica y se puede transformar en desarrollo local en la medida que esa industria se articule con la producción y la sociedad local y no se mantenga como una enclave desarrollado y competitivo que no derrama. Mientras que la concepción de desarrollo local plantea la necesaria articulación de los actores locales en pos no solo del crecimiento económico, sino también del desarrollo de las instituciones de la sociedad local.

Finalmente, entonces, podemos resumir las funciones presentadas en las siguientes: 1) Planificación y construcción de la ciudad; 2) La regulación del mercado y la ciudad; 3) La función administrativa; 4) La función de atención a la población en riesgo, resignificada en el desarrollo social;

⁸⁶ Ejemplo de esto es el presupuesto participativo.

y 5) La del desarrollo Local. Con este criterio analizaremos las experiencias del Banco de Experiencias Locales.

3. Las tecnologías de gestión

Creemos conveniente explicitar nuestra concepción sobre las nuevas tecnología de gestión que vamos analizar en las experiencias. En primer lugar, entendemos, siguiendo a D. Perrow⁸⁷ que *"la tecnología se vinculan a los procesos de producción. Consiste en los conocimientos que se ponen en práctica durante el proceso de transformación de los recursos en productos y servicios"*.

Ahora presentaremos las nuevas tecnologías, en sentido amplio, que son aplicadas en cada función. Estas son las de articulación, planificación, descentralización, tercerización, participación y las del desarrollo institucional.

3.1. Planificación (estratégica o por programas)⁸⁸

La planificación, en su definición clásico o tecnocrática, se puede definir de la siguiente manera: *"La planificación es un proceso que empieza con objetivos; define estrategias, políticas y planes detallados para alcanzarlos; establece una organización para llevar a la práctica las decisiones, incluye una revisión del rendimiento, retroalimentación para introducir un nuevo ciclo de planeación"*. Y agrega Steiner que los planes deben prepararse formalmente y que deben ser *"hasta el máximo posible observables, objetivos, lógicos y realistas"*⁸⁹.

Pero, por su parte la planificación estratégica *"puede definirse como un modo sistemático de gestionar el cambio y de crear el mejor futuro posible para una determinada organización, entidad, empresa o territorio. Es un proceso creativo para identificar y realizar las acciones más importantes, teniendo en cuenta los puntos fuertes y débiles, y los retos y oportunidades futuras"*⁹⁰.

3.2. Tercerización

Se trata de cuando el estado delega parte de las actividades que venía desarrollando en organizaciones privadas; que pueden ser tanto con fines de lucro, cooperativas o organizaciones sociales. Lo distintivo en este caso es que el estado establece las condiciones generales de las actividades a desarrollar y, en el mejor de los casos, supervisa la prestación que se tercerizó. Entre la gama de tercerizaciones más comunes se encuentran la privatización y la concesión.

⁸⁷ GUIOT, J. *Tecnología y organización*. Ed. Herder. Barcelona. 1985. Pág. 49.

⁸⁸ En este caso se diferencia de la planificación de tipo tecnocrática imperante desde la década del sesenta.

⁸⁹ STEINER, G. en DESSLER, G., *Organización y administración. Enfoque Situacional*, Prentice Hall, México D.F., 1979.

⁹⁰ Definición del Programa Delnet, programa en apoyo al desarrollo local del Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo.

3.3. Articulación

Encontramos articulación cuando dos o más organismos acuerdan y coordinan una serie de políticas que se traducen en acciones concretas y en dónde cada organismo realiza una o más tareas específicas (generalmente de su *saber hacer tal cosa*) en relación de cooperación horizontal con los otros organismos participantes. Esta horizontalidad no hace referencia a lo cuantitativo de las acciones (siempre unos harán más que otros) sino a lo cualitativo (todos hacen algo en coordinación y no bajo subordinación de otro)

La articulación puede ser, al menos de tres formas; interna a la organización entre distintas dependencias, entre organismos públicos y entre organismos estatales y privados, actualmente llamada asociativismo.

3.4. Participación

Encontramos participación cuando distintos actores sociales son involucrados, en distintos niveles, en las políticas públicas. Aquí podemos encontrar, por un lado, la participación de la ciudadanía ligados a los procesos decisorios de carácter democráticos, en donde se utilizan mecanismos como, la iniciativa popular, la revocatoria de mandato, los foros ciudadanos, cabildos abiertos, audiencia pública, etc. Por otro la participación en políticas y/o programas específicos. Esta participación puede ser de dos tipos: la participación directa de los beneficiarios del programa y la participación indirecta, a través de sus delegados, representantes o mandatarios. En principio puede afirmarse que la primera constituye un tipo de participación más amplia que la segunda, al aumentar la cantidad de partícipes (donde pueden estar incluidos los miembros de la asociación que los representa).

La participación suele tener distintos grados niveles o intensidades. Con el fin de ordenar los distintos niveles podemos decir⁹¹ que un grado de participación *muy alto* es cuando los programas son planificados y emprendidos por los propios beneficiarios, con alto nivel de autonomía, aunque los fondos provengan del estado o de alguna organización no gubernamental. Es *alto* cuando hay un predominio de procesos de codecisión donde existen al menos dos actores, uno constituido por los representantes de los beneficiarios y el otro por organismos del estado, la institución privada que financia o la que lo ejecuta, y en menor medida, existe cuando los beneficiarios intervienen sólo en las decisiones de carácter secundario o específicas. Es *medio* cuando se requiere la explícita aprobación de los beneficiarios para que se implemente un programa o una determinada etapa y/o acciones del mismo; y cuando aquellos participan en el control y/o evaluación de los programas. Y, finalmente es *bajo* cuando los beneficiarios solo son consultados, informados o, simplemente, pueden realizar reclamos o sugerencias.

⁹¹ Se sigue a ILARI, S. *Construcción de viviendas y de organización social. Análisis metodológico y evaluación de los resultados de un programa de hábitat popular*. Universidad Nacional de Luján, en prensa.

Por último también se puede encontrar participación en la propia unidad de gestión responsable de un programa. En este caso, obedece más a la lógica interna de gestionar las políticas en la propia organización y está asociada a la función de administración.

3.5. Descentralización

Encontramos descentralización cuando se distribuyen responsabilidades en funciones hasta el momento centralizadas a otros organismos; otorgando atribuciones, recursos y poder de decisión a las reparticiones descentralizadas. En este caso es pertinente aclarar que en la práctica se suele confundir descentralización con desconcentración (en este caso las atribuciones y recursos siguen centralizados); por lo tanto es común encontrar una gama de grises desde la situación óptima de descentralización hasta la de desconcentración.

A su vez se debe distinguir entre la descentralización dentro de un mismo organismos, que sería descentralización interna, dentro de un mismo nivel de gobierno (ej. Programas sociales descentralizados territorialmente por el propio Ministerio) y la descentralización a otros niveles del estado, esto es de la nación a las provincias y de éstas a los municipios.

3.6. Tecnologías de desarrollo institucional

Se trata de tecnologías que tiene por objetivo mejorar la eficacia y la eficiencia de los procesos internos de la administración, a al vez que, en algunos casos, dotar de transparencia a las acciones implementadas. Generalmente se encuentran en la función administración del municipio. Así a las tecnologías más generales como la articulación, la tercerización, la descentralización y la planificación se suman las más específicas de la gestión por programas y resultados, la gestión de la calidad total, la flexibilización de las estructuras, las técnicas de gestión de los recursos humanos, la atención al ciudadano, el gerenciamiento de fondos propios, y el financiamiento alternativo, entre las más habituales.

Así, entendemos el desarrollo institucional *“como una respuesta al cambio, una estrategia compleja que tiene por objeto modificar las creencias, actitudes, valores y estructuras de las organizaciones, de modo que puedan adaptarse mejor a nuevas tecnologías, mercados, y estímulos y a la rapidez vertiginosa del cambio mismo”*⁹².

4. EL ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS DEL BANCO DE EXPERIENCIAS LOCALES

4.1. El universo analizado

⁹² BENIS, W. en DESSLER, G. *Organización y Administración. Enfoque situacional*, Prentice Hall, México D.F., 1969. Pág. 286

El primer análisis de los 87 casos lo presentamos a partir de las funciones. Ahora bien, aunque la mayoría de éstas tienden a cumplir una función principal⁹³, encontramos que en un 10% de los casos se registran al menos dos funciones principales.

Cuadro N° 1

Cantidad de experiencias por función

Función	Una sólo función	Dos funciones	Total	%
Planificación y construcción de la ciudad	11	1	12	12,9
Regulación del mercado y la ciudad	9	3	11	11,8
Administración	19	2	21	22,6
Atención a la población en riesgo	1	-	1	1,1
Desarrollo Social	25	5	30	32,3
Desarrollo Local	14	4	18	19,4

De este primer cuadro se desprende que las nuevas funciones, englobando a la resignificación de la función social con el desarrollo local, se encuentran en el 51,7% de las experiencias analizadas; sobresaliendo, luego, la función administración con un 22,6%. Evidentemente las principales preocupaciones de los gobiernos locales están en la atención a la pobreza y la población en riesgo; y en mejorar la calidad de sus servicios administrativos.

Si analizamos las combinaciones entre funciones encontradas en cada experiencia creemos que es de destacar que la función desarrollo social es la que más combinaciones registra, con cinco experiencias, dos con desarrollo local, regulación del mercado y la ciudad, y una con administración. A su vez, la de desarrollo local se combina una vez con administración, regulación del mercado y la ciudad y planificación y construcción de la ciudad.

Ahora analizaremos las nuevas tecnologías aplicadas en cada función. En primer lugar tomaremos, como se dijo, las tecnologías en sentido amplio, esto es la articulación, planificación, descentralización, tercerización, participación y las del desarrollo institucional. Como en el caso anterior encontramos experiencias en donde se utilizan distintas tecnologías. Creemos que para perder lo menos posible en la riqueza de los casos presentados es conveniente que para este trabajo, contabilizarlas cada vez que aparezcan en una experiencia.

⁹³ La variada experiencia analizada nos presentó ante casos en donde se pueden observar la presencia de varias funciones, pero siempre en forma subordinada a una o, a lo sumo, dos funciones centrales; por esto, para los fines de este trabajo se optó por establecer para cada experiencia un máximo de dos funciones

Cuadro N° 2

Funciones y tecnologías

<i>Función</i>	Nuevas Tecnologías (versión amplia)						Tecnologías clásicas Prestación directa
	Planificación Estratégica	Tercerización	Articulación	Participación	Descentralización	Tecnologías de Desarrollo Institucional	
Planificación y construcción De la ciudad	8	1	2				1
Regulación del mercado y la ciudad			4	8			1
Administración			3	1		17	
Atención a la población en Riesgo			1				
Desarrollo Social		1	14	7	3	1	7
Desarrollo Local	1		17				

De este cuadro llama la atención que, de las nuevas tecnologías de gestión, la de articulación se encuentra en todas las funciones y es, lejos, la mayoritaria. En ese sentido encontramos que las combinaciones de nuevas tecnologías incluyen a la articulación en casi todos los casos⁹⁴ presentándose en un caso planificación, técnicas de desarrollo institucional (TDI), tercerización, descentralización y, en tres con participación, Asimismo, la otra tecnología que es sumamente utilizada en los casos analizados es la TDI)concentradas, casi exclusivamente y como es de prever, en la función administración.

4.2. Tecnología por función

4.2.1. Planificación y construcción de la ciudad

Como se dijo, esta es una de las funciones más tradicionales de los municipios. Entre las nuevas tecnologías implementadas en esta función sobresale la planificación estratégica tecnobgia ampliamente extendida en los últimos años en la gestión local y que, generalmente, incorpora la participación de las organizaciones sociales. En el Banco de Experiencia Locales se presentan los casos de ciudades intermedias de la provincia de Buenos Aires como Junin y Bahía Blanca; y de las ciudades pequeñas de Capilla del Monte, Deán Funes, Bell Ville, y Huinca Renancó, de la provincia de Córdoba; Sarmiento de la de Chubut; y Viale de la Entre Ríos. Por otro lado encontramos articulación con organizaciones no gubernamentales en el caso del *Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial* de La Plata (Buenos Aires) en el que se consultan a éstas organizaciones y en el de *Articulaciones y Redes Sociales* de Monte Caseros (Corrientes) en donde se plantea integrar a organizaciones no gubernamentales en tareas de planificación urbana.

En esta misma función encontramos un caso de prestación directa del municipio, que se relaciona con la función administración. En efecto en el caso *Red de Agua Potable Gratuita en Viamonte* (Córdoba) el municipio ejecuta directamente la obra de red de agua potable, que es gratis para los vecinos que no tiene deudas con él. De esta forma, a la vez que se amplían y mejoran los servicios públicos se desarrolla una estrategia para mejorar la recaudación y premiar a los vecinos cumplidores.

Por último, en el caso *Programa de Incentivo a la Inversión Privada* de Malvinas Argentinas (Buenos Aires) se implementa la tercerización de obras de infraestructura que se abonarán con las futuras tasas municipales que la empresa debe pagar al radicarse en el municipio. De esta forma las empresas que realizan las obras se asentarán en el territorio municipal; con lo que a la función de construcción de la ciudad se agrega la del desarrollo local.

4.2.2. La Regulación del mercado y la ciudad

Esta función, también de las más clásicas, es cumplida con distintas nuevas tecnologías. En primer lugar, encontramos articulación entre organismos públicos y privados, particularmente con organizaciones no gubernamentales y entre organismos estatales o sea interinstitucional. La articulación con organizaciones no gubernamentales se da en tres casos sobre el tema del medio ambiente. Por un lado, en el foro ambiental municipal de Rafaela (Santa Fe) que ha generado legislación ambiental para la ciudad otorgando un espacio a las organizaciones de la sociedad civil y que, por lo tanto, incluye la participación público - privada. Por otro lado los casos de *La basura: el cambio está en nosotros* de Esquel (Chubut) y *Oberá, la que brilla* en Misiones reúnen los temas de

⁹⁴ Se exceptúa solo el caso del *Bono Municipal Solidario* de Viamonte (Córdoba) que se implementa con tecnologías de desarrollo institucional y prestación directa.

medio ambiente y educación y en donde también hay participación, tanto de las organizaciones no gubernamentales como de los beneficiarios, aunque indirectos, de los programas⁹⁵. La articulación interinstitucional se da en el *Programa Municipal de Educación Vial en Escuelas* de General Pueyrredón (Buenos Aires) el que la municipalidad articula con las escuelas. En estos últimos tres casos las funciones que se cumplen también son de desarrollo social.

En cuanto a la participación, encontramos de dos tipos, participación de los beneficiarios y la audiencia pública. La participación de lo beneficiarios se da en los casos de programas de reciclaje de residuos sólidos urbanos en los municipios de Trenque Lauquen y Tapalqué en la provincia de Buenos Aires; en Federal, Entre Ríos; 25 de mayo y General Pico, La Pampa. En este último se articula el programa con una incubadora de empresas, por lo que hay, también, articulación público - privada y cumple con la función de desarrollo local. Las experiencias de *Audiencia Pública* las encontramos en Mar Chiquita (Buenos Aires) para tratar los temas ambientales y en Viamonte (Córdoba) para resolver sobre la radicación de hipermercados.

Por último es de destacar un caso de prestación directa y estatización de un servicio privatizado. En efecto, la experiencia de Río Gallegos (Santa Cruz) en donde se re- municipalizó el control del estacionamiento parece ir a contramano de la tendencia generalizada, o tal vez, a la luz de algunas experiencias de privatización, es el inicio de una nueva tendencia.

4.2.3. La función de administración

En el caso de la administración, como se dijo, sobresalen las tecnologías de desarrollo institucional (TDI). En primer lugar encontramos cinco experiencias que implementan el gerenciamiento de fondos propios; todas referidas al tema de hacienda y con el objetivo de mejorar los ingresos municipales. Así hallamos un programa de moratoria en Rafaela (Santa Fe), la eximición del pago de las tasas municipales de inmuebles a los vecinos que estaban al día en Viamonte (Córdoba), que premia al que cumplió y estimula el cumplimiento de las obligaciones. Asimismo, otras experiencias aceptan como medio de pago bienes y servicios. En efecto, en Laboulaye (Córdoba) se permite el pago de tasas adeudadas a través del otorgamiento de becas de estudio para alumnos primarios y secundarios y a través de trabajo comunitario; en Trenque Lauquen, (Bs. As) el municipio acepta los bonos del club del trueque para el pago de tasas municipales y también en Viamonte (Córdoba) se emitió un bono municipal que es entregado a familias carenciadas y que se puede utilizar para adquirir productos en la ciudad. Sobre éste caso volveremos cuando abordemos el desarrollo social. Finalmente, en el tema de hacienda se encuentra la experiencia de financiamiento alternativo a través de la emisión de títulos para la obra pública en Guaymallén, Mendoza.

En segundo lugar nos referimos a las experiencias que buscan mejorar los procesos internos de gestión utilizando distintas técnicas provenientes de la experiencia de la administración privada. De estas se destacan, primero, las técnicas de gestión de recursos humanos que se centran en las

⁹⁵ Podemos decir que son *beneficiarios indirectos* en la medida que el objetivo del proyecto es la limpieza de la ciudad.

actividades de capacitación del personal. Los ejemplos en el Banco de Experiencias Locales son los de Florencio Varela (Buenos Aires) Río Colorado (Río Negro) y Neuquén. Segundo, las técnicas de flexibilización de estructuras aplicadas en programas de modernización y reingeniería como en los casos de Godoy Cruz (Mendoza) y Benito Juárez, (Buenos Aires); y en el programa de transparencia de las cuentas municipales en Venado Tuerto, (Santa Fe). Tercero, las de trabajo en equipo como el caso del gabinete para el desarrollo sustentable de Avellaneda (Buenos Aires). Cuarto, las técnicas de gestión de la calidad como el caso del programa de calidad de Venado Tuerto (Santa Fe) o el programa de informatización y transparencia de Yerba Buena (Tucumán). Quinto, las técnicas de atención al ciudadano que se observan en los casos del programa de comunicación de Oncativo (Córdoba) y el servicio a domicilio que brinda el *Puerta a Puerta* de Quilmes (Buenos Aires)

Junto a las técnicas de TDI anteriores encontramos las de articulación, que en este caso son de articulación interinstitucional en el programa de pasantías de estudiantes en el gobierno local en Florencio Varela (Buenos Aires); de articulación con organizaciones no gubernamentales a través del presupuesto participativo en La Plata (Buenos Aires); y de articulación intermunicipal en el de compras conjuntas de medicamentos e insumos hospitalarios entre los municipios bonaerenses de General Pinto, Alberti, Bragado, Carlos Tejedor, Chacabuco, Chivilcoy, Florentino Ameghino, General Arenales, Hipólito Yrigoyen, Junin, Lincoln, Pehuajó, Rivadavia, y Trenque Lauquen. Finalmente, hallamos una técnica de participación directa en la ciudad de Mar del Plata, partido de General Pueyrredón (Buenos Aires), en la consulta popular para el establecimiento de una tasa especial destinada al mejoramiento de la infraestructura urbana.

4.2.4. El desarrollo social y la atención a la pobreza

La clásica función de atención a la población en riesgo, fundamentalmente a la pobreza, se conserva en los municipios a partir de la prestación directa de servicios o de la entrega de bienes. En los casos analizados encontramos esta vieja función sólo el del programa para hacer frente a las inundaciones por sudestada en Quilmes (Buenos Aires) y que, paradójicamente, no se trata de una prestación directa sino que aplican la participación y la articulación interinstitucional y público - privada con organizaciones no gubernamentales.⁹⁶

En cuanto a la función de desarrollo social encontramos una amplia gama de tecnologías utilizadas. Comenzaremos por las de articulación. En primer lugar hallamos la articulación con organizaciones no gubernamentales en los casos del *Consejo Municipal de la Niñez y la Adolescencia* de Neuquén, el programa de cogestión de políticas sociales de Benito Juárez (Buenos Aires), la creación de un archivo histórico municipal junto a una organización no gubernamental en San Lorenzo (Salta), el programa de incubadoras de proyectos sociales, el *Bahía Solidaria*, de Bahía Blanca (Buenos Aires) y el sistema local de salud de General Rodríguez (Buenos Aires). A su vez la articulación con organizaciones no gubernamentales junto a la descentralización están presentes en los *Consejos de Organización de la*

⁹⁶ Se trata de un programa que articula a todas las instituciones que interviene ante la emergencia de la sudestada en la ribera. Intervienen Defensa Civil, los bomberos, la policía, el municipio, etc.

Comunicad (COC) de Lomas de Zamora (Buenos Aires), y articulación con la participación de los beneficiarios en el programa de salud *Indio Sano* de Punta Indio (Buenos Aires) y en los ya mencionados, en la función de regulación del mercado y la ciudad, de Esquel y Oberá. En segundo lugar, la articulación público - privada se encuentra en los programas de Rauch (Buenos Aires) del *Programa Municipal de Empleo (PROMEP)*⁹⁷ y *Programa Municipal de Empleo Doméstico (PROMED)*⁹⁸ y, también, el programa de subsidio al empleo privado de General Pico (La Pampa); casos en donde también se encuentra presente la función de desarrollo local. Finalmente la articulación interinstitucional e intermunicipal se da en la carrera de *Técnico en Asuntos Municipales* que se dicta en Patagones (Buenos Aires) y que es un producto del consorcio intermunicipal de la zona y se articula con la Universidad Nacional del Sur.

En cuanto a la participación, encontramos participación de los beneficiarios en casos de educación y formación como son el programa de capacitación e integración de jóvenes marginados en Lomas de Zamora (Buenos Aires)⁹⁹ y el *Centro de Oficios Artesanales* de Lincoln (Buenos Aires), éste último ligado al desarrollo local. Además, orientado hacia los jóvenes está el *Consejo del Rock* en San Fernando (Buenos Aires)¹⁰⁰ y, en la temática de la vivienda, el círculo de ahorro para la construcción que organizó el municipio de Federal en Entre Ríos. Por último, también en la creación de microemprendimiento en Villa Esperanza, San Nicolás (Buenos Aires)¹⁰¹ que tiene como principal objetivo brindar una salida laboral a su población. La descentralización está en los casos del hospital de Benito Juárez (Buenos Aires), el *Plan Barrial de Salud* en Chacabuco (Buenos Aires) y en los programas de planificación participativa y asociativa y en los mencionados COC de Lomas de Zamora (Buenos Aires).

La prestación directa, como se dijo, es una tecnología clásica y se encuentra principalmente en programas de educación como *EDUCARE*¹⁰² y de alfabetización en General Pueyerrredón (Buenos Aires), en la *Escuela Municipal de Orfebrería* en Olavarría (Buenos Aires) y en el destinado a niños

⁹⁷ El PROMEP es, sintéticamente, un programa de empleo por el cual el municipio abona un subsidio al empleador que tome a un trabajador nuevo y éste debe abonar las cargas sociales y estar al día con los impuestos municipales.

⁹⁸ Es un programa similar al PROMEP pero dirigido a empleadas domésticas.

⁹⁹ El proyecto se está implementando con menores que pertenecen a familias de bajos recursos y busca su acceso y permanencia en el sistema educativo para poder realizar su ingreso al mercado laboral.

¹⁰⁰ Convocados por iniciativa de la Municipalidad de San Fernando distintos grupos de rock y otros géneros musicales trabajan en conjunto para crear un espacio común de difusión y creación musical. Así fue que se formó el Consejo del Rock que está conformado por doce bandas que agrupan aproximadamente a 60 jóvenes que cada semana se juntan para discutir y planificar actividades en común. Funciona como si fuese una cooperativa, se reúne una vez por semana y tiene un reglamento para su funcionamiento. De acuerdo a las decisiones tomadas en conjunto se van definiendo actividades y proyectos.

¹⁰¹ La experiencia argentina parece demostrar que los microemprendimientos son más una alternativa autogestionada de subsistencia en épocas de crisis y desempleo que un medio para impulsar el desarrollo económico local. Así en el marco del repliegue del Estado y del traslado del problema del empleo de la agenda económica a la social, esta política municipal cumple, entonces, con una función de tipo social más que económica.

¹⁰² El programa EDUCARE tiene por objeto el apoyo escolar, la expresión artística, la capacitación laboral y las actividades deportivas de determinados sectores de la población y se implementa en todos los barrios de la ciudad de Mar del Plata y generalmente la cogestión se articula a través de las sociedades de fomento o delegaciones municipales.

discapacitados en Arroyo Seco (Santa Fe)¹⁰³. Además se halla en la experiencia del *Programa Vinculos* que busca prevenir la violencia familiar en Moreno (Buenos Aires). Por último se destaca la utilización de una tecnología propia de la función administrativa para alentar la producción cultural en el municipio de Bahía Blanca a través de la realización de concursos para el otorgamiento de subsidios con contraprestación a los artistas locales.

4.2.5. EL DESARROLLO LOCAL

Para el cumplimiento de la función de desarrollo local sobresale la tecnología de articulación en sus distintas variantes. La más utilizada es la articulación público - privada que se encuentra en casi todos los casos analizados¹⁰⁴, con una gran heterogeneidad. En primer lugar encontramos los programas generales de desarrollo local que con distintos formatos y organismos (departamentos, áreas, agencias o programas institucionales) aspiran a ser integradores de una política de desarrollo para el municipio. En esta línea están las experiencias de Aguas Calientes (Jujuy), Resistencia (Chaco), Río Grande (Tierra del Fuego) y Trelew (Chubut), a lo que se suma el de proyecto de vinculación tecnológica en Ituzaingó (Buenos Aires)¹⁰⁵. En segundo lugar están las experiencias que privilegian algún sector o rama de la producción para impulsar su política de desarrollo. Así, el *Polo Textil Lanero* de Trelew (Chubut),¹⁰⁶ la política de Colazo (Córdoba)¹⁰⁷ para la industria de la madera y la de la verdura orgánica de Camilo Aldao (Córdoba)¹⁰⁸ son los ejemplos de esto.

En tercer lugar, se encuentran las experiencias en donde la articulación público - privada tiene por función generar o estimular organismos públicos de fomento como las incubadoras de empresas o, directamente empresas tipo micro o pequeña. En el primer caso encontramos las experiencias de Olavarría (Buenos Aires), Porteña (Córdoba) y el citado de General Pico que trabaja articulado al programa de reciclaje de residuos sólidos urbanos; en el segundo, las de Esperanza (Santa Fe) y San Nicolás (Buenos Aires), éste último, a través de la creación de una cooperativa hortícola y el ya mencionado de Villa Esperanza.

En cuarto lugar debemos mencionar a las experiencias de articulación público - privada que han sido citadas por cumplir funciones anteriormente tratadas y que tienden a cumplir con la función de desarrollo local. En primer término vemos las que teniendo como principal objetivo la creación de

¹⁰³ Programa para la enseñanza de la natación a niños discapacitados.

¹⁰⁴ La única experiencia de desarrollo local en donde no encontramos articulación con el sector privado es la política de promoción del turismo que presenta el municipio de Bariloche y que se encuadra en la simple y clásica planificación.

¹⁰⁵ Esta experiencia no continuó.

¹⁰⁶ El Polo Textil Lanero de Trelew es un ámbito institucional para el diseño e implementación de las políticas productivas y comerciales consensuadas por los sectores públicos y privados, con la finalidad de lograr un desarrollo integral del sector lanero. Es un programa de apoyo para el desarrollo de economías regionales que apunta a crear espacios de consenso y de articulaciones entre el sector público y privado a partir de objetivos definidos por el segundo, que permita la puesta en práctica de acciones de políticas industriales que operen directamente sobre las condiciones de funcionamiento de las experiencias industriales en cuestión.

¹⁰⁷ Es un programa centrado en el desarrollo de la industria de la madera. Para esto se realizó la Primera Fiesta Nacional de la Industria de la Madera y, a su vez, se reorientó el colegio técnico local en esta área de trabajo.

¹⁰⁸ Utilizando terrenos del municipio se puso en marcha un programa productivo de verdura orgánica.

empleo productivo cumplen con las funciones de desarrollo social y desarrollo local. Estos son los casos del PROMEP de Rauch y el similar programa implementado en General Pico. En segundo término mencionamos la de Malvinas Argentinas, en el que las obras de infraestructura se entrelaza con la promoción a la radicación de empresas; y, finalmente el caso de Trenque Lauquen en donde se acepta como pago de tasas a los bonos del club del trueque. Este último caso es de desarrollo local en tanto que estimula la conservación de redes solidarias y tal vez para-económicas de la economía local.

5. A modo de conclusión:

Entre las principales observaciones, encontramos la consolidación dentro de la agenda municipal de la funciones de desarrollo local, en ocasiones en su versión de desarrollo económico, y de desarrollo social. En cuanto a la primera se puede destacar la heterogeneidad de experiencias que desde la creación de agencias o programa de desarrollo hasta los proyectos puntuales como microemprendimientos o incubadoras de empresas le dan forma a iniciativas impensadas para los municipios de finales de los años 80. Asimismo, coincidiendo con la bibliografía especializada y con los modelos más reconocidos de desarrollo local encontramos que la articulación, en sus distintas versiones, sobresale como la nueva tecnología aplicada; coincidiendo, entonces nueva tecnobgía con nueva función. Por otro lado, las experiencias de desarrollo social presentan una cantidad y variedad de nuevas tecnologías aplicadas que comienzan a transformar la política social de los municipios a través de un proceso en el que, sin desarticular la política asistencial de prestación directa, las enriquece y complejiza; dando lugar a una verdadera resignificación de la función social que ha venido cumpliendo el municipio argentino.

Estas transformaciones han generado la incorporación de nuevos actores en las políticas tanto de desarrollo local como social. En efecto, por un lado, se ha producido el ingreso a las estructuras municipales de profesionales que tienden a mejorar la racionalidad técnica de lo proyectos y, por otro los beneficiarios se han convertido en actores que, con diferentes papeles según los casos, dotan de participación a estas políticas.

Finalmente, esta muestra de experiencias analizada nos permite afirmar que, pese a las profundas limitaciones económicas y a los endémicos problemas de administración, algo está cambiando en los gobiernos locales de la Argentina. El modelo burocrático - ABL (Alumbrado Barrido y Limpieza) está siendo desplazado por la iniciativa de las dirigencias locales de ciudades que van de las que poseen más de medio millón de habitantes como La Plata, Quilmes ó o Mar del Plata hasta pequeñas localidades como Colazo o Viamonte en Córdoba que no superan los dos mil habitantes, y que cubre todo el espectro de los partidos políticos. Ahora bien, a su vez parece difícil poder afirmar que estamos frente a un nuevo modelo, sino más bien parece ser un momento de transición en el cual conviven distintos tipos de visiones, políticas y tecnologías de gestión dentro de un mismo gobierno municipal. Las acciones de los actores en el tiempo irán dándole forma al futuro modelo de gestión local que tienda, necesariamente a una verdadera reforma en las relaciones estado sociedad, al menos al nivel local.

Cuadro N° 3**Funciones, competencias y temas de la agenda municipal**

Función/competencias	Temas
Planificación y construcción de la ciudad	<ul style="list-style-type: none">* Planificación urbana* Las prestaciones ABL* Obra pública* Servicios Públicos a particulares (luz, gas, agua, teléfono, TV x cable) (1)
Regulación del Mercado y la Ciudad	<ul style="list-style-type: none">* Poder de Policía Municipal (Habilitación e inspección de industrias, comercios, obras particulares. Habilitaciones de organizaciones sociales. Bromatología. Tránsito)* Medio Ambiente* Servicios Públicos (Regulación incipiente)* Defensa del consumidor
Función social: Atención a la población en riesgo	<ul style="list-style-type: none">* Pobreza* Salud*Defensa civil
Resignificación de la función: Desarrollo Social	Nuevos temas: Empleo, juventud, cultura, discapacidad, minoridad, tercera edad, mujer, drogodependencia, vivienda, educación, promoción comunitaria.
Administración	<ul style="list-style-type: none">* Hacienda (Tesorería y contabilidad)* Personal* Patrimonio* Archivo* Compras* Mesa general de entradas y salidas <p>Nuevos temas:</p> <ul style="list-style-type: none">* Servicios Informáticos* Control de Gestión* Presupuesto* Comunicación* Estructura y procedimientos administrativos* Gobierno electrónico
Nueva Función: Desarrollo local	<ul style="list-style-type: none">* Estímulo a la producción interna* Fortalecimiento de la sociedad civil

El Origen de la Innovación en el Gobierno Local y sus Actores

Daniel Cravacuore¹⁰⁹

Una municipalidad cordobesa desarrolla un programa de agricultura urbana que genera nuevas oportunidades de empleo; otra origina una agencia de desarrollo local en la que el Estado y los empresarios deciden debatir las mejores medidas para lograr la promoción económica de la ciudad; una tercera se involucra como un nuevo actor en la economía social; otra considera necesario implementar un programa de salud que involucra a sus ciudadanos en la gestión; y una última genera un proyecto solidario de reciclado de bienes en desuso combinado con una propuesta de capacitación de los sectores populares. Observando estos proyectos reconocidos en el Segundo Concurso Nacional *Experiencias Positivas en Gestión Local* organizado por el *Banco de Experiencias Locales*¹¹⁰ debemos preguntarnos qué llevó a estos municipios a generarlos, ocupándose de nuevas temas y asumiendo funciones que no estaban contemplados en el viejo modelo de gestión municipal¹¹¹.

Consideramos que los mismos son el resultado de una yuxtaposición de varios procesos que han afectado al gobierno local en la última década:

- *Los municipios han debido hacer frente a la emergencia de “nuevos pobres” que se han sumado a los “pobres estructurales” en el requerimiento de ayuda para paliar los efectos del desempleo y la crisis de las economías regionales. Si bien una parte de la población siempre apeló a la asistencia social directa –que, por otro lado, era totalmente funcional con el tradicional modelo clientelar de acumulación política–, otra recién en los últimos años ha comenzado a demandar la asistencia del Estado. Estos sectores requieren de una atención especial pues no han participado históricamente de los circuitos de distribución de bienes de asistencia y esto genera un desafío adicional para la gestión social. Desde una perspectiva territorial, el fenómeno del empobrecimiento se muestra aún en aquellas regiones donde los indicadores del crecimiento económico han sido favorables en los noventa¹¹², dada la naturaleza del proceso concentrador del capital, que reduce el impacto local del crecimiento económico.*
- *El desmantelamiento del Estado del bienestar a escala nacional y provincial. Aunque este proceso se ha dado a distintas velocidades y con alcances diferentes en las distintas provincias,*

¹⁰⁹ Investigador de la Unidad Estado Provincial y Municipal del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes.

¹¹⁰ El Banco de Experiencias Locales es un proyecto conjunto de la Universidad Nacional de Quilmes y la Universidad Nacional de General Sarmiento con apoyo del Instituto Federal de Asuntos Municipales y la Federación Argentina de Municipios que sistematiza experiencias de carácter innovador que significan un cambio en el modelo tradicional de gestión local Ver: www.unq.edu.ar/bel.

¹¹¹ Al respecto, ver los artículos de Claudio Tecco y Alejandro Villar en este libro.

¹¹² ESPONDABURU, Pedro; *Municipio, desarrollo y empleo. Los socios del futuro*. Editorial Dunken, Buenos Aires, 2001. Cap. I. Pág. 15 – 29.

y muchas veces se ha sobrestimado este fenómeno –como lo demuestra el incremento del gasto social en la década del noventa¹¹³ –, se verifica que el empobrecimiento cada más generalizado es acompañado por la ruptura de la idea de la redistribución como inherente al papel del Estado¹¹⁴.

- *El proceso de descentralización.* Mucho se ha discutido al respecto, pero los procesos de descentralización originados desde los niveles nacional y provincial han conducido a que los gobiernos locales se ocupen de más quehaceres sin la contraparte de recursos para garantizarlos y, generalmente, sin las capacidades de gestión para desarrollarlos. Inclusive el discurso descentralizador parece profundizarse sin medir ciertos fenómenos característicos de la Argentina, como el *inframunicipalismo*¹¹⁵.

A estos procesos deberíamos sumar aquellos *efectos más sobresalientes del proceso de globalización*:

- *Cambios en los patrones de localización del capital*, que implica que ya la disponibilidad de recursos naturales o bajos salarios pierden su tradicional importancia frente a otros factores económicos, como los estímulos fiscales y la existencia de una oferta importante de recursos humanos calificados.
- *Mayores flujos de comunicación*, que permiten incentivar el desarrollo de nuevas interacciones en el territorio.
- *Predominio del mercado sobre el Estado*: si el Estado, desde la década del 1930, había logrado regular al mercado, con la globalización se reduce ese papel.
- *Competencia entre las regiones* las sociedades deben competir para lograr el anclaje del capital globalizado. Para ello deben ofrecerse condiciones de protección al capital que lo seduzcan y lo estimulen para localizarse en el territorio.

La yuxtaposición de estos procesos significó una creciente presión sobre los gobiernos locales para ocuparse de nuevos temas, resignificar sus viejas funciones y desarrollar otras que, hasta entonces, eran competencia de niveles superiores de gobierno, en un contexto de restricciones económicas

¹¹³ CEPAL; “El gasto social en América Latina: balance de una década” En: *Panorama social de una América Latina 2000 - 2001*, CEPAL, Santiago (Chile), setiembre de 2001. Cap. IV.

¹¹⁴ Desde la década del cuarenta se estructuró en nuestro país un Estado planificador y regulador del mercado, productor de bienes y servicios considerados estratégicos (energía, transporte, comunicaciones), que desempeñaba el papel de actor articulador en el proceso de desarrollo. Este Estado, que había buscado garantizar la igualdad en los derechos sociales, sufrió un quiebre cuando las políticas neoliberales revolucionaron el ordenamiento del sistema estatal. Sin embargo, la velocidad del proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar parece haber sido más rápido en términos de la limitación del proceso de inversión estatal y menos en el consenso social respecto de la necesidad de esta reestructuración.

¹¹⁵ El 82% de los gobiernos locales de nuestro país tienen menos de 10.000 habitantes y concentran el 13% de la población total. Es un interrogante si la complejidad de las nuevas demandas sociales puede ser cumplida por todos estos municipios o si deben pensarse nuevos acuerdos institucionales para que puedan responder con mayor eficacia sus funciones. Ver: ITURBURU, Mónica; “Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino”, en: *Cooperación intermunicipal en la Argentina*, INAP - Eudeba, Buenos Aires (Argentina), 2001. Pág. 37 a 66.

vinculadas a una presión tributaria débil¹¹⁶ y a recursos presupuestarios estables en el último quinquenio.

Hasta los años noventa los gobiernos locales tuvieron un papel limitado, ocupándose básicamente de tres tipos de funciones: la regulación y control de la infraestructura urbana y de las actividades económicas que se realizaban en su territorio; el compromiso de brindar acción social directa a la población en riesgo; y la función administrativa del gobierno local, que si bien es aquella de menor efecto social, constituía la de mayor valía para la lógica institucional¹¹⁷. Actualmente, entre los nuevos temas de la agenda municipal, se cuentan el desarrollo sustentable, la regulación de los servicios públicos, la seguridad ciudadana y la gestión del desarrollo económico local. Sin embargo, el mayor crecimiento se ha producido en el área social, generándose una verdadera resignificación de la función del gobierno local: los temas sociales tradicionales se limitaban a la atención de la pobreza y de la salud de los sectores que se encontraban por fuera de los márgenes del empleo estable y de la cobertura del sistema de obras sociales sindicales, pero actualmente se requiere la cobertura de nuevos temas originados en la descentralización de actividades provinciales o nacionales o en incorporación de temas que no se consideraban de incumbencia municipal¹¹⁸. Actualmente el empleo, la juventud, la cultura, la discapacidad, la minoridad, la tercera edad, los problemas de género, la prevención de las adicciones, la vivienda y aún la educación forman tópicos esenciales de la agenda.

La ampliación de las funciones tradicionales del municipio causó un nuevo tipo de misiones y objetivos¹¹⁹ e incentivó la aparición de nuevas tecnologías de gestión. Sin embargo, este ha sido un fenómeno limitado en los municipios argentinos que, adicionalmente, no suele abarcar al conjunto del gobierno local sino que se circunscribe a una parte de él.

Este trabajo se compone de tres partes. En la primera, se hace una presentación sobre las distintas propuestas que se han apuntado respecto de cómo se origina la innovación en la gestión pública y quiénes son los actores del cambio. La segunda mostrará algunas conclusiones respecto del origen de la innovación y de sus actores, obtenidas a partir del análisis de casos de innovación originados, elaborados y ejecutados en municipios de la provincia de Buenos Aires. La tercera y última parte presenta un estudio de los tipos de liderazgo que encontramos en estas innovaciones.

1. El origen de la innovación en el gobierno local y sus actores

¹¹⁶ La presión tributaria municipal no representa más del 1,20% del PBI, frente al frente al 3,70% de las provincias y el 17,17% de la Nación. Ver: *3ra Asamblea Anual Ordinaria de la Federación Argentina de Municipios* (26/04/2001) <http://www.fam-ar.org.ar>

¹¹⁷ VILLAR, Alejandro e ILARI, Sergio; "Una metodología para la sistematización de proyectos innovadores de gestión local" En: *Segundo Seminario de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales. Cooperación Intermunicipal. Memoria. Compilación de las Memorias Presentadas*, Instituto Nacional de la Administración Pública – Universidad Nacional de Quilmes – INAP, Buenos Aires (Argentina). 2000. Pág. 327 y 328.

¹¹⁸ Al respecto ver el capítulo de Alejandro Villar en esta obra.

¹¹⁹ CORMICK, Hugo; "“El Municipio del Conurbano Bonaerense. ¿Es posible el paso de la administración a las políticas activas?”", En: *Aportes*, N° 8, Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires (Argentina), 1997. Pág. 107.

Innovar en la gestión municipal es enfrentar las situaciones de manera original mejorando la eficacia y la eficiencia del gobierno local, permitiendo el logro de resultados más efectivos en términos de los requerimientos de la sociedad. Esto supone que las tecnologías y procedimientos no necesariamente se refieren a algo nuevo y original, dado que muchas veces una innovación es el resultado de la combinación de elementos existentes o de soluciones conocidas, adaptadas a circunstancias específicas en formas o procesos nuevos.

No todas las innovaciones tienen un carácter radical, dado que existen aquellas *mayores* y *menores*. Las primeras producen un cambio substancial en la gestión municipal a partir del rediseño de procesos y productos¹²⁰; las segundas, sólo suponen un pequeño cambio a partir de una mayor eficiencia en el uso de los recursos y una mejora en la calidad del servicio.

Generalmente la innovación suele ser el resultado de procesos acumulativos. Un preconcepto habitual es que resulta de la inspiración de los sujetos del cambio, sin observarse que suele ser el producto final de un largo proceso de aprendizaje que inclusive se puede haber generado mucho tiempo antes fuera del gobierno local.

La innovación no es patrimonio de los gobiernos locales de mayor complejidad institucional: si bien puede establecerse una mayor tendencia al estímulo para el desarrollo de la innovación en los gobiernos de municipios de mayor tamaño¹²¹, esto no condiciona su desarrollo. Más clara es la correspondencia entre innovación y flexibilidad organizacional: la innovación no se desarrolla generalmente en las áreas del gobierno local excesivamente dotadas de reglamentaciones, dado que los elevados niveles de formalización de procedimientos parecerían generar una menor tendencia al estímulo de la innovación y, en el caso de que ésta se desarrolle, lo hace en forma lenta y gradual.

Cuanto más drástica es una innovación, mayores fuerzas restrictivas se manifiestan¹²²: todo proceso de cambio genera resistencias en tanto que altera las relaciones de poder. Cuanto mayor es su carácter, más considerable será la oposición de los actores internos y externos al gobierno local. Estas resistencias pueden provenir de no sólo de quienes a priori podían suponerse en contra del proyecto sino también de los propios miembros del partido de gobierno, de los técnicos del propio municipio y aún de los propios beneficiarios potenciales. Todos los actores ven alterado su poder y por lo tanto todos compiten por lograr una redistribución del poder que les sea favorable.

La innovación en el gobierno local puede responder a distintas condiciones contextuales que estimulan su origen. Un primer tipo de explicación se relaciona con la difusión de la conciencia de la *escasez de recursos*, acompañada de un proceso de *fuerte erosión de la legitimidad*¹²³. La crisis, que

¹²⁰ Generalmente el desarrollo de estas innovaciones mayores supone también un impacto fuera del gobierno local.

¹²¹ En el mismo sentido pueden verse algunas conclusiones en el capítulo de Martha Díaz de Landa que forma parte de esta obra.

¹²² RAMIO, Carlos; "Modelos interpretativos de cambio en las organizaciones públicas y su posible aplicación a las Administraciones Autonómicas. El caso de la Administración de la Generalidad de Cataluña". En: *Autonomías*, N° 18, julio de 1994, Barcelona (España).

¹²³ Como ejemplo ver: GARCÍA DELGADO, Daniel; "Nuevos escenarios bcales. El cambio del modelo de gestión", en: GARCÍA DELGADO, Daniel (Comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO – Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires – Universidad Católica de Córdoba, Buenos Aires (Argentina), 1997. Pág. 13 a 40.

influye en el proceso de toma de decisiones, puede obligar a la organización a la revisión radical de sus objetivos, políticas, procesos y sistemas, lo que potencialmente la transforma en un contexto propicio para el desarrollo de la innovación en la gestión pública¹²⁴. En este sentido, Nidia Albesa de Rabi ha señalado "... *La innovación se origina en la necesidad de superar o de adaptarse a los obstáculos ambientales y en la necesidad de luchar por la sobrevivencia...*"¹²⁵.

La asunción de nuevas funciones por los gobiernos locales también puede originar la innovación. Gustavo Badía ha señalado: "*En un espacio en el que sucesivas políticas de reforma provocaron el retiro del Estado de áreas en las que tradicionalmente se desenvolvía, y frente a la aparición de nuevas cuestiones en la agenda y la profundización de otras ya presentes, se produce la paradoja de que la acentuación de la crisis abre también márgenes de acción nuevos por los que canalizar las demandas y buscar las soluciones*"¹²⁶.

También la apelación, en los procesos de modernización, al incremento de la *participación comunitaria*, con el consiguiente fortalecimiento de la sociedad civil, puede obligar a la organización estatal a desarrollar innovaciones que puedan satisfacer el nuevo tipo y nivel de demandas¹²⁷. En el mismo sentido, la consolidación de liderazgos de tipo democrático- participativos puede constituir un fuerte estímulo a la innovación, pues este tipo de líder suele concentrarse en el logro de resultados, en la búsqueda de información, en la discusión de alternativas, en estimular las experiencias de prueba y error y en recompensar el descubrimiento de la innovación¹²⁸.

También son señaladas como causas de la innovación las organizaciones en red, las estructuras matriciales y los diseños por proyecto y por procesos, así como los *think tanks*, que desarrollan políticas de investigación y desarrollo propias y fomenten estrategias de vinculación y cooperación tecnológica.

Estrechamente vinculado al origen de la innovación, encontramos a los *actores del cambio*. En la bibliografía podríamos encontrar, al menos, tres tipos de explicaciones al respecto:

- a) Una primera centra el origen de la innovación en los *actores y su poder de cambio*. Un actor, político o burocrático, al que denominaremos *líder innovador*, propone el cambio gozando de poder y de conocimientos suficientes para implementarlo. El líder innovador, dependiente de su estabilidad política y de mantenerse en los márgenes generalmente poco revolucionarios de la administración, desarrolla una innovación con el fin de aumentar la eficiencia de la organización, o su prestigio personal a partir del reconocimiento como un funcionario dotado de condiciones diferenciales, algo importante para su *cursus honorum*, en tanto que sea avalado con el consenso popular.

¹²⁴ GUERRERO OROZCO, Omar; "Ingovernabilidad, disfunción y quebranto estructural" En: *Reforma y Democracia*, N° 3, CLAD, Caracas (Venezuela), 1995.

¹²⁵ ALBESA DE RABI, Nidia; "Experiencias innovadoras en servicios urbanos", En: *La Era Urbana*, Volumen III, N° 4, Banco Mundial, Quito (Ecuador), 1996.

¹²⁶ BADÍA, Gustavo; "Sobre la innovación en la gestión local", En: CRAVACUORE, D. y BADÍA, G. (comp.), *Experiencias Positivas en Gestión Local*, UNQ – UNGS – IDI, Bernal (Argentina), 2000. Pág. 46.

¹²⁷ ALBESA DE RABI, N.; *Op. Cit.*

¹²⁸ SCHWEINHEIM, Guillermo; "Innovación en administración, gestión y políticas públicas ¿es idéntico a modernización?", En: *Revista de Investigaciones del INAP*, N° 0, INAP, Buenos Aires (Argentina), 1998.

Esta innovación genera un desequilibrio en la organización, dado que su adopción altera las condiciones en las que se desarrolla el funcionario. Ello incentiva a otros a seguir el camino, produciendo la eliminación progresiva de la ganancia de prestigio excepcional y motivando a este o a otros funcionarios a realizar nuevas innovaciones. Estas sacuden el comportamiento estático de la gestión y pueden transformarse en causa de desequilibrios de las relaciones de poder dentro de la organización pero también de la difusión de la innovación en otras unidades de gobierno.

- b) Otra perspectiva privilegia la *dependencia medioambiental*. Lo básico es el cambio en el entorno y los nuevos requerimientos que esto supone, obligando a una reorganización para el desarrollo de nuevas funciones y la atención de nuevos temas requeridos por la sociedad¹²⁹.

La función de los actores es aquí más inconsciente y su papel es transmitir la fuerza del contexto a la organización en lugar de tomar decisiones independientes. El funcionario se transforma en este sentido en un catalizador entre el ambiente y la organización¹³⁰ y, con el auxilio de otros miembros del gobierno, logra que el cambio encuentre los canales institucionales necesarios para su ejecución.

En esta perspectiva, debemos incluir a quienes señalan que el origen de la innovación nace de una creciente presión ciudadana, que se ha manifestado especialmente en los últimos años. En este sentido, el cambio se gestaría en la población, para ser catalizado en el gobierno local por el funcionario, que lo impulsa para lograr su supervivencia¹³¹. Como ha expresado Marta Farah: *"Las nuevas demandas de las empresas y de la sociedad civil pueden obligar a las instituciones públicas a desarrollar innovaciones que puedan satisfacer el nuevo nivel y tipo de demandas"*¹³².

- c) Por último, existe una perspectiva *institucionalista* que privilegia al conjunto de conductas que tratan de conformarse a un estándar derivado de la historia y los valores colectivos de la organización o incluso de los valores sociales bajo los que fue creada. En este caso los actores generan el cambio a partir del grado de correspondencia que guarden con los valores de la organización.

2. El origen de la innovación. Una caracterización a partir del análisis de casos

Como hemos señalado, la innovación es un fenómeno excepcional en los municipios argentinos y en los bonaerenses en particular: en un relevamiento realizado hace un tiempo en la provincia de

¹²⁹ VILLORIA, Manuel, "Modernización administrativa y gobierno postburocrático", en: BAÑÓN, Rafael y CARILLO, Ernesto (compiladores) *La nueva administración pública*. Alianza Editorial, Madrid (España), 1997.

¹³⁰ ÁVALOS AGUILAR, Roberto; "Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva", en: Gestión y Estrategia, N° 8, Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Acapatzalco, México D.F., 1995.

¹³¹ CABRERO MENDOZA, Enrique; "Del Administrador al Gerente Público", INAP, México D.F., 1995.

¹³² FARRAH, María; "Gestao pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil", RAP, Río de Janeiro (Brasil), 1997.

Buenos Aires, detectamos un centenar de proyectos innovadores originados por gobiernos locales¹³³. Sin dudas, la falta de experiencia previa y la escasez de recursos humanos y económicos han condicionado su desarrollo, así como los mayores márgenes de previsibilidad en términos del rédito político-electoral del que gozan ciertas políticas tradicionales, como el asistencialismo.

De ese centenar de casos, hemos seleccionado doce para el análisis del origen de la innovación y de los actores del cambio:

- *Autogestión de Vialidad Municipal*, de la Municipalidad de General Pueyrredón.
- *Congreso Vecinal San Isidro ¿qué ribera quiere?* de la Dirección de la Ribera de la Municipalidad de San Isidro.
- *Consortio del Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires*, originado en la Municipalidad de General La Madrid¹³⁴.
- *Gestión descentralizada del Consejo de la Familia y Desarrollo Humano* de la Municipalidad de Chacabuco.
- *Incubadora de Empresas* de la Municipalidad de Olavarría.
- *Plan de Desarrollo Estratégico* de la Municipalidad de Campana.
- *Plan Estratégico* de la Municipalidad de Bahía Blanca.
- *Programa de Empleo Productivo* de la Municipalidad de Rauch.
- *Programa de Reducción de la Mortalidad Infantil* de la Municipalidad de Florencio Varela.
- *Sistema de Compras Conjuntas*, originado por la Municipalidad de General Pinto¹³⁵.
- *Sistema Municipal de Salud Pública Universal "Indio Sano"* de la Municipalidad de Punta Indio.
- *Tercerización del sistema de cobro de tasas municipales* de la Municipalidad de Balcarce.

A estos casos aplicamos un cuestionario semiestructurado que sirvió de guía para realizar entrevistas a: el líder que originó el proyecto; el líder gestor del proyecto en los casos en que hubo rotación en el liderazgo; la totalidad de los empleados de la unidad de gestión involucrada; informantes de otras unidades de gobierno y de organizaciones de la sociedad civil.

Ante todo, consideramos pertinente presentar algunas consideraciones generales acerca de los municipios seleccionados. Respecto de su localización, hemos abarcado tanto municipios metropolitanos¹³⁶ como pequeños¹³⁷, medianos¹³⁸ y grandes municipios¹³⁹ del interior bonaerense. Considerando el perfil demográfico, los municipios seleccionados están comprendidos en un rango de

¹³³ CRAVACUORE, Daniel; "Experiencias innovadoras de gestión en la provincia de Buenos Aires", Mimeo, Bernal (Argentina), 1999.

¹³⁴ Este proyecto estaba adicionalmente integrado por otros diecisiete municipios. Ver: CRAVACUORE, Daniel; "Análisis de gestión del Consortio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense". En: Dirección de Estudios e Investigaciones del INAP (Ed.) *La cooperación intermunicipal en Argentina*. Instituto Nacional de la Administración Pública – Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires (Argentina), 2001.

¹³⁵ Este proyecto estaba integrado por otros trece municipios. Ver: "Sistema de Compras Conjuntas" En: *Banco de Experiencias Locales*. (<http://www.unq.edu.ar/bel/experiencia.asp?Num=31>)

¹³⁶ Florencio Varela y San Isidro.

¹³⁷ Balcarce, General La Madrid, General Pinto, Punta Indio y Rauch.

¹³⁸ Campana, Chacabuco y Olavarría

¹³⁹ Bahía Blanca y Mar del Plata

entre 9.279 habitantes de la Municipalidad de Punta Indio¹⁴⁰ y 562.901 habitantes de la Municipalidad de General Pueyrredón¹⁴¹, con una media de 149.038 habitantes y una mediana de 64.304. Esto muestra que, en la provincia de Buenos Aires, gobiernos de todo tamaño y tipo han desarrollado innovaciones en el último quinquenio, aunque existe una mayor probabilidad en los municipios que superan la media provincial –la media provincial es de 103.124 habitantes y la mediana de 29.369–.

Respecto del total anual de recursos municipales, los mismos están comprendidos entre \$5.631.824 de la Municipalidad de Punta Indio y \$237.177.553 de la Municipalidad de General Pueyrredón, con una media de \$53.070.074 y una mediana de \$21.219.795¹⁴². Considerando el total anual de recursos municipales *per capita*, el rango está comprendido entre los \$151,95 de la Municipalidad de Florencio Varela y los \$919,53 de la Municipalidad de General La Madrid, con una media de \$515,15 y una mediana de \$441,43.

En el once de los casos se verificó continuidad partidaria en el gobierno local en el momento en que se originaba la innovación y, adicionalmente, en siete existía una continuidad en la figura del intendente. Podemos inferir que la estabilidad en el poder ejecutivo municipal dota de condiciones de sustentabilidad política a la implementación de la innovación, en tanto de que su poder y compromiso son una garantía para su consolidación frente a las resistencias y los desequilibrios de poder que suelen generar –y el éxito de la innovación puede colaborar a mantenerlo y aún a acrecentarlo–. Respecto del partido político de gobierno, la mitad de los casos considerados estaban gobernados por el Partido Justicialista y la otra por la Unión Cívica Radical.

La totalidad de las unidades de gestión que ejecutaron estas innovaciones fueron evaluadas como flexibles. Evidentemente, este tipo de unidad es más proclive para el desarrollo de la innovación, aunque deberíamos señalar que casi la mitad de ellas se constituyó con posterioridad al origen de los proyectos innovadores. Quizás esto se explique porque las unidades que nacen *ad hoc* para la implementación de este tipo de proyectos deban estar dotadas necesariamente de flexibilidad y muchas veces las existentes tienen una historia y una cultura institucional que les impide implementar el cambio. Respecto del tamaño de estas unidades de gestión, están comprendidas en un rango entre 1 y 195 empleados, siendo la media es de 26 empleados y la mediana de 13.

Considerando la población beneficiaria, más de la mitad de los casos fueron proyectos focalizados. Dadas las características que han adquirido las políticas nacionales y provinciales en la última década¹⁴³, destacamos el número de proyectos universales respecto del total. Creemos que la persistencia de ciertas prácticas y lógicas tradicionales del Estado de bienestar en el gobierno local explica este fenómeno, aunque se evidencia la creciente influencia de la racionalidad técnica implementada en los programas nacionales y provinciales, como en el caso del proyecto de Gestión

¹⁴⁰ Todos los datos demográficos incluidos en este capítulo corresponden a los “Resultados Provisionales del Censo Nacional de Población y Vivienda del Año 2001”, INDEC, Buenos Aires, 2002.

¹⁴¹ Este municipio, el cuarto más poblado de la provincia, incluye la populosa ciudad de Mar del Plata.

¹⁴² Todos los valores corresponden a la serie estadística 1995 – 1999 de recursos municipales producida por la Dirección Provincial de Programación y Gestión Municipal de la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

¹⁴³ CAFIERO, Antonio (dir.); “Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 2000”, Honorable Senado de la Nación –Banco de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires (Argentina), 2001.

Descentralizada del Consejo de la Familia y el Desarrollo Humano de la Municipalidad de Chacabuco, así como la necesidad de atender las situaciones de mayor conflictividad social con escasez de recursos, como en el caso del Programa de Empleo Productivo de la Municipalidad de Rauch.

Respecto del financiamiento, en la tercera parte de los casos se apeló a fondos especiales – nacionales y provinciales, como en el caso del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense– y aportes de empresas y fundaciones –como en el caso del Plan Estratégico de Campana, apoyado por la empresa Siderca–, mientras que los restantes casos requirieron de fondos del presupuesto municipal. El desarrollo de fuentes de financiamiento no tradicionales ha sido señalado como característico del modelo innovativo¹⁴⁴, aunque en los casos considerados no parece ser el elemento más prominente.

Sólo en dos casos considerados existían políticas provinciales que estimulaban el desarrollo de proyectos innovadores, aunque en uno de ellos –el Sistema de Compras Conjuntas impulsado por la Municipalidad de General Pinto– se trataba de una política que había sido originada en una innovación desarrollada por el conjunto de municipios que integraban el Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense, y que posteriormente había sido hecha propia por la Provincia de Buenos Aires¹⁴⁵. En ninguno de los casos se reconocen políticas nacionales que estimularan la innovación.

En dos casos se habían generado previamente otros proyectos innovadores en la unidad de gestión consultada: en la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Olavarría, los programas Familia Sustituta y Centros de Día, que fueron originados por la misma líder del proyecto que luego impulsaría la incubadora de empresas; y en la Dirección de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Rauch, el Programa Municipal de Desarrollo Industrial y el Programa Municipal de Empleo, por iniciativa del mismo líder del Programa Municipal de Empleo Productivo¹⁴⁶. Es significativo que estas unidades de gestión que generaron más de un proyecto innovador eran aquellas orientadas al desarrollo local, nueva área de intervención de los gobiernos locales. Esto nos permite indirectamente indicar que las unidades de gestión involucradas no poseían valores colectivos de carácter histórico proclives al desarrollo de la innovación, aunque no olvidemos que casi la mitad de ellas eran de constitución reciente.

En la mitad de los gobiernos locales analizados se verificaron otras innovaciones, lo que presupone que existen algunos municipios que poseerían una mejor predisposición para el surgimiento de la

¹⁴⁴ TECCO, Claudio; BRESSAN, Juan Carlos; LÓPEZ, Silvina; FERNÁNDEZ, Silvina “Innovaciones en la gestión municipal: análisis de casos. Los municipios de Jesús María, Colonia Caroya, Unquillo, Río Segundo, Villa María y Monte Maíz” En: “Informe de investigación del proyecto Política local, estrategias de austeridad fiscal e innovación en la gestión de los municipios de la provincia de Córdoba (PICTO/98)”, Córdoba (Argentina), 2001.

¹⁴⁵ CRAVACUORE, Daniel; “La cooperación intermunicipal en la provincia de Buenos Aires: fortalezas y debilidades” En: *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en el Uruguay*, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República - Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo (Uruguay).2001.

¹⁴⁶ ESPONDABURU, P.; *Op. cit.* Cap. V. Pág.43 – 70.

innovación. Generalmente se trata de los de mayor tamaño¹⁴⁷, como General Pueyrredón, Bahía Blanca, Florencio Varela y Olavarría, como consecuencia de una mayor disponibilidad de recursos humanos y financieros, aunque esto no resulta un elemento determinante, como lo demuestra el caso de la municipalidad de Rauch.

Respecto de los actores del cambio, en once de los doce casos el proyecto innovador se originó en una decisión personal de un funcionario municipal. Esto demuestra que existe una alta concentración del poder de decisión en el *líder innovador*, que se propone el cambio gozando de poder y de conocimientos suficientes para implementarlo.

En un solo caso existió una demanda de una organización no gubernamental por originar una innovación: el Centro de Estudios Proyecto Campana, junto con la siderúrgica Siderca, que posee históricamente una fuerte influencia en la vida local de ese distrito bonaerense¹⁴⁸, lograron interesar al gobierno local en la ejecución de un plan estratégico. No obstante ello, deberíamos observar que esta organización estaba presidida por una ex concejala del partido de gobierno, lo cual le permitía tener sólidos vínculos con el ejecutivo municipal.

La falta de presión social por la innovación apareció corroborada en once de los doce casos. Sólo en el caso de la Dirección de la Ribera de la Municipalidad de San Isidro se manifestó dicha presión, aunque la misma se relacionaba con la recuperación de la costa para los vecinos y no con la propia ejecución de una instancia participativa. Esto nos lleva a interrogarnos respecto de la existencia, en muchos municipios, de una sociedad civil activa y participativa que permita una mejor identificación de problemas y una más correcta definición de metas y objetivos. Este fenómeno se podría explicar por distintas razones, como la debilidad de los actores que interactúan con el gobierno local, la cooptación que buscan realizar los funcionarios, los celos de ciertas organizaciones no gubernamentales y el monopolio de los recursos de los que goza el municipio.

El origen de la innovación, en ocho de los doce casos, tuvo que ver con la detección de un problema de gestión. Como ha señalado Gustavo Badía, la acentuación de la crisis abre también márgenes de acción nuevos por los que canalizar las demandas y buscar las soluciones¹⁴⁹. Esto permitiría suponer que la detección de un problema permite considerar una cantidad de alternativas posibles, lo cual merece una evaluación respecto de los nuevos riesgos: sin embargo, la mitad de los líderes no tenían un panorama de los conflictos y de las resistencias que se presentarían con posterioridad.

Respecto de la incorporación de nuevos actores en el origen de los casos, en las dos terceras partes verificó su incorporación. Evidentemente los líderes buscan la articulación con organizaciones sociales en una estrategia concertada, donde las propias organizaciones se ven fortalecidas por el desarrollo del proyecto –en tanto que acceden a recursos, a la capacidad de ejercicio político, refuerzo

¹⁴⁷ En este caso, la mediana es de 220.927 habitantes y la media, 194.016. Datos tomados de “Resultados Provisionales del Censo Nacional de Población y Vivienda del Año 2001”, INDEC, Buenos Aires, 2002.

¹⁴⁸ Esta empresa integrante de la Organización Techint, líder en el mercado mundial de producción de tubos de acero para la industria petrolera, se instaló en el partido en la década del cuarenta. Desde entonces ha desarrollado una actividad de responsabilidad corporativa en las áreas de salud, acción social, educación y deportes de la ciudad de Campana.

de la legitimidad social– pero a su vez éstas traman una malla de acuerdos informales que fortalece al líder en términos electorales. Por citar un ejemplo, en el caso de Florencio Varela, el Servicio de Neonatología del Hospital Mi Pueblo convocó a profesionales de otros servicios, a equipos de salud del sistema de atención primaria de la salud municipal, a la red de trabajadoras vecinales del Plan Vida y a los voluntarios de la organización no gubernamental Niñez Varelense, vinculada a la protección de la niñez, cuya titularidad ejercía una funcionaria del gobierno municipal. Esta convocatoria respondió a la observación de dos dimensiones: una técnica, que dependía de las acciones del equipo de salud; y una de participación comunitaria, basada en la movilización de los recursos humanos del plan Vida y de la organización no gubernamental. En esta movilización de actores externos se especuló en términos del rédito político que generaría para las autoridades municipales. Con el tiempo esta incorporación de un conjunto importante de actores en el origen fue percibida como un obstáculo para la gestión, dado que agregaba representantes que no aportaban nada y generaba la dilación en la toma de decisiones, dilución de acciones y retardos de diverso tipo. La lógica que fragmentaba la toma de decisiones entre muchos actores operó negativamente desde la perspectiva de gestión y entonces los canales de participación comenzaron a cerrarse. En síntesis, la convocatoria fue una estrategia de fortalecimiento de los proyectos en su origen.

En algunos otros casos particulares no se ha buscado esta articulación, como en el caso del Programa de Empleo Productivo de la Municipalidad de Rauch, dado que se supuso que la articulación generaría un conjunto de expectativas que quizás no pudieran luego lograr satisfacerse. Sin embargo, no existió correlación entre participación en la elaboración de los proyectos y la demanda de nuevos actores por incorporarse: sólo en la cuarta parte de los casos se verificó este tipo de petición. Un ejemplo al respecto lo brinda el caso Gestión descentralizada del Consejo de la Familia y Desarrollo Humano de la Municipalidad de Chacabuco: en el origen del proyecto algunos directivos de organizaciones sociales vieron con recelo esta oferta de incorporación al programa municipal, teniendo en cuenta los objetivos partidarios que históricamente han guiaron el desarrollo de las políticas estatales, y se negaron a participar. No obstante ello, cuando Cáritas se involucró en el proyecto, las restantes organizaciones comenzaron a participar.

Sólo en uno caso –el Sistema Municipal de Salud Pública Universal “Indio Sano”– se incorporó de forma directa la participación ciudadana, lo que requiere de un análisis particular. El origen de este programa tiene una fuerte articulación con el proceso de autonomía del municipio de Punta Indio, surgido de la división del de Magdalena y resultado de una actitud secesionista de cuatro décadas. Durante la campaña electoral para la elección del primer gobierno municipal, el Partido Justicialista convocó a la *1º Jornada Programática para un Nuevo Municipio*, conformándose distintas comisiones de trabajo, entre las cuáles la de salud concentró el 40% de los asistentes, lo que mostraba la preocupación de los ciudadanos por la falta de una adecuada prestación de servicios sanitarios en el nuevo distrito. Esta comisión continuó reuniéndose asiduamente y fue el antecedente inmediato del

¹⁴⁹ BADÍA, G. *Op. Cit.* Pág. 46.

Consejo Vecinal Federal de Salud que se organizaría cuando el justicialismo alcanzó el gobierno municipal ¹⁵⁰.

Pese a la activa participación ciudadana, sobresale igualmente un líder: el intendente municipal, médico de profesión, que hizo de este programa su principal política durante su primer periodo de gobierno. En este caso, el funcionario catalizó la presión ciudadana proveniente de una sociedad movilizadora por él mismo con un fin político. Esto, en cierta forma, puso límites para la participación ciudadana, como se verifica en la actualidad, dado que los consejos han sido prácticamente desactivados. Resulta claro que la estrategia de participación en el proyecto, pese a que implicó problemas operativos y de organización, fue un gran apoyo para conseguir primero el gobierno municipal y luego un respaldo frente a los efectores privados de salud que vieron en riesgo su tradicional oligopolio y que se opusieron tenazmente a la implementación de este programa.

3. El perfil del liderazgo de los proyectos innovadores

Un *líder* es aquella persona que tiene la facultad para armar estrategias y lograr la ejecución de uno o más proyectos superando los obstáculos que se presenten. En caso de que esta persona - al que llamaremos *líder de origen* - no continúe desarrollando su labor más allá de la elaboración y implantación, habrá una *rotación del liderazgo*, transfiriendo su función al *líder de gestión*. Un ejemplo de ello lo encontramos en el Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires: el proyecto fue originado por el intendente municipal de uno de los municipios que lo integrarían pero, ya en marcha el proyecto, delegó las tareas técnicas de ejecución en el secretario de gobierno de otro municipio que tomó el cargo de coordinador general del ente intermunicipal ¹⁵¹.

Generalmente el líder de gestión se transforma en tal durante la ejecución del proyecto innovador. Esto es el resultado que, en el gobierno local, un líder de origen suele ser un funcionario dotado de poder para implementar el cambio y garantizar su avance en las primeras etapas de una innovación: recién en ese momento suele cederlo para su gestión por un funcionario de menor jerarquía o, menos probablemente, a un cuadro técnico del municipio ¹⁵².

a) Líderes que originan los proyectos

¹⁵⁰ Las instituciones participativas no se limitaron al área de salud, porque la ordenanza N° 25 del Municipio de Punta Indio instauró la "comunidad organizada" (*sic*), lo que supuso la creación de *Consejos de Gestión Vecinal* integrados por representantes de las organizaciones de la sociedad civil y miembros de la comunidad con funciones relacionadas a la captación de problemas y demandas de la población.

¹⁵¹ Ver: CRAVACUORE, Daniel; "Análisis de gestión del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense". En: Dirección de Estudios e Investigaciones del INAP (Ed.) *La cooperación intermunicipal en Argentina*, Instituto Nacional de la Administración Pública – Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires, 2001. Pág. 145 a 157,

¹⁵² Este fenómeno explica la virtual imposibilidad de los cuadros técnicos del gobierno local para originar procesos de cambio, dado que carecen del poder para generarlos. Este es un motivo de queja habitual de los cuadros técnicos de los gobiernos locales.

Debemos recordar que, en once de los doce casos, la innovación se originó en los propios gobiernos locales, siendo motorizada por el intendente municipal en seis oportunidades, y por funcionarios de menor jerarquía - secretarios y directores - en cinco. Evidentemente la innovación está fuertemente centralizada en los dos niveles superiores de gobierno, en tanto son funcionarios dotados de poder para evaluar el cambio, implantarlo y sostenerlo. Dado que, como hemos visto, existe una estrecha dependencia entre líder y proyecto, este es un elemento substancial en la sustentabilidad de la innovación.

Los líderes, en nueve casos, han sido del género masculino - debe considerarse que los hombres son una extensa mayoría de los funcionarios municipales de nuestro país¹⁵³- con una edad promedio de 45 años al inicio del proyecto innovador.

En diez de los casos analizados, los líderes que originaron los proyectos tenían estudios universitarios cursados en universidades nacionales –aunque no necesariamente afines al área en el que se desarrolló la innovación–, en un caso terciarios y en otro sólo secundarios, lo que presupone un alto nivel educativo respecto de media de capacitación de los recursos humanos de los gobiernos locales.

Considerando su antigüedad en la gestión municipal, la media es de 12 años con una mediana de 8 años. La innovación suele producirse en el primer quinquenio de la gestión, cuando estos agentes se incorporaron a la organización municipal. Aquí observamos que la innovación requiere de un proceso de aprendizaje previo a su desarrollo, dando por tierra con la idea habitual de una innovación repentina que originan personas que provienen de la actividad privada o que se incorporan recientemente a la gestión pública.

Resulta importante señalar los empleos en los que se desarrollaron previamente los funcionarios: asesores de comisiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia, jefaturas regionales de la Administración Nacional de la Seguridad Social, concejalías, médicos del sistema hospitalario provincial, ex funcionarios nacionales, lo que muestra que la mayor parte de los líderes proviene de la propia administración pública.

En algunos casos se manifiesta el impacto de las políticas de capacitación en el extranjero implementadas tanto por los gobiernos nacional y provincial, como por fundaciones europeas: citando dos ejemplos, el líder del Gestión descentralizada del Consejo de la Familia y Desarrollo Humano de la Municipalidad de Chacabuco realizó un curso en la Universidad de Harvard y la líder del proyecto Incubadora de Empresas de Olavarría realizó una pasantía en España, lo que les permitió incrementar sus conocimientos sobre buenas prácticas locales.

En los doce casos, los funcionarios que originaron el proyecto eran afiliados a los partidos de gobierno al nivel local, teniendo la gran mayoría altos cargos en la conducción de los mismos. Esto permite repensar el rol de los funcionarios políticos, dada la existencia de un fuerte discurso antipolítico, de larga tradición en los niveles burocráticos pero que se ha difundido socialmente en los

¹⁵³ En un estudio realizado a comienzos de los años noventa en 14 provincias argentinas, sólo el 3,10 % de los intendentes eran mujeres. Ver: "La mujer en la política y la administración local de Uruguay y Argentina", en: *Cuaderno de Desarrollo Local* N° 15. IULA/CELCADEL, Quito (Ecuador) diciembre de 1993, Pág. 139.

últimos años, que remarca la incapacidad de los políticos locales para gestionar eficazmente el gobierno local. Sin dudas, esto debe ser relativizado: el perfil del líder que nosotros encontramos es aquel del joven político local con trayectoria militante y formado en la universidad pública, que dispone de los conocimientos para eliminar las resistencias que se producen, negociar cada contingencia con los distintos actores internos y externos, seleccionar los recursos humanos más apropiados y dotarse de una estrategia propia para avanzar hacia los objetivos propuestos.

b) Líderes de gestión

En ningún caso existió rotación durante las etapas de origen y elaboración de los proyectos, aunque en siete de ellos existió una transferencia de poder desde funcionarios jerárquicos hacia otros de menor jerarquía durante la implementación y ejecución.

Comparando con los líderes de origen, la edad promedio de estos líderes de gestión es algo menor - 41 años, con una mediana de 37 - y aumenta la proporción de líderes femeninos; más de dos terceras partes poseen estudios universitarios y los restantes, secundarios. Esto demuestra una extraordinaria calificación de los recursos humanos, dada la media disponible en la mayoría de los gobiernos locales, especialmente los de menor tamaño. Esta excepcionalidad aparece de manifiesto, por ejemplo, en la Dirección de Promoción y Desarrollo de la Municipalidad de Rauch, unidad ejecutora del Programa Municipal de Empleo Productivo, cuyos tres únicos empleados son profesionales universitarios.

Considerando la antigüedad de los casos, el ingreso de estos líderes de gestión a la gestión local es contemporáneo al surgimiento de la innovación. Esto verifica, en igual sentido que el desarrollo de unidades de gestión *ad hoc*, que la innovación requiere de personal calificado, del que las plantas municipales suelen carecer o poseer en proporción pequeña.

Respecto de sus trayectorias profesionales previas, la mayoría también ha desarrollado sus profesiones en el Estado, frecuentemente en el nivel técnico-profesional aunque aparecen en mayor proporción funcionarios que provienen de la actividad privada, básicamente del sector de la empresa familiar.

Diez de los líderes de gestión son afiliados al partido político gobernante en el municipio, lo que evidentemente permite demostrar que, para el acceso a estos cargos se requiere, además de competencia técnica, la adscripción al partido de gobierno.

4. Una perspectiva final

Para concluir, creemos poder señalar diversos elementos para considerar en relación con el origen y los actores de la innovación y los factores de cambio en los gobiernos locales a partir del análisis de doce casos originados, elaborados e implementados en municipios de la Provincia de Buenos Aires, contribuyendo al debate planteado en el último quinquenio al respecto.

Dado el tamaño de la muestra, y considerando que el proceso de gestación de las experiencias innovadoras en la gestión local es un fenómeno reciente en Argentina, no pretendemos establecer generalizaciones válidas para el universo de los casos pero sí formular algunas conclusiones preliminares:

- Las problemas de gestión son recurrentemente señaladas como la causa del surgimiento de la innovación.
- Sólo aquellas unidades de gestión dotadas de estructuras flexibles pueden encabezar estos procesos de desarrollo o incorporación de nuevas tecnologías de gestión, aunque deberíamos señalar que, en una proporción importante, las mismas se constituyeron con posterioridad al inicio de los proyectos innovadores.
- Las tendencias apuntalan a un tipo de funcionario generador de cambio por sí mismo más que catalizador de iniciativas formuladas por la ciudadanía¹⁵⁴. La decisión de estos líderes, que aúnan una clara determinación para proponer el cambio y los conocimientos y el poder suficiente para implantarlo, es el detonante principal de estos procesos, aunque la historia y los valores colectivos de una organización y las *modas* en los procesos de modernización también son factores concurrentes, aunque de importancia menor.
- Respecto del perfil de estos liderazgos, la mayoría se concentran en los máximos niveles de gobierno –se trata de intendentes o secretarios municipales–, de muy sólida formación –que los dota de los conocimientos necesarios para evaluar estratégicamente el cambio– y poseen, en muy alta la proporción, una participación activa en los partidos políticos gobernantes en cada municipio. Esto evidentemente es un elemento que los dota de poder suficiente para implantar el cambio y para construir alianzas con actores internos y externos para sustentarlo.
- Es sobresaliente la alta calificación de los recursos humanos involucrados en el origen, elaboración e implementación de los proyectos innovadores.
- La incorporación de nuevos actores en el origen y elaboración de la mayoría de los proyectos considerados se basó en la voluntad de los líderes de lograr una articulación con organizaciones sociales, pues no se verifica una demanda de las mismas por incorporarse al proyecto¹⁵⁵. La convocatoria, entonces, constituyó principalmente una estrategia de fortalecimiento de los proyectos, y en pocos casos existió un acuerdo formalizado para la incorporación de actores.
- La continuidad partidaria en el gobierno local y, en menor grado, del intendente municipal, parece ser un elemento que favorece el desarrollo de la innovación.
- Las políticas nacionales y provinciales tienen un impacto limitado en el origen de la innovación.

¹⁵⁴ En el once de los doce casos analizados se verificó el origen basado en la decisión personal del líder.

¹⁵⁵ Ver: CRAVACUORE, Daniel; "El líder local innovador y su concepto de la articulación entre Estado y sociedad civil. Reflexiones a partir del análisis de programas sociales gestionados en municipios bonaerenses" En: *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Asociación Argentina de Políticas Sociales – Universidad Nacional de Quilmes, 2002.

Las perspectivas de la innovación en la gestión pública están aún por escribirse: sin embargo, hemos tratado de fijar algunos elementos que pueden ser útiles para comprender su desarrollo en los municipios bonaerenses.

5. Bibliografía

- **ALBESA DE RABÍ, Nidia;** "Experiencias innovadoras en servicios urbanos", En: *La Era Urbana*, Volumen III, N° 4, Banco Mundial, Quito (Ecuador).
- **ARELLANO GAULT, David Y CABRERO MENDOZA, Enrique;** "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", en: *Gestión y Política Pública*, Volumen II, N° 1, enero - junio, p. 59 - 89, CIDE, México D.F. (México), 1993.
- **ÁVALOS AGUILAR, Roberto;** "Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva", en: *Gestión y Estrategia*, N° 8, Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Acapozalco, México D.F. (México), 1995.
- **BADÍA, Gustavo;** "Sobre la innovación en la gestión local", En: **CRAVACUORE, Daniel y BADÍA, Gustavo (comp.)** *Experiencias Positivas en Gestión Local*, UNQ – UNGS – IDI, Bernal (Argentina), 2000.
- **BAÑÓN, Rafael;** "La modernización de la administración pública española: balance y perspectivas", en: *Política y Sociedad*, N° 13, España, 1993.
- **CABRERO MENDOZA, Enrique;** "Del Administrador al Gerente Público", INAP, México D.F., 1995.
- **CORMICK, Hugo;** "El Municipio del Conurbano Bonaerense. ¿Es posible el paso de la administración a las políticas activas?", en: *Aportes*, N° 8, Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires (Argentina), 1997.
- **CRAVACUORE, Daniel;** "Experiencias innovadoras de gestión en la provincia de Buenos Aires", Bernal (Argentina), 1999. Mimeo.
- **CRAVACUORE, Daniel;** "Análisis de gestión del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense". En: Dirección de Estudios e Investigaciones del INAP (Ed.) *La cooperación intermunicipal en Argentina*, Instituto Nacional de la Administración Pública – Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires, 2001. Pág. 145 a 157.
- **CRAVACUORE, Daniel;** "La cooperación intermunicipal en la provincia de Buenos Aires: fortalezas y debilidades" En: *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en el Uruguay*, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República - Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo (Uruguay), 2001. Pág. 153 a 162.
- **CRAVACUORE, Daniel;** "El líder local innovador y su concepto de la articulación entre Estado y sociedad civil. Reflexiones a partir del análisis de programas sociales gestionados en municipios bonaerenses" En: *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Asociación Argentina de Políticas Sociales – Universidad Nacional de Quilmes, Bernal (Argentina), 2002.
- **CROZIER, Michel;** "El Cambio en las Organizaciones Públicas", en *Gestión y Política Pública*, Volumen I, N°1, Julio – diciembre, CIDE, México D.F., 1992. Pág. 93 a 102.

- **DÍAZ DE LANDA, Martha** (2001); "Innovación y gestión local en los municipios de Córdoba" En: *Anuario V de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*, El Copista, Córdoba (Argentina), 2001.
- **FARRAH, María**; "Gestao pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil", RAP, Rio de Janeiro (Brasil), 1997.
- **GARCÍA DELGADO, Daniel**; "Introducción. Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión". En: **GARCÍA DELGADO, Daniel (comp.)** *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, FLACSO – Oficina de Publicaciones del CBC (UBA) – Universidad Católica de Córdoba, Buenos Aires (Argentina), 1997.
- **GUERRERO OROZCO, Omar**; "Ingovernabilidad, disfunción y quebranto estructural" En: *Reforma y Democracia*, N° 3, CLAD, Caracas (Venezuela), 1995.
- **LAHERA, Eugenio**; "Nuevas Orientaciones para la Gestión Pública", en *Revista de la CEPAL*, N° 52, Abril, p. 33 a 47, Santiago (Chile).
- **RAMIO, Carlos**; "Modelos interpretativos de cambio en las organizaciones públicas y su posible aplicación a las Administraciones Autonómicas. El caso de la Administración de la Generalidad de Cataluña". En: *Autonomías*, N° 18, julio, Barcelona (España), 1994.
- **SCHWEINHEIM, Guillermo**; "Innovación en administración, gestión y políticas públicas ¿es idéntico a modernización?", en: *Revista de Investigaciones del INAP*, N° 0, INAP, Buenos Aires (Argentina), 1998.
- **SUÁREZ, Francisco y ISUANI, Fernando**; "Innovación en las organizaciones. Una perspectiva comparada entre organizaciones públicas y privadas", en: *Revista de Investigaciones del INAP*. N° 0, Buenos Aires (Argentina), 1998. Pág. 13 a 28.
- **TECCO, Claudio; BRESSAN, Juan Carlos; LÓPEZ, Silvina; FERNÁNDEZ, Silvina**; "Innovaciones en la gestión municipal: análisis de casos. Los municipios de Jesús María, Colonia Caroya, Unquillo, Río Segundo, Villa María y Monte Maíz" En: "Informe de investigación del proyecto Política local, estrategias de austeridad fiscal e innovación en la gestión de los municipios de la provincia de Córdoba (PICTO/98)", Córdoba (Argentina), 2001.
- **VILLAR, Alejandro e ILARI, Sergio**; "Una metodología para la sistematización de proyectos innovadores de gestión local" En: "*Segundo Seminario de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales. Cooperación Intermunicipal. Memoria. Compilación de las Memorias Presentadas*", Instituto Nacional de la Administración Pública – Universidad Nacional de Quilmes – INAP, Buenos Aires (Argentina), 2000.
- **VILLORIA, Manuel**; "Modernización administrativa y gobierno postburocrático", en: Bañon, Rafael y Carillo, Ernesto (compiladores) *La nueva administración pública* Alianza Editorial, Madrid (España), 1997.

Liderazgo Político e Innovación en la Gestión Local

Martha Díaz de Landa¹⁵⁶

1. Introducción

Problematización y objetivo del estudio sobre la innovación en la gestión local.

El interés de reconocer las relaciones entre política local e innovaciones en la gestión municipal es el objetivo central que aborda este artículo. Se analiza dimensiones de la política local en Córdoba y aspectos relacionados con la situación fiscal observada en sus Municipios durante el período 1995 - 1999, último período de gobierno previo a la extrema crisis económica nacional que se manifiesta desde el año 2000. Se presta atención a las estrategias de gestión municipal e implementación de innovaciones en respuesta a las crecientes demandas sociales y a situaciones políticas y económicas emergentes de los procesos de reforma estatal, transformación económica y del consiguiente impacto que ellos tienen en la calidad de vida de la población, en el marco de la institucionalidad democrática.

En este sentido, la política local se condensa en la tensión que se produce entre la demanda de políticas públicas expansivas de la intervención del gobierno local¹⁵⁷ y las limitaciones político - institucionales¹⁵⁸, fiscales¹⁵⁹, técnicas¹⁶⁰ y las provenientes del financiamiento de los servicios y costo de la obra pública que, bajo condiciones restrictivas de decisión, los gobiernos locales deben resolver. En consecuencia se plantea como problemática la capacidad de los municipios para afrontar los desafíos que presenta la incorporación de nuevas funciones al municipio debe atender bajo la exigencia de políticas para el desarrollo local.

La delimitación territorial del estudio a la provincia de Córdoba y a municipios de 5.000 o más habitantes, puede ser evaluada como un análisis acotado y con resultados de limitada significación, si

¹⁵⁶ Profesora Asociada de Sociología e Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Investigadora contratada en el Instituto de Investigación y Análisis Político de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba.

¹⁵⁷ Ampliación de las funciones del municipio tradicional a una mayor injerencia en la promoción y asistencia social, que a la vez los compele a intervenir en el desarrollo económico de sus localidades.

¹⁵⁸ Las limitaciones político - institucionales tienen que ver no sólo con aquellas que se derivan del régimen municipal establecidas en la Constitución Provincial, sino también con las prácticas que manifiestan las relaciones entre los ámbitos centrales de decisión provincial y los locales. Incluyen además la incidencia que los sistemas de partidos a nivel provincial y local tienen en esas relaciones (Díaz de Landa, M. 1991, 1990). 1997).

¹⁵⁹ Desde el punto de vista fiscal se entiende tanto la definición y asignación del gasto público como la política de extracción y disponibilidad de recursos para el financiamiento de los primeros (al nivel local: tasas, contribuciones, arancelamientos, determinación de alícuotas, política impositiva provincial y nacional y sus efectos en la economía local y gobierno municipal, endeudamiento externo e interno, régimen de coparticipación). También comprende otras estrategias políticas de reducción de gastos e incrementos de recursos.

se tiene en cuenta el espectro y variabilidad que ofrecen los casi 2.000 municipios a lo largo del territorio del país. Sin embargo, esta aparente debilidad no es sino su principal fortaleza. Si el foco central de atención es la dinámica de la política local, interesa mantener constante la determinación jurídico-institucional – altamente diferenciada en el total nacional – a fin de observar las variaciones que en las prácticas de gestión y políticas se producen dentro de un mismo marco normativo.

Por otra parte, Córdoba presenta una interesante diversidad en términos poblacional y de distribución de población con necesidades básicas insatisfechas (Anexo, Tabla 1); también ofrece diversos contextos económicos y productivos, desde las regiones más desarrolladas del centro y sudeste provincial hasta las más carenciadas y con estructuras económicas en el límite de la subsistencia como las localidades de la región del norte (en particular su zona oeste y central).

También vale destacar que otros estudios previos sobre los gobiernos locales cordobeses muestran una diversidad de posicionamientos políticos de sus representantes¹⁶¹ respecto a las reformas estatales (privatistas - estatistas, desregulación - regulación del mercado) y preferencias sobre el gasto público y la presión tributaria.

La comparación entre datos obtenidos en 1987 y los recolectados en 1992 - 93¹⁶² pone en evidencia un corrimiento desde preferencias de gastos más bienestaristas (mayor gasto público) a más conservadoras (disminución del gasto) particularmente en lo que a gastos sociales se refiere¹⁶³. Se ha encontrado también una asociación nítida entre municipios que han disminuido sus erogaciones en personal y la reelección de sus intendentes¹⁶⁴.

El relevamiento realizado en 1999 y parte del cual informa este artículo, reveló que los problemas sociales y financieros más preocupantes según los intendentes encuestados – tales como, endeudamiento, transferencias de servicios sociales, altos niveles de desempleo¹⁶⁵ – hace presumir

¹⁶⁰ Relativas a administración y gestión propiamente dichas, recursos humanos, capacidad de evaluación organizacional, programación de políticas y de planificación de proyectos.

¹⁶¹ DÍAZ DE LANDA, Martha; "Nuevas Tendencias en el Liderazgo Local: Explorando la emergencia del Nuevo Populismo Fiscal". *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales - U.N.C.* Vol 1. Págs. 213 - 241. 1993; DÍAZ DE LANDA, Martha, "Tendencias en el liderazgo local y el Nuevo Populismo Fiscal". *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (Universidad Nacional de Córdoba)*. Vol.3. 1996. Págs. 211 a 228.

¹⁶² DÍAZ DE LANDA, M. *Op.cit.* 1993.

¹⁶³ Uno de los problemas más indicados por los Secretarios de Hacienda de los 41 municipios encuestados en 1987-88, que afectaban las finanzas municipales por entonces, era el aumento de las necesidades sociales. Sin embargo éstas no necesariamente tenían que ver con la pobreza, o con políticas sociales, sino también con el reclamo por un mayor confort urbano: gas, cloacas, pavimentación de caminos de acceso a las rutas principales, etc.

¹⁶⁴ DÍAZ DE LANDA, Martha; "El empleo Público como recurso electoral y la cultura política fiscal a nivel Municipal: recambio y evolución del gasto en personal", en: *Revista de la Universidad Blas Pascal*. Nro.1, Año I, Dic.1991, Págs. 51 a 67.

¹⁶⁵ La encuesta aplicada en 1999 pone de manifiesto una acumulación crítica de los problemas que acucian a las administraciones locales, según expresiones de sus funcionarios. Sobre 46 Secretarios de Hacienda entrevistados, el 50% calificó a la situación financiera de su municipio como muy buena o buena. El resto reportó que la situación es regular, mala o muy mala. No obstante esta evaluación global, los mismos Secretarios de Hacienda señalan entre las cuestiones altamente problemáticas para las finanzas municipales las siguientes. En primer lugar, el 82,6% mencionan los costos derivados de las transferencias de servicios del orden provincial al nivel municipal. En segundo lugar se ubica el incremento de las demandas sociales por parte de los ciudadanos (76,1%). El impacto del desempleo acucia al 74% de las 46 administraciones estudiadas. Su importancia deriva no sólo de su relación con el incremento de las demandas sociales, sino

que las diferencias más marcadas entre los gobiernos locales, contrariamente a lo observado en los estudios previos- no está relacionado a preferencias sobre los gastos sociales (sean de asistencia social o de políticas sociales como salud y educación)¹⁶⁶ sino en las estrategias de gestión. Convergen para ello la política de descentralización provincial en salud y la crisis económica de 1995¹⁶⁷ en tornar al municipio en el responsable primario de la atención de la problemática social más acuciante de la sociedad actual (salud, pobreza, y vinculado a ello ancianidad y niñez), sobre todo por el efecto del desempleo y la debilidad de la base económica de la mayoría de las sociedades locales.

La información presupuestaria obtenida para aproximadamente 40 de los municipios de ≥ 5000 habitantes – y expuesta en Anexo, Gráficos 1– muestra el impacto que en las finanzas municipales ha tenido la crisis fiscal provincial de 1995, como consecuencia del efecto “tequila”, denominada así la caída en situación de cesación de pagos de la economía mexicana. La crisis de 1995 afectó los ingresos provenientes de la coparticipación, pero también significó un incremento de las erogaciones municipales debido al traspaso de los servicios de salud, política de descentralización que se contó entre las medidas de ajuste y austeridad implementadas por el Gobierno Provincial para resolver sus propios problemas de caja.

Uno de los componentes políticos estratégicos en la política local lo constituye el perfil de liderazgo que los funcionarios electos imprimen en la dinámica de los gobiernos municipales. A este respecto, la característica resaltante en la decisión estatal municipal es el papel sobresaliente y centralizado del Ejecutivo, en particular de los intendentes. Compromete este hecho las relaciones intragubernamentales al nivel local, el funcionamiento de las instituciones democráticas en la regulación de la vida política de las comunidades, la relación entre participación social, política e influencia en la toma y evaluación de las decisiones.

Por ello, particularmente, interesa examinar la capacidad de innovación en la gestión local y reconocer las definiciones y posicionamientos políticos que asumen los liderazgos, asociadas a la adopción de dichas estrategias. En este sentido, el artículo expone la relación que se presenta en localidades de la Provincia de Córdoba de 5.000 y más habitantes, entre innovaciones en la gestión

también de sus expectables efectos en la capacidad contributiva de los vecinos. Finalmente, el 56,5% de los funcionarios encuestados destacan la pérdida de los ingresos provenientes de los fondos coparticipables provincia - municipios. En general se trata de retenciones que el Gobierno provincial efectúa como acreedor de las deudas impagas de los municipios con la Caja de Jubilación de la Provincia y el Instituto Provincial de Atención Médica (obra social de los empleados municipales).

¹⁶⁶ Políticamente se deriva de la “cuestión social”, el ineludible impacto que su atención puede tener en el caudal electoral y capital político de los líderes locales. Se comprende entonces que 43 de los 49 Intendentes entrevistados en 1999 alude a la necesidad de aumentar los gastos sociales del municipio, un importante número de ellos no acuerdan con el recorte de programas sociales a nivel nacional ni consideran este gasto exclusivo del ámbito municipal sino responsabilidad concurrente de los tres niveles gubernamentales: municipal, provincial y nacional. Ver en anexo la importancia que revisten los gastos sociales en relación a los gastos totales, según preferencias de los intendentes: Tabla 2

¹⁶⁷ En julio de 1995, en un *contexto de crisis fiscal y emergencia económica provincial*, el cambio de gobierno (Gestión del Gobernador Mestre, 1995-1999) acelera el proceso de descentralización en salud, proceso tíbiamente desarrollado hasta ese momento, reconociendo expresamente los objetivos fiscales de la descentralización. Bajo una *modalidad de descentralización masiva* (a todos los municipios y comunas), *acelerada* (poco menos de un año) y *forzosa* (factores de presión financiera y amenaza de cierre de servicios), *se transfiere el efector y su personal con carácter definitivo*. En 1996, la Provincia había transferido a municipios y comunas el 91% de los efectores de atención primaria y hospitales zonales.

municipal y su relación con perfiles de sus liderazgos políticos, teniendo en cuenta variados contextos locales según la situación financiera de los gobiernos municipales y las características de sus poblaciones.

Las innovaciones en la gestión refieren tanto al uso de estrategias de austeridad fiscal, teniendo en cuenta las nuevas relaciones entre política y gestión que ellas suponen, cuanto a la implementación de medidas gestionarias que implican un mayor nivel de complejidad y eficiencia en el monitoreo de la administración municipal.

Respecto al perfil del liderazgo político local, el mismo se manifiesta en los siguientes aspectos centrales de la gobernabilidad local: a) modalidad que asume el sistema de decisión gubernamental; b) el grado de participación social en la política pública; c) la filiación partidaria del jefe del ejecutivo local, d) su posición ideológica sobre las relaciones estado - individuo, y e) el nivel de influencia que tiene en la toma de decisión de políticas locales en general y fiscal en particular.

Tanto el sistema de decisión cuanto la participación social y el nivel de influencia del ejecutivo local, concurren como dimensiones políticas del margen de acción que libera el gobierno local según el juego de actores e intereses involucrados. Por su parte, la orientación partidaria y la posición ideológica del intendente – considerando su centralidad en la toma de decisión – permite reconocer el papel que juegan las orientaciones subjetivas de la acción política de este actor relevante en la dinámica gubernamental local.

Los variados contextos locales según la situación financiera de los gobiernos municipales y las características de sus poblaciones, se espera que operen como variables estructurales que favorecen o no la adopción de innovaciones en la gestión municipal, y generen las condiciones bajo las cuales pueden operar en ese sentido los liderazgos políticos innovadores. Las exploraciones que preceden los resultados que expone este artículo han señalado como relevantes para ello tanto el tamaño como el nivel de instrucción alcanzado por las poblaciones locales.

2. Caracterización de la Innovación en la Gestión Municipal: Estrategias de Austeridad Fiscal y Aplicación de Herramientas de Gerenciamiento orientadas al logro de una mayor eficiencia.

2. 1. Estrategias de Austeridad Fiscal

Se alude con el concepto de estrategias de austeridad innovativas cuando implican nuevas modalidades enmarcadas en un concepto de productividad del gasto a que remite la noción de “ahorro” versus la idea del “recorte”. Este refiere al sentido “no se tiene, no se hace” mientras que el primero significa “hacer más o lo mismo con menos”.

Precisamente, se caracteriza como estrategias de austeridad más innovadoras aquellas que se informan en el sentido de “ahorro”, como alternativa de gestión en una situación de crisis fiscal, constreñimientos económicos agudos y demandas sociales de cuya respuesta depende tanto el capital electoral de los liderazgos políticos cuanto la legitimación del sistema en la que éstos se sostienen.

El análisis descriptivo que sigue aborda diferentes medidas que permiten mejorar y potenciar el uso del recurso público en la prestación de servicios y aumentar la capacidad de financiamiento de las administraciones locales menguadas por las dificultades en la obtención de recursos y la presión de una demanda social diversificada e incrementada.

Aparecen mostrando tal virtualidad estrategias tales como contratación de servicios con el sector privado, contratación de servicios en otras unidades de gobierno, cooperación intermunicipal (para compras conjuntas y para la prestación de servicios), y control sobre la construcción como estrategia para limitar el crecimiento de la población. Se incluye también en la categoría de estrategias de austeridad innovativas las de carácter eminentemente gerencial como son aumentar la productividad del gasto mediante un mejor gerenciamiento y / o la adopción de técnicas de reducción de tareas.

El Cuadro siguiente clasifica las estrategias de austeridad (para la reducción del gasto público) aplicables a las administraciones locales, según encuadren o no en la definición de innovación.

Cuadro N° 1.

Tipificación de las estrategias de austeridad según se definan o no como alternativas de innovación

MÁS INNOVADORA	MENOS INNOVADORA
* Reducir los presupuestos de los departamentos menos eficientes. (11)	* Imponer recortes a todos los departamentos y/o direcciones. (10)
* Contratar servicios en otras unidades del gobierno. (14)	* Despedir personal.(12)
* Contratar servicios en el sector privado. (15)	* Reducir los niveles de compensación para los empleados. (17)
* Reducir los egresos administrativos (pero no el servicio). (16)	* Implementar un congelamiento de los contratos y salarios de los empleados. (18)
* Mejorar la productividad del gasto a través de un mejor gerenciamiento. (24)	* Aplicar medidas de congelamiento de vacantes. (19)
* Mejorar la productividad del gasto mediante la adopción de técnicas de reducción de tareas. (25)	* Reducir la fuerza de trabajo a través de jubilaciones, retiros voluntarios, renuncias. (20)
*Acuerdos con otros municipios para compras conjuntas. (31)	* Reducir egresos por abastecimiento, equipamiento, viajes. (21)
* Acuerdos con otros municipios para prestación conjunta de servicios. (32)	* Reducir los servicios financiados mediante ingresos propios. (22)
* Imponer controles sobre nuevas construcciones para limitar indirectamente el crecimiento de la población. (34)	* Reducir los servicios financiados mediante ingresos intergubernamentales. (23)
* Transferir responsabilidades a otras unidades del gobierno. (13)	* Eliminar programas. (26)
	* Reducir los egresos de capital. (27)
	* <i>Jubilaciones tempranas o anticipadas.</i> (29)

	<p>* Reducir horas extras. (30)</p> <p>* Diferir o no atender el mantenimiento del stock de capital del municipio. (33)</p>
--	---

*El número entre paréntesis representa el orden en que las medidas de austeridad han sido presentadas en la nómina de estrategias sometida a consulta de los Secretarios de Hacienda

En Anexo se presenta la distribución de frecuencias según el nivel de importancia que tales estrategias importan para las finanzas municipales, reflejando el grado de aplicación que han tenido en el conjunto de municipios estudiados de ≥ 5000 habitantes (Tablas 3 a 9).

Se incluye entre las estrategias innovativas los recortes selectivos de gasto a Departamentos/Direcciones menos eficientes (Anexo, Tabla 3), por cuanto supone una evaluación y definición de criterios sobre la relación costo/beneficio del gasto. Este es uno de los criterios de gasto – la relación costo/beneficio – que fuertemente se ha internalizado en la cultura fiscal del elector, respecto a su propio aporte impositivo como en lo atinente a valorar la eficiencia de la administración del gobierno como fuente de legitimación y por ende de credibilidad social. Sin embargo, la noción de generalización de la cultura pro-eficientista merece ser acotada toda vez que es posible ciertas condiciones estructurales y de contexto que diferencia su manifestación en sociedades concretas. Refiere esto a diversas condiciones incluida los tipos de liderazgos, capacidad técnica de gestión y entre otros las situaciones fiscales previas con que se enfrenta un equipo de gobierno dado.

Tal variabilidad se interpreta interviene para indicar distintos grados de aplicación y de decisión en la adopción o ausencia de esta decisión respecto a la implementación de medidas de austeridad innovativas.

La contratación de servicios entre unidades de gobierno es la estrategia que un mayor número de municipios ha adoptado y consideran importante su impacto en su gestión fiscal (Anexo, Tabla 4: 46 de los 48 municipios observados).

Sigue en importancia las cooperaciones intermunicipales (Anexo: Tablas 5 y 6), estrategia a la que han concurrido aproximadamente dos tercios de los municipios, en mayor medida a asociaciones para la compra de insumos y menos para la prestación conjunta de servicios. La contratación de servicios en el sector privado se ha incorporado aún en menor medida pero muestra una adopción interesante por lo que ella significa en relación a cambios en los estilos de gestión pública. De los 48 municipios que componen la muestra 26 de ellos evalúa que su adopción ha sido importante en el conjunto de las finanzas municipales y por ende en la resolución de la prestación de servicios bajo responsabilidad de la administración pública local. (Anexo: Tabla 7)

Las estrategias de gestión como medidas de austeridad (mayor productividad del gasto mediante un mejor gerenciamiento y aplicación de técnicas de reducción de tareas) son indicativas de la capacidad técnica para el manejo de la administración. Solo 14 municipios lograron con impacto reordenar el gerenciamiento hacia una mayor productividad del gasto y 24 aplicaron técnicas de reducción de tareas. (Anexo, Tablas 8 y 9)

Especial atención merece por sus implicancias una estrategia llamativa por sus características en un contexto (el de la muestra de los municipios estudiados) en los que la gran mayoría se ubica en un conjunto poblacional menor a 20.000 habitantes. Se hace referencia a medidas de control sobre la construcción para limitar el crecimiento poblacional. Casi todas las administraciones locales encuestadas denuncian que las han aplicado y que su aplicación ha sido muy importante. (Anexo: Tabla 10)

2.2. Aplicación de herramientas de gerenciamiento.

Se requirió a los funcionarios encargados del área económica de las localidades (Secretarios de Hacienda) que respondieran sobre la aplicación que realiza su municipio de herramientas técnicas de gerenciamiento ordenadas según metas organizacionales. Técnicas alternativas para cada meta organizacional especificada, se ubicaron en una escala de 1 (eficiencia mínima) a 5 (máxima eficiencia), debiendo el entrevistado posicionarse -cuando correspondiera- entre una y otra alternativa (Posición intermedia) si su municipio usa una técnica para algunas tareas y la siguiente para otras, correspondientes ambas a la misma meta organizacional, definiendo. En Anexo, Cuadro de herramientas de gerenciamiento, se ordenan por meta organizacional (de meta A, a meta G) los instrumentos de gerenciamiento de menor a mayor nivel de eficiencia para mejorar la capacidad de información y control de la gestión local.

Las metas organizacionales Pronóstico de Ingresos y Sistema de Información Fiscal reúnen el conjunto de instrumentos que refieren al gerenciamiento de los ingresos y egresos y se jerarquizan según su capacidad para mejorar prácticas de regulación financiera de la administración.

Las herramientas que tienen que ver con la calidad del desempeño del municipio, sea en términos de control de la calidad y costo relativo de los servicios que presta, sea por la calidad misma de sus prácticas fiscales se agrupan respectivamente en las metas Performance Fiscal y Reporte Financiero y Contable.

La gestión de relaciones con el personal es un aspecto siempre crítico, pero lo es aún más en las organizaciones públicas. Por lo general estas relaciones laborales se rigen por regímenes especiales y bajo pautas diferentes a las que se establecen en el sector privado, diferencias que regularmente se trasuntan en ventajas para el personal del Estado. Por otra parte, suelen presentar un alto grado de sindicalización y organización gremial. Se agrega a ello el costo excedente que suele significar el personal en algunas administraciones públicas, sea por acumulación de prácticas clientelísticas, por rutinización de tareas o escasa flexibilidad de reacomodamiento o limitado grado de polifuncionalidad que a veces suelen exhibir el personal término medio de las dependencias gubernamentales. La tendencia en un marco de mayor efficientización no es la del consenso con el sector o sus representantes, sino la de autonomizar la decisión de los funcionarios de la presión o limitantes que puede implicar, a los fines del reordenamiento del aparato estatal, el involucramiento del sector en las decisiones que se deban adoptar.

La meta *Impacto del Desarrollo Económico* se relaciona con el hecho de que los municipios frente a los procesos de descentralización y crisis de fuentes de empleo se han visto compelidos a asumir el desarrollo económico como problema al que deben atender las políticas públicas locales. La racionalidad interna con que la gestión municipal maneje esta cuestión no sólo compromete el crecimiento -y, sus implicancias, a la ciudad o localidad- sino también la calidad de vida de la población, objetivos que en determinadas circunstancias no son necesariamente compatibles. De la base de información con que cuente el municipio depende sus posibilidades de control o promoción.

Finalmente, la meta *control del Concejo Deliberante* alude a una de las reglas de oro de la modernización de la gestión: el control político de las finanzas.

Las cuatro primeras metas organizacionales pueden ser consideradas como eminentemente técnicas, de información y de control interno sobre el aspecto administrativo de la gestión. A diferencia de ellas, las tres restantes tienen más que ver con la respuesta que los técnicos instrumentan sobre cuestiones cuyo manejo no depende únicamente de una buena formación o capacitación técnica sobre la cuestión financiera y evaluación de performance. Se destaca en ellas el componente político en su aplicación y uso, por su potencialidad para la determinación u orientación de la política local de manera más amplia.

Se visualiza en términos generales una relativamente baja eficiencia en las administraciones locales según el tipo de herramientas de gestión que aplican. Pocos municipios alcanzan técnicas más sofisticadas de control de sus finanzas y/o de información sobre su evolución y tendencias. Algo más preparadas para el monitoreo de los gastos, las municipalidades muestran un grado escaso de innovación -particularmente, en lo que respecta a la predictibilidad de los ingresos y a la calidad de los sistemas contables y de información consolidada sobre su evolución financiera.

Tabla N° 1.

Distribución de Municipios según su ubicación en la escala de aplicación de herramientas de gestión administrativa. (N=46 localidades)

<u>Cuestiones sobre las que se introducen medidas de modernización y eficientización</u>	Cantidad de municipios ubicados en los distintos valores de la escala de utilización de las medidas.			
	Entre 1 y 2	3	Entre 4 y 5	Sin dato
Pronóstico sobre el ingreso	23 (50,0%)	13 (28,3%)	7 (15,2%)	3 -
Sistema de información fiscal	6 (13,0%)	23 (50,0%)	12 (26,1%)	5 (10,9%)
Instrumentos usados para medir la performance de la administración	15 (32,6%)	18 (39,1%)	10 (21,7%)	3 -

Reporte Contable y Financiero	31 (67,4%)	5 (10,9%)	7 (15,2%)	3 --
-------------------------------	---------------	--------------	--------------	---------

Salvo lo relativo al gerenciamiento de las relaciones con el personal, en los restantes items se reitera lo observado previamente, aunque levemente aparece una mayor preocupación por racionalizar las prácticas de gestión con relación al desarrollo económico. Es un dato el reordenamiento y control del gasto en personal que han mostrado varios municipios. El nivel de independencia para decisiones que afecte a este sector, sobre todo en las medianas y pequeñas municipalidades, es considerable. Distinto es el caso de municipalidades más grandes, en las que la capacidad de movilización y grado de organización gremial del personal es mayor.

Tabla N° 2

Distribución de Municipios según su ubicación en la escala de aplicación de medidas tendientes a la eficiencia de la gestión política. (N=46 localidades)

<u>Cuestiones sobre las que se introducen medidas de modernización y eficientización</u>	Cantidad de municipios ubicados en los distintos valores de la escala de utilización de las medidas.			
	Entre 1 y 2	3	Entre 4 y 5	Sin dato
Gestión de las relaciones con el Personal	5 (10,9%)	10 (21,7%)	28 (60,9%)	3 -
Impacto del desarrollo económico	21 (45,6%)	10 (21,7%)	10 (21,7%)	5 (10,9%)
Informes al Concejo Deliberante	12 (26,1%)	21 (45,6%)	9 (19,6%)	4 -

El índice cuyos valores resultan de promediar en cada municipio el puntaje correspondientes a cada una de las metas organizacionales, Índice de Aplicación de Herramientas de Gerenciamiento, alcanza el valor de 2.81, con un mínimo observado de 1.29 y un máximo de 4.71 para una escala de rango teórico de 1 a 5.

Estos estadísticos informan que una cantidad relevante de municipios no han propendido a la implementación de tecnologías de gestión más sofisticadas y precisas. Sobre un total de 46 municipios cuyos Secretarios de Hacienda han respondido a la encuesta, el 54.35% se encuentran por debajo de la media observada. Mientras que el resto (45.65%) alcanzan valores superiores a la media. Es de destacar que de los 21 municipios con registros superiores, sólo cinco (5) presentan valores entre los puntajes 4 y 5.

Tabla N° 3.

Distribución de los municipios según promedio de aplicación de las herramientas de gerenciamiento.

<u>Media observada del Índice de Aplicación de Herramientas de Gerenciamiento</u>	Número de Municipios por debajo de la media	Número de Municipios por encima de la media
M= 2,81 N= 46	25 (54,3%)	21 (45,6%)

3. Algunas hipótesis explicativas de las tendencias hacia la austeridad y la innovación en la gestión local.

El análisis descriptivo previo facilita el reconocimiento de variables estratégicas a ser explicada para entender las tendencias en la gestión local y sus condicionamientos. El que se expone en esta sección selecciona como variables estratégicas a ser explicadas el grado de eficientización de la administración local definido según el nivel de aplicación de herramientas de gerenciamiento, el nivel de aplicabilidad e importancia de las estrategias de austeridad innovadoras y la estrategia de contratación de servicios con el sector privado en función de su mayor nivel de innovación por la ruptura que implica con prácticas más tradicionales e ideológicamente contrapuestas.

Los resultados que a continuación se exponen dan cuenta de asociaciones significativas que las variables dependientes consideradas tienen con variables estructurales (características de la población), fiscales (informadas por los presupuestos correspondientes al periodo de gobierno analizado, 1994 - 1999, aclarando que los ejercicios presupuestarios obtenidos corresponden a los años comprendidos entre 1994 y 1997), y políticas e ideológicas (variables que definen el perfil del liderazgo local).

La presentación de los modelos explicativos elaborados es precedida por la exploración de correlatividades sobre las que informa la Tabla 4.

Tabla N° 4

Asociaciones entre variables sociales, políticas y estrategias de austeridad y herramientas de gerenciamiento

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
SOCIOECO (1)	1.000 . 44							
N PARTACT (2)	-,020 ,898 45							
MEDIFIS (3)	-,342* ,025 43	,015 ,918 48						

ESTRAT. INNOVADORAS (4)	-150 ,339 43	,144 ,329 48	,347* ,016 48				
SIT. FINANCIERA (5)	,048 ,759 43	-,084 ,571 48	-,291* ,045 48	-,402 ,005 48			
INDICE(6)	,179 ,251 43	-,071 ,631 48	-,247 ,099 46	-,183 ,224 46	-,101 ,504 46		
MD IT-ET (7)	-,180 ,261 41	-,135 ,373 46	,359* ,017 44	,280 ,066 44	-,145 ,346 44	,097 ,533 44	
POBLACION (8)	-,160 ,264 45	-,142 ,325 50	,343* ,017 48	,402 ,005 48	-,133 ,368 48	,046 ,758 48	,659** ,000 46

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

El tamaño de la población correlaciona significativamente con las variables *estrategias de austeridad innovadoras (Estrat. Innovadoras)* y *aplicación de herramientas de gerenciamiento (MEDIFIS)*, indicando que cuanto mayor es el tamaño de la población, más las administraciones locales correspondientes hacen uso y le atribuyen importancia por su impacto a las estrategias mencionadas. También se destaca la asociación entre estrategias de austeridad innovadoras y aplicación de herramientas de gerenciamiento, de tal modo que cuanto más se recurre a aquellas, mayor es la calidad de éstas en términos de eficiencia de las administraciones.

La relación entre tamaño de la población y capacidad innovativa, se torna crítica si se considera que la mayoría de gobiernos municipales de la provincia de Córdoba (sin incluir los gobiernos comunales que se caracterizan por el pequeñísimo tamaño de sus localidades), tienen poblaciones entre 2.000 y 10.000 habitantes. La viabilidad de estos gobiernos adquiere especial relevancia teniendo en cuenta la comprometida situación en que se encuentran para el financiamiento de la atención de una población con múltiples demandas sociales y de urgencias por su condición económica y social.

ANOVA^b

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	1.271	4	.318	6.513	.000
	Residual	1.805	37	4.879E-02		
	Total	3.076	41			

a. Predictors: (Constant), Deficit medio total (sin 95) ponderado por el déficit mayor (-1032159.13), Sec. completo dividido población mayor de 3 años No estudia ya, SITFINAC, INTACT

b. Dependent Variable: media estrategias innovadoras

Cuadro N° 2

Modelo	Coeficientes				
	B	Std Error	Beta	t	Sig.
Constante	.869	.202		4.308	.000
Sec.Completo/Pob.> 3 años que ya no estudia	4.027E-02	.013	.418	3.108	.004
SITFINAC	-.211	.070	-.389	-3.001	.005
INTACT	3.526E-02	.012	.398	3.005	.005
Déficit medio total (sin 95 +defic mayor (1032159.13)	3.725E-08	.000	.235	1.802	.080
Variable dependiente: Media estrategias innovadoras					

La adopción de estrategias innovadoras se presenta, según los resultados expuestos en el Cuadro 2, en poblaciones con mayor proporción de individuos con estudios secundarios completos (total de la población con educación secundaria completa dividido el total de individuos que han dejado sus estudios, mayores de tres años). Interviene concurrentemente, aunque con menor peso, una mejor situación fiscal (Déficit/Superavit). En igual medida influyen la confluencia de un liderazgo fuerte (influencia del intendente en la toma de decisión) y un sistema político más participativo (INTACT: Interacción entre influencia del Intendente y participación dada a actores sociales: ciudadanos, medios de comunicación y sector comercial). Por último, cuenta la percepción que el Secretario de Hacienda tiene sobre la situación financiera del municipio. Esto es que cuando mejor evalúa la situación, mayor nivel de aplicación e importancia de las estrategias de austeridad innovadoras.

Analizar en particular las medidas de eficientización aplicadas al gerenciamiento de las administraciones municipales completa la visión que se puede tener respecto de procesos de innovación en la gestión local. La correlación entre medidas de estrategias de austeridad innovadoras y medidas de eficientización, destacada previamente, señala que en las administraciones donde se tiende a formas más novedosas de gestión del gasto también se reordenan los métodos de gerenciamiento al interior de sus administraciones.

Parece entonces de interés visualizar qué condiciones favorecen la implementación de nuevos métodos de gerenciamiento (MEDIFIS). Los resultados del análisis correspondiente se presentan en el Cuadro 3, el que muestra los coeficientes que aparecen con más peso en la determinación de dichas herramientas.

Las poblaciones menos afectadas por la presencia de pobreza, indicada esta por los datos censales de la proporción de viviendas con retretes (VIV PREC), por un mayor superavit presupuestario (ME IT-ET), una mayor permeabilidad de su sistema de decisión (INDICE) y en los que se manifiesta una percepción positiva del Secretario de Hacienda sobre la situación financiera de los municipios se ubican en los niveles más altos del índice de aplicación de medidas de eficientización en el gerenciamiento de sus administraciones.

Cuadro N° 3

Regresión Lineal:

Variable dependiente: Medidas de Eficiencia aplicadas por los Municipios

Modelo	VARIABLES INTRODUCIDAS
1	SITFINAC, VIV PREC, INDICE, MD IT-ET

- a. SITIFINAC: Situación financiera percibida por el Secretario de Hacienda;
 VIV PREC: Porcentaje de la población con vivienda precaria; INDICE: nivel de apertura del sistema de decisión (de 1= más abierto, a 10 más cerrado);
 ME IT-ET: (Deficit/Superavit medio)+(1032159.13, el déficit mayor:); no incluye 1995
- b. Variable dependiente: MEDIFIS (Medidas de eficiencia aplicadas por los Municipios)

Resumen del modelo

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típ. de la estimación
1	,609 ^a	,370	,292	,6576

- a. Variables predictoras: (Constante); SITIFINAC; VIV PREC; INDICE; MD IT-ET.

ANOVA^b

	Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1 Regresión	8,140	4	2,035	4,705	,004 ^{el}
Residual	13,840	32	,432		
Total	21,979	36			

- a. Nivel de significación del modelo
 b. Sobre variable dependiente: MEDIFIS

Coefficientes^a

	Coefficientes no estandarizados		Coef. estandarizados	t	Sig.
	B	Error típ.	Beta		
1 (Constante)	5,238	,897		5,839	,000
ME IT-ET	1,568E-07	,000	,367	2,482	,018
VIV PREC	-3,68E-02	,027	-,198	-1,360	,183
INDICE	-,286	,116	-,352	-2,463	,019
SITIFINAC	-,383	,223	-,246	-1,715	,096

- a. Variable dependiente: MEDIFIS

Unas de las estrategias que conforman el índice de aplicación e importancia de las estrategias de austeridad innovadoras es la contratación de servicios en el sector privado. Sin duda representa la ruptura ideológica o necesaria (por crisis fiscal) con la idea del Estado como proveedor excluyente del servicio público.

Cuadro 4

Regresión Logística sobre la Variable "Contratar Servicios en el Sector Privado" (RP9_7)

Total número de casos: 50
 Casos perdidos: 14
 Número de casos incluidos en el análisis: 36
 Dependent Variable: RP9_7

Valores originales	Valores Internos
.00	0
1.0	1

Variable(s) Independientes

1. SECCOMNO Secundario completo dividido población mayor de 3 años que ya no estudia (de < a > %), según Censo 1991.
2. INDICE Permeabilidad del sistema de decisión local (de + a - permeable)
3. PARTI_TT Pertenencia Partidaria UCR (0) y PJ (1).
4. IDEOLOG1 Preferencia del Intendente sobre rol del estado (Estatismo - Individualismo)
5. RECORTE Recortes a todos los departamentos/direcciones y/o los menos eficientes (>a < importancia)

Chi-Square	df	Significance
19.929	5	.0013

Tabla de Clasificación para RP9_7

Observados	Predichos		Porcentaje
	.00	1.00	
0	1	1	Correcto

Observados +-----+----- +

.00 0/ 12 / 3 / 80.00%
+-----+----- +
1.00 1/ 5 / 16 / 76.19%
+-----+----- +
Total 77.78%

----- **Ecuación** -----

Variable	B	S.E.	Wald	df	Sig	R	Exp(B)
SECCOMNO	.3983	.1771	5.0570	1	.0245	.2500	1.4893
INDICE	-1.2344	.6529	3.5743	1	.0587	-.1794	.2910
PARTI_TT	-2.7072	1.2531	4.6674	1	.0307	-.2336	.0667
IDEOLOG1	.7195	.3025	5.6559	1	.0174	.2734	2.0534
RECORTE	-3.2739	1.3906	5.5426	1	.018	-.2692	.0379
Constant	8.9393	6.2105	2.0718	1	.1500		

La dimensión ideológica subyacente sintetiza el contraste entre orientaciones estatistas y orientaciones individualista (de >Estatismo a > Individualismo) – según sea que el Estado es responsable de asegurar la satisfacción de las necesidades de cada individuo y que los individuos deben recibir ingresos equitativos (regulación de los ingresos) o bien que los individuos deberían tener más responsabilidades respecto de sus necesidades y tener mayores incentivos para el esfuerzo individual (desregulación).

La influencia de la variable Estatismo - Individualista (IDEOLOG1) se evidencia en la ecuación que expone el Cuadro 3, en la que conjuntamente con otras variables concurre a explicar la variabilidad que ofrece la aplicación de estrategias de austeridad dirigidas a transferir al sector privado la prestación de servicios hasta ahora provistos directamente por el Municipio. El impacto de la variable IDEOLOG1 sobre la dependiente “Contratación de servicios en el sector privado” (RP9_7) es el más significativo (Signif. .0174) cuando se la contrasta con otras variables que también demuestran su interesante significación para explicar la decisión municipal de privatizar, terciarizar o concesionar servicios. Es decir que mayor importancia se el reconoce a esta estrategia en localidades con mayor nivel de instrucción de la población, con un sistema de decisión gubernamental más permeable, en la que también es importante el recorte de gastos en departamentos y direcciones de la administración municipal, y en las que el Intendente tiene filiación radical y propicia como ideología el individualismo, entendido éste como una menor intervención del Estado.

4. Conclusiones

El entusiasmo visible a fines de los ochenta y comienzo de los noventa, a lo largo de América Latina, por el fortalecimiento de los gobiernos municipales vinculado a la democratización del que da cuenta el acelerado proceso de descentralización y de reivindicación de las autonomías locales, ha dado por

supuesto la capacidad creciente de estos niveles de gobierno para innovar sus administraciones y para generar procesos de cambio.

A ese entusiasmo generalizado, le ha sucedido la apreciación -en algunos casos documentada- sobre la incapacidad o al menos las dificultades que tienen o enfrentan los gobiernos municipales para introducir y desarrollar propuestas políticas innovativas.

El propósito central de este estudio fue precisamente analizar si se han dado por un lado iniciativas gestionarias innovativas y tratar de explicar la presencia de las mismas, es decir, conocer las condiciones que favorecen su adopción.

Córdoba aparece como un campo estratégico para el análisis. Cuenta entonces advertir que tal decisión no sólo toma en consideración la diversidad de las situaciones económicas-sociales locales, los diferentes posicionamiento político que asumen sus gobiernos municipales y la variada situación financiera percibida por los mismos sobre sus finanzas, sino que también interviene la observada conjunción de un abarcativo proceso descentralizador de funciones -en un marco de fuerte restricción fiscal como consecuencia de la crisis del Gobierno Provincial de 1995 y la severidad de sus medidas para la recomposición de un presupuesto gravemente deficitario-. Todo ello dentro de un cuadro económico recesivo, con incremento de las tasas de desempleo y el consecuente aumento de la demanda de los ciudadanos por servicios, desarrollo económico y fuentes de empleo.

A su vez, se han ido afianzado en diversos ámbitos locales cordobeses algunas pautas nuevas de gerenciamiento: desde medidas de ordenamiento administrativo (mejora de los sistemas de información, incorporación de algunas prácticas de monitoreo del gasto, utilización en alguna medida del servicio de consultorías externas, importancia de la capacitación del personal y funcionarios) a estrategias de mayor productividad del gasto (tales como integraciones ad-hoc de cooperaciones intermunicipales para compras conjuntas, prestaciones compartidas de servicios, terciarizaciones de algunos servicios, mayor interacción con el sector privado para la provisión de bienes y servicios, criterios de selectividad y focalización en las prestaciones sociales y de promoción).

También se han introducido, con énfasis variado, modalidades de participación para la planificación urbana, promoción de acciones de autoayuda, consultas y organización de cooperaciones vecinales, articulaciones diversas con entidades comunitarias, establecimiento de puestos y canales de comunicación de demandas para el mejoramiento urbano y funcionamiento de los servicios, estudios de necesidades y encuestas de opinión, y en general una tendencia mayor que en décadas anteriores a la construcción de consensos sobre las medidas gubernamentales locales.

De hecho que no es indiferente a estas orientaciones la estabilidad y recurrencia de los procesos electorales a los que periódicamente se ven sometidos los funcionarios locales. Pero también convergen una mayor preocupación por la capacitación en la gestión local, una mayor atención a la cuestión local entre especialistas e instituciones de formación de recursos (universidades, fundaciones e institutos de capacitación) y también en los ámbitos gubernamentales centrales cuenta asimismo una mayor circulación y difusión de las realidades, experiencias y acontecimientos locales -en particular por la expansión de los medios de comunicación y conformación de organizaciones, federaciones y foros municipales, tanto a nivel provincial como nacional e internacional-.

El análisis que precede estas conclusiones demuestra que si bien no todos, algunos municipios decidieron encarar acciones de reducción de sus gastos mediante modalidades diferentes al recorte de erogaciones que responden a estrategias tradicionales de racionalización de la administración, tales como recortes en los egresos de personal y de funcionamiento, eliminación de programas, reducción de servicios y limitaciones a la inversión en infraestructura urbana.

Entre las estrategias innovadoras se clasificaron la contratación de servicios en el sector privado, la cooperación intermunicipal, reducir los presupuestos de las dependencias menos eficientes, reducir los egresos administrativos pero no el servicio, imponer controles sobre nuevas construcciones para limitar indirectamente el crecimiento poblacional, y mejorar la productividad del gasto mediante la adopción de técnicas de reducción de tareas y a través de un mejor gerenciamiento.

Respecto a las mejoras en el gerenciamiento, también algunos de los municipios analizados mostraron una implementación mayor de medidas de eficientización que otros, aspecto relevante si se considera el esfuerzo de modernización que las mismas significan en el monitoreo de los gastos.

Tanto las estrategias innovadoras de ahorro del gasto cuanto las medidas de eficientización de la administración parecen encontrar ambientes más propicios cuando mayor es el desarrollo local y mejor saneadas se encuentran las finanzas. Estas últimas así cualificadas en el conjunto de los municipios analizados. Es así que se torna significativo el mayor tamaño de la población, mejor nivel de instrucción y situación económica de ésta.

También se detecta la mejor situación fiscal de los gobiernos locales innovadores por el estado presupuestario de sus finanzas, por cuanto es mayor la innovación de las estrategias de austeridad implementadas y a su vez mayor la aplicación de medidas de eficientización administrativa cuando mayor es el superavit en la diferencia promedio entre ingresos y egresos correspondientes al período 1994 - 1997.

Las administraciones locales estudiadas pertenecen al término de gobierno comprendido entre 1995 y 1999. Por tanto los datos presupuestarios considerados toman el año anterior al comienzo del período de gobierno y llegan hasta los dos últimos años del mismo.

Las condiciones estructurales y fiscales solo explican parte de la variabilidad de comportamiento de los municipios, desde los menos a los más innovativos. Juega un papel importante las orientaciones políticas de los principales responsables gubernamentales, en el ámbito local: los Intendentes.

Los resultados del análisis realizado muestran que el perfil político de los líderes locales condiciona significativamente la innovación en la gestión municipal. Surge así la relevancia de variables que definen el estilo de liderazgo (estructura de decisión más abierta y participativa), la orientación política respecto al rol de Estado (posición menos estatista) y la tendencia partidaria (las administraciones radicales más que justicialista).

Limitados los gobiernos locales a tener que atender las necesidades de sus poblaciones por la situación de crisis económica y desempleo, el incremento de gastos para la política social es una constante en la gran mayoría de ellos. Este dato desdibuja diferencias ideológicas entre las gestiones locales para definir las políticas y exige refinar las categorías de análisis para captar las variaciones que presentan las decisiones adoptadas por los gobiernos locales en relación al gasto.

A igual que el incremento en gastos sociales, la reducción en gastos de personal ha sido una estrategia altamente aplicada por los gobiernos locales y se mantiene frecuente entre ellos la intención de profundizar su reducción. Por lo tanto, la presencia de líderes más individualistas que propician una menor injerencia del Estado en la resolución de los problemas de los individuos, aparecen en contextos locales que han tenido hasta mediados de su mandato un gasto en personal alto si se lo estima en su proporción en relación a la población administrada.

Los resultados expuestos confirman la hipótesis de que en ambientes comparativamente similares en cuanto a constricciones en la decisión del gasto por la presión de factores externos producto de macroprocesos como crisis económicas, reforma del Estado (descentralización en el campo de observación utilizado: los municipios), crisis fiscal de las jurisdicciones centrales (con la consiguiente disminución de aportes hacia los niveles locales), incremento del desempleo y la pobreza), si bien condiciones estructurales y financieras previas inciden para la resolución de problemas que las administraciones locales deben enfrentar, el tipo de liderazgo político que se configura en el gobierno local aparece fuertemente significativo para explicar la austeridad fiscal y la innovación en la gestión local.

5. Bibliografía

- **CINGOLANI, Mónica**, "La cooperación intermunicipal como instrumento de la política de desarrollo: Estudios de caso de dos entes de cooperación intermunicipal en la provincia de Córdoba" en **GARCÍA DELGADO, D.** (Comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local: Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Publicaciones del CBC de la Universidad de Buenos Aires Buenos Aires, 1997, Págs. 233-262
- **DÍAZ DE LANDA, Martha**, "Culturas Políticas Locales", *El Príncipe. Revista de Ciencia Política* Año III. N° 5, 1997.
- **DÍAZ DE LANDA, Martha**, "Culturas Políticas Locales: Diversidad y emergencia de la Nueva Cultura o del Nuevo Populismo Fiscal", *Sociedad Argentina de Análisis Político: II Congreso Nacional de Ciencia Política*. Mendoza, 2 al 5 de Noviembre. 1995.
- **DÍAZ DE LANDA, Martha**, "El empleo Público como recurso electoral y la cultura política fiscal a nivel Municipal: recambio y evolución del gasto en personal" En: *Revista de la Universidad Blas Pascal*. Nro.1, Año I, Dic.1991, Págs. 51-67.
- **DÍAZ DE LANDA, Martha**, "Nuevas Tendencias en el Liderazgo Local: Explorando la emergencia del Nuevo Populismo Fiscal". *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales - U.N.C.* Vol 1. Págs. 1993. Págs. 213-241.
- **DÍAZ DE LANDA, Martha**, "Tendencias en el liderazgo local y el Nuevo Populismo Fiscal". *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (Universidad Nacional de Córdoba)*. Vol.3. 1996. Págs. 211 - 228.

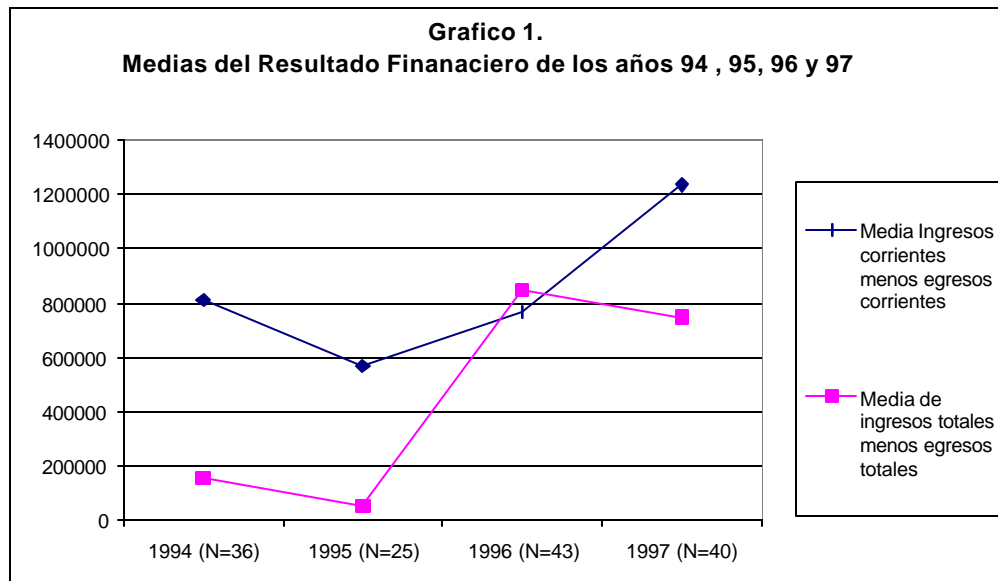
- **HENDRIKS, F. & TOPS, P.**, "Between Democracy and Efficiency: Trends in Local Government reform in the Netherlands and Germany". ISA XIV World Congress. Montreal (Canada): Workshop RC03. July26-August 1, 1998
- **MOURITZEN, Poul Erik**, "What is a Fiscal Crisis?" en *Managing Cities in Austerity. Urban Fiscal Stress in Ten Western Countries*, Sage Publications, USA, 1992.
- **STEIN, Ernesto**, "Aspectos fiscales de la descentralización del Estado en América Latina". *Cuadernos IFAM: Nuevas visiones para los Municipios*. Ministerio del Interior, República Argentina. 1998. Págs. 191 - 222.
- **STONE Clarence**. *Regime Politics*. University Press of Kansas, Lawrence, 1989.

ANEXO

Tabla 1. N6mina de las localidades de \approx 5000 (Censo 1991), partido gobernante al a1o 1999, Departamento y % de poblaci6n con NBI, agregado a nivel departamental.

Localidad	Partido	Departamento	Intervalo	NBI.	
Devoto	UCR	San Justo	5000-9999	0 - 20	
Freire	UceDe		5000-9999	0 - 20	
Brinkmann	UCR		5000-9999	0 - 20	
Camilo Aldao	UCR	Marcos Ju6rez	5000-9999	0 - 20	
Arias	UCR		5000-9999	0 - 20	
Cruz Alta	UCR		5000-9999	0 - 20	
Leones	PJ		5000-9999	0 - 20	
Corral de Bustos	UCR		5000-9999	0 - 20	
Adelia Mar6a	PJ		R6o Cuarto	5000-9999	0 - 20
Berrotar6n	PJ	5000-9999		0 - 20	
Sampacho	PJ	5000-9999		0 - 20	
Vicu1a	PJ	5000-9999		0 - 20	
Maquenna					
Coronel Moldes	PJ			5000-9999	0 - 20
Almafuerte	PJ	Tercero Arriba	5000-9999	0 - 20	
General Levalle	PJ	Roque Sa6enz Pe1a	5000-9999	20,1 - 25	
Laborde	PJ	Uni6n	5000-9999	20,1 - 25	
Monte Ma6z	PJ		5000-9999	20,1 - 25	
Justiniano Posse	PJ		5000-9999	20,1 - 25	
Canals	UV		5000-9999	20,1 - 25	
Laguna Larga	UCR		R6o Segundo	5000-9999	20,1 - 25
Pilar	PJ	Punilla	5000-9999	20,1 - 25	
La Cumbre	PJ		5000-9999	20,1 - 25	
Sta. Mar6a de Punilla	UV		5000-9999	20,1 - 25	
Capilla del Monte	PJ		5000-9999	20,1 - 25	
Valle Hermoso	PJ			5000-9999	20,1 - 25
Gral. Deheza	UV		Ju6rez Celman	5000-9999	20,1 - 25
Gral Cabrera	UCR		5000-9999	20,1 - 25	
Huinca Renanc6	PJ	Gral Roca	5000-9999	20,1 - 25	
Santa Rosa de R6o 19	UCR	R6o Primero	5000-9999	25,1 - 35	
Malague1o	PJ	Santa Mar6a	5000-9999	25,1 - 35	
Embalse	UV	Calamuchita	5000-9999	25,1 - 35	
Santa Rosa de Calamuchita	PJ		5000-9999	25,1 - 35	
Colonia Caroya	UCR	C6lon	5000-9999	25,1 - 35	
Villa del Totoral	UCR	Totoral	5000-9999	35,1 - 50	
Villa de Soto	PJ	Cruz del Eje	5000-9999	35,1 - 50	
Mina Clavero	PJ	San Alberto Tercero Arriba	5000-9999	mas de 50	
Hernando	UV		10000 - 14999	0 - 20	
Oliva	UCeD6		10000 - 14999	0 - 20	
La Carlota	UCR	Ju6rez Celman	10000 - 14999	0 - 20	
Morteros	UCR	San Justo	10000 - 14999	0 - 20	
Las Varillas	PJ		10000 - 14999	0 - 20	
Villa Nueva	UCR	Gral. San Mart6n	10000 - 14999	0 - 20	
Oncantivo	PJ	R6o Segundo	10000 - 14999	20,1 - 25	
Villa del Rosario	PJ		10000 - 14999	20,1 - 25	

La Falda	UCR	Punilla	10000 - 14999	20,1 - 25
La Calera	UV		10000 - 14999	25,1 - 35
Río Ceballos	PJ	Colón	10000 - 14999	25,1 - 35
Unquillo	PJ	Colón	10000 - 14999	25,1 - 35
Arroyito	PJ	San Justo	15000 - 19999	0 - 20
Laboulaye	UCR	Roque Sáenz Peña	15000 - 19999	20,1 - 25
Cosquín	UCR	Punilla	15000 - 19999	20,1 - 25
Río Segundo	UCR	Río Segundo	15000 - 19999	20,1 - 25
Villa Allende	UCR	Colón	15000 - 19999	25,1 - 35
Deán Funes	UCR	Ischíin	15000 - 19999	35,1 - 50
Marcos Juárez	UCR	Marcos Juárez	20000 - 24999	0 - 20
Jesús María	PJ	Colón	20000 - 24999	25,1 - 35
Bell Ville	UCR	Unión	25000 - 29999	20,1 - 25
Villa Dolores	UCR	San Javier	25000 - 29999	25,1 - 35
Cruz del Eje	UV	Cruz del Eje	25000 - 29999	35,1 - 50
Río Tercero	PJ	Tercero Arriba	40000 - 44999	0 - 20
Carlos Paz	UCR	Punilla	40000 - 44999	20,1 - 25
San Francisco	PJ	San Justo	55000 - 59999	0 - 20
Villa María	UCR	Gral San Martín	60000 - 64999	0 - 20



Río Cuarto	UCR	Río Cuarto	130000 - 134999	0 - 20
------------	-----	------------	-----------------	--------

Tabla 2. Relación entre preferencias respecto al gasto municipal expresado por los Intendentes (Correlaciones "Pearson")

Correlations

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Gasto en General (1)	1.000	.818**	.712**	.354*	.453**	.728**	.731
N	49	49	49	49	44	47	49
Políticas sociales (Asist. social, Salud y Educ.) (2)	.818**	1.00	.422**	.201	.184	.869**	.901
N	49	49	49	49	44	47	49
Obra Pública (3)	.712**	.422**	1.00	-.091	.315*	.359*	.400
N	49	49	49	49	44	47	49
Personal y gastos administrativos (4)	.354*	.201	-.091	1.00	.037	.239	.142
N	49	49	49	49	44	47	49
Servicios públicos (5)	.453**	.184	.315*	.037	1.00	.139	.186
N	44	44	44	44	44	43	44
Políticas de asistencia social (6)	.728**	.869**	.359*	.239	.139	1.00	.580
N	47	47	47	47	43	47	47
Educación y salud (7)	.731**	.901**	.400**	.142	.186	.580**	1.00
N	49	49	49	49	44	47	49

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Observación: Las correlaciones entre las preferencias de los Intendentes respecto a los gastos en particular (políticas sociales, obras públicas, en personal y administrativos, etc.) y la manifestada respecto a todas en general (medida promedia de las preferencias de gastos), permite visualizar el peso que tienen los gastos sociales. Políticas Sociales promedia las preferencias informadas tanto para Asistencia Social como para Salud y Educación. La mayor correlación de estos últimos con la preferencia en Políticas Sociales en general, pone en evidencia que los mencionados gastos tienen atención privilegiada, pero que es importante también la dedicada a Asistencia Social.

Tabla 3

Reducción del presupuesto de Departamentos y/o Direcciones menos eficientes

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muy import.	30	60,0	62,5	62,5
Poco import.	7	14,0	14,6	77,1
No aplicada	11	22,0	22,9	100,0
Total	48	96,0	100,0	
Sin datos	2	4,0		
Total	50	100,0		

Tabla 4

Contratar servicios en otras unidades de gobierno

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muy important.	46	92,0	95,8	95,8
Poco important.	2	4,0	4,2	100,0
Total	48	96,0	100,0	
Sin datos	2	4,0		
Total	50	100,0		

Tabla 5

Acuerdos con otros Municipios para compras conjuntas

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muy Important.	38	76,0	79,2	79,2
Poco Important.	4	8,0	8,3	87,5
No aplicada	6	12,0	12,5	100,0
Total	48	96,0	100,0	
Sin datos	2	4,0		
Total	50	100,0		

Tabla 6

Acuerdo con otros municipios para prestaciones conjuntas de

servicios

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muy Import.	33	66,0	68,8	68,8
Poco Import.	7	14,0	14,6	83,3
No aplicada	8	16,0	16,7	100,0
Total	48	96,0	100,0	
Sin datos	2	4,0		
Total	50	100,0		

Tabla 7

Contratar servicios en el sector privado

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muy import.	26	52,0	54,2	54,2
Poco import.	12	24,0	25,0	79,2
No aplicada	10	20,0	20,8	100,0
Total	48	96,0	100,0	
Sin datos	2	4,0		
Total	50	100,0		

Tabla 8

**Mejorar la productividad del gasto a través de un mejor
gerenciamiento**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muy import.	14	28,0	29,2	29,2
Poco import.	7	14,0	14,6	43,8
No aplicada	27	54,0	56,3	100,0
Total	48	96,0	100,0	
Sin datos	2	4,0		
Total	50	100,0		

Tabla 9

**Mejorar la productividad del gasto mediante la adopción de
técnicas de reducción de tareas**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muy import.	24	48,0	50,0	50,0
Poco import.	7	14,0	14,6	64,6
No aplicada	17	34,0	35,4	100,0
Total	48	96,0	100,0	
Siin datos	2	4,0		
Total	50	100,0		

Tabla 10

Control sobre nuevas construcciones para limitar el crecimiento poblacional

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muy Import.	46	92,0	95,8	95,8
Poco Import.	2	4,0	4,2	100,0
Total	48	96,0	100,0	
Sin datos	2	4,0		
Total	50	100,0		

Cuadro 1. Herramientas de gerenciamiento, según metas organizacionales

A. Pronóstico de Ingresos

1	Pronóstico formalizado por cada año.
2	(POSICION INTERMEDIA ENTRE 1 Y 2)
3	Pronóstico separado para cada fuente de ingresos con criterios explícitos para cada fuente.
4	(POSICION INTERMEDIA ENTRE 3 Y 4)
5	Pronóstico multianual así como anual utilizando programas informáticos especializados.

B. Sistema de información fiscal

1	Monitoreo de los egresos de sus dependencias cada tres meses o menos.
2	(POSICION INTERMEDIA ENTRE 1 Y 2)

3	Monitoreo de los egresos al menos una vez al mes con las partidas del presupuesto fiscalizadas por el departamento de finanzas.
4	<i>(POSICION INTERMEDIA ENTRE 3 Y 4)</i>
5	Sistemas informáticos para el monitoreo del gasto de todas las dependencias semanalmente.

C. Instrumentos usados para medir la performance fiscal

1	No utilización de ningún tipo de medida.
2	<i>(POSICION INTERMEDIA ENTRE 1 Y 2)</i>
3	Registro de algunos trabajos específicos (ej.: frecuencia en la recolección de residuos, evaluación de la dotación de puestos sanitarios, etc.) y algunas medidas de eficacia (número de personas atendidas en los centros asistenciales o tiempo de demora en la atención a los usuarios).
4	<i>(POSICION INTERMEDIA ENTRE 3 Y 4)</i>
5	Registro regular de los trabajos realizados y de las medidas de eficacia, computando además los costos de las provisiones de servicios.

D. Reporte Financiero y Contable

1	Satisfacer pero no exceder los requerimientos de la ley local o provincial.
2	<i>(POSICION INTERMEDIA ENTRE 1 Y 2)</i>
3	Cambiar los procedimientos contables solamente por recomendación específica de los auditores externos.
4	<i>(POSICION INTERMEDIA ENTRE 3 Y 4)</i>
5	Municipio ubicado entre los mejores del país en materia financiera en razón de la precisión y calidad de sus prácticas fiscales.

E. Gestión de las relaciones con el personal

1	Los empleados, mediante representantes o contratos influyen formalmente en la mayoría de las decisiones sobre horarios de trabajo, modificación del escalafón y despidos.
2	<i>(POSICION INTERMEDIA ENTRE 1 Y 2)</i>
3	Los funcionarios deben consultar con los representantes de los empleados aproximadamente la mitad de las decisiones.
4	<i>(POSICION INTERMEDIA ENTRE 3 Y 4)</i>
5	La toma de decisiones referente a estas cuestiones laborales es competencia exclusiva de los funcionarios gubernamentales.

F. Impacto del desarrollo económico

1	No se han realizado análisis específicos sobre impactos que han transformado la base económica del municipio.
2	<i>(POSICION INTERMEDIA ENTRE 1 Y 2)</i>
3	Estudios ocasionales condujeron a proyectos mayores (Ej: beneficios y costos proyectados para la ciudad, shoppings, hipermercados, instalación de industrias, emprendimientos económicos varios).
4	<i>(POSICION INTERMEDIA ENTRE 3 Y 4)</i>
5	Base económica sistemáticamente monitoreada por cambios en ventas minoristas, pérdida o creación de empleo. Algunos análisis de proyectos específicos conducidos cada año.

G. Informes al Concejo Deliberante

1	Un reporte es elevado al Concejo una vez al año sobre los ingresos y ejecución del presupuesto.
---	---

2	(POSICION INTERMEDIA ENTRE 1 Y 2)
3	Se elevan reportes varias veces al año.
4	(POSICION INTERMEDIA ENTRE 3 Y 4)
5	Se eleva al Concejo un reporte financiero prácticamente en todas las reuniones del mismo (una vez a la semana).

ANEXO II

Definiciones Metodologicas

El estudio realizado en 1999, trabajó a partir de una muestra de 46 casos sobre 64 municipios de la Provincia de más de ≥ 5000 habitantes, según Censo de 1991: 20 municipios pequeños (entre 5.000 y menos de 9.500 habitantes), 14 medianos (entre 9.500 y menos de 19.000 habitantes) y 9 grandes (entre 19.000 y más habitantes); sin datos 3.

Indice de permeabilidad del sistema de decisión gubernamental: Se confeccionó una lista de 30 actores (gubernamentales y extragubernamentales). Se solicitó a Intendentes y Concejales que reputaran los cinco actores más influyentes en la toma de decisiones de las políticas del municipio en general y de la política fiscal en particular, ordenándolos de más a menos influyentes. El Índice de Permeabilidad se construye a partir de lo apuntado por el Intendente y los Concejales de la oposición y de ponderar cada mención de 1(más permeabilidad) a 10 (menos permeabilidad) según sean progresivamente mayores los recursos de influencia de los actores. Por ejemplo, "grupos de la tercera edad" tiene menos puntaje que "el sector comercial", éste menos que los "partidos políticos" o "sindicato de empleados públicos" y éstos menos que el Intendente o miembros de equipo del Ejecutivo; en tanto lo que se mide es centralización de la decisión.

El Índice de Participación surge de calcular la media de los valores que han sido asignados a los actores extra-gubernamentales (comercio o negocios; medios de comunicación de masas y la ciudadanía o grupos de ciudadanos) promediando su grado de participación en las distintas áreas de políticas. Intendentes y Concejales ordenaron los diferentes actores de acuerdo al nivel de participación que les reconocían (de 1, más participación a 11, ninguna participación). El valor observado más alto de este índice alcanzó 10,75 puntos. El valor más bajo fue de 4,93. La media observada se ubica en 8.75: 23 municipios por sobre la media (tendencia a menor participación); 20 por debajo (tendencia a más participación). A su vez el Índice de permeabilidad presenta una media de 7.39: 24 municipios por sobre este valor (mayor centralización); por debajo 19 (mayor permeabilidad). La correlación r Pearson entre ambas medidas es $r=.409$, sig. $.004$ ($N=46$). El Índice del Sistema de Decisión va de 1 (más abierto y participativo) a 10 (más cerrado o jerárquico).

La relación entre permeabilidad y participación es estrecha y puede entenderse redundante su diferenciación. Sin embargo, los tipos de relaciones que definen influencia y participación se diferencian en que las primeras son asimétricas; las segundas horizontalizan las interacciones entre los actores que intervienen. Los sistemas de decisión jerárquicos son aquellos que presentan una baja

permeabilidad y se caracterizan por un proceso de decisión poco participativo. El sentido inverso, indica una mayor apertura y por tanto democratización del sistema de decisión.

Estrategias Innovadoras (MEESTRIN): Medida promedio de la importancia (en pesos) asignada por los Secretarios de Hacienda a las estrategias de manejo fiscal de tipo innovador. Los valores van de 1 a 3. El valor 3 representa la mayor importancia asignada a las estrategia asignada a las estrategias por los secretarios de hacienda.-

Situación financiera del municipio (SITFINAC): percepción del Secretario de Hacienda sobre la situación financiera del municipio según una escala propuesta y recodificada en los siguientes valores: Valor 0= muy buena y buena, Valor 1=regular, mala y muy mala.

Educación (SECCOM): porcentaje de la población con secundario completo, mayor de tres años que ya no estudia.

Déficit/Superávit medio (ME IT-ET): medida promedio de la diferencia entre los ingresos totales y los egresos totales, ponderado por el mayor déficit registrado (1032159,13). Incluye el período 1994-1997 sin el año 1995.

Innovación en el Rol de los Gobiernos Locales: Avance Tecnológico y Ciudad en la Era de la Globalización.

Guillermo Marianacci⁶⁸

1. Introducción

El presente documento tiene por objetivo comentar la necesidad de que los gobiernos locales innoven en relación a sus roles tradicionales y por tanto asuman nuevas funciones que hasta hace poco tiempo atrás, estaban reservadas a niveles superiores de gobierno. Uno de estos nuevos roles a incorporar dentro de la agenda municipal refiere a la función de la Ciencia y Técnica, lo que (sin querer suplir la indispensable acción de los gobiernos provinciales y nacional) contribuirá no sólo a mejorar su eficiencia, sino también a desarrollar la economía local e incrementar la calidad de vida de su comunidad.

Asimismo, también pretende analizar (aunque más no sea acotadamente) la forma en que el avance tecnológico viene cambiando la manera de vivir en la ciudad, en el convencimiento que será útil para que las estructuras del municipio en su conjunto se pongan a tono con las demandas y necesidades que este nuevo escenario les exige. El avance tecnológico y la globalización son procesos que vienen de la mano, y se hace indispensable encontrar a nivel local respuestas a los interrogantes que este convulsionado panorama le presenta a la ciudad en los inicios del milenio.

Este artículo está dividido en tres apartados: el primero pretende describir el proceso de globalización en curso, como factor que promueve la innovación en las responsabilidades del municipio; el segundo intenta evaluar los impactos que la globalización y el avance tecnológico, generan en nuestras ciudades; mientras que el tercero y último, aborda las acciones que en esta materia puede implementar un municipio.

No resulta fácil relacionar los conceptos de avance tecnológico y proceso de globalización, sin embargo existe una íntima vinculación entre ambos. La tecnología, directa o indirectamente, es una de las causas fundamentales que hace que el mundo esté cambiando de una manera vertiginosa. El desdibujamiento del poder de los estados nacionales, la configuración presente y futura de los asentamientos urbanos, las mudanzas en el estilo vida en la ciudad, en síntesis el cambio social que se ha iniciado, depende en mucho de la manera en que se genera tecnología y se tiene acceso a los avances tecnológicos.

El dinamismo con que se está dando el referido cambio social, provoca la transformación de todos los padrones de la sociedad, haciendo que la próxima generación viva de una manera sustantivamente diferente a la nuestra. Su cotidianeidad, su posicionamiento en la economía

(educación, productividad, empleo, etc.), sus formas de gobernarse, entre otras cuestiones, han de variar a un ritmo muy superior al que se dio en el pasado.

Son tantos los ámbitos que el proceso globalizador invade, facilitado por el avance tecnológico, que se llegan a confundir los verdaderos significados del mismo.

¿Qué hace que un individuo viva en una ciudad y pueda trabajar en otra, ubicada a cientos de kilómetros de la primera?. ¿Qué tipo de magia hace que podamos ver en directo por televisión, tanto el enjuiciamiento del presidente de un país poderoso, como asistir a una guerra verdadera como si fuera una película, o ver en tiempo real cómo se derriban 2 torres monumentales y gemelas dejando estupefacto al mundo entero?.

¿Qué máquina tan potente hace que cada vez se produzca más con menos personal, generando desempleo y exclusión?.

¿Qué tipo de artefacto consigue que el dinero se mueva en segundos desde un lugar hacia las antípodas, poniendo en riesgo la economía de la que dependen cientos de miles de personas?.

¿Qué facilita un tipo de organización empresarial-industrial que convierte a grandes fábricas en estructuras de cartón, que se levantan en horas y se mudan a otra ciudad localizada en otro continente?.

¿Qué extraño designio produce la desaparición de las fronteras nacionales y se acuñe una moneda común para grupos de países que anteriormente hubieran considerado este hecho como la más flagrante entrega de su soberanía?.

¿Qué tipo de modisto consigue que una mujer japonesa, se vista exactamente igual que una que vive en una ciudad americana o europea?. ¿Por qué ahora, en cualquier ciudad del mundo se puede comer comida china elaborada con ingredientes venidos de China o hamburguesas con el mismo sabor hechas con materias primas locales?. ¿Por qué hoy una canción es famosa en todo el mundo simultáneamente?.

¿Qué hace que un empresario que, caminando por las calles del distrito de negocios neoyorkino, pueda ver y escuchar sin la existencia de ningún cable lo que ocurre en las bolsas de valores de Sudamérica o Asia?.

¿Qué tipo de propaganda hace que los colores partidarios de los gobiernos de los países desarrollados se homogeneicen, permutando todos al mismo tiempo la ideología neoliberal por la socialdemocracia, luego a la inversa y así sucesivamente?.

¿Cómo se realiza el proceso a través del cual con una tarjeta de plástico obtenida en nuestro banco local, se pueden pagar nuestras compras en diferentes ciudades pertenecientes a otros países?. ¿Qué procedimiento, teclado de computadora mediante, hace posible cerrar trato con un vendedor a quién no conocemos, ni sabemos dónde está localizada su oficina?.

¹⁶⁸ Profesor titular de la materia Tecnologías de Gestión II de la Maestría en Administración Pública del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba.

Podemos decir que existen múltiples causas que generan múltiples efectos. Precisamente esta dinámica tan compleja hace que sea difícil definir en pocas palabras el proceso de globalización y sus múltiples interacciones.

Necesariamente, para poder analizar el impacto de las nuevas tecnologías sobre el territorio urbano y en definitiva sobre la sociedad local, se requiere que en primer término se ponga de manifiesto la relación existente entre el avance de la ciencia y de la técnica con el proceso de globalización.

Asimismo, antes de investigar las lógicas y las consecuencias de la globalización debe aclararse que no es la tecnología la única generadora de este proceso, sino que la ideología reinante también tiene mucho que ver con ella. En este sentido y luego de reflexionar sobre estos conceptos, sus causas y efectos, el lector podrá apreciar que el mundo gobernado por una reunión de directorio de una empresa global con sillones y televisores ubicados en distintos lugares del mundo, ha dejado de ser el loco argumento de un film de ciencia ficción de años atrás.

2. ¿Qué es la globalización?

Existen varias perspectivas para conceptualizar la globalización. En principio podemos decir que significa el colapso de las distancias y por tanto, la generación de un nuevo espacio, esta vez transnacional y por ende de carácter planetario.

Ulrich Bech¹⁶⁹ la define como sigue: *"Globalización significa la perceptible pérdida de fronteras en las distintas dimensiones de la economía, la información, la ecología, la técnica, los conflictos transculturales y la sociedad civil y relacionada básicamente con todo esto, una cosa que al mismo tiempo modifica a todas luces con perceptible violencia la vida cotidiana y que fuerza a todos a adaptarse y a responder"*.

Al decir de Riccardo Petrella y el Grupo de Lisboa¹⁷⁰, *"la globalización hace referencia a la multiplicidad de vínculos e interconexiones entre los Estados y las sociedades que construyen el actual sistema mundial."*

En nuestras palabras, el proceso globalizador se explica en el notable e inmediato impacto que produce una decisión tomada, un hecho acaecido o una acción ejecutada en un lugar del mundo, en otros múltiples puntos o ciudades ubicados a miles de kilómetros de aquel.

Todo esto es factible gracias al avance tecnológico. No obstante no es la única fuente que lo permite. Más arriba apuntamos que la ideología también ha motivado el proceso de globalización. Esta ideología, que viene imponiéndose desde hace relativamente poco tiempo, se caracteriza por: a) la apertura de los mercados nacionales; b) la privatización de los servicios públicos; y c) la desregulación de la actividad económica.

¹⁶⁹ BECH, Ulrich, *¿Qué es la globalización?*. Paidós Estado y Sociedad. Pág.42.

¹⁷⁰ PETRELLA, Ricardo, *Los límites a la competitividad: Cómo se debe gestionar la aldea global*, Editorial Sudamericana, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires 1996. Pág. 53.

Estas características del *Estado Mínimo*¹⁷¹, ponen en riesgo el equilibrio en la relación Gobierno-Mercado, habiéndose logrado un fuerte predominio del segundo sobre el primero. Uno de los factores que genera esta tensión, es la propia razón de ser de la globalización: la existencia de un mercado global sin un Estado mundial; dicho de otra forma, la presencia de una sociedad global sin un gobierno que la organice, regule y armonice.

La existencia del Estado requiere la existencia de una nación y, bajo la idea de nación subyace la existencia de un pueblo con su acervo cultural y un territorio. La caída de las fronteras nacionales, sumada al reemplazo del espacio nacional por el espacio de los flujos¹⁷², hace que el Estado pierda su base de legitimación¹⁷³ y su poder de coerción.

De esta manera, el concepto de globalización requiere de una sociedad global desestructurada políticamente, en la que aparece el capital como principal decisor. Más aún, el proceso globalizador hace que las políticas gubernamentales se pongan al servicio de las empresas que se mueven en el mercado global, pasando de un *Estado permisivo* propio de la ideología neoliberal a un Estado facilitador de la globalización.

En esta línea, con el debilitamiento del Estado - Nación han desaparecido una serie de derechos sociales, tales como: la asistencia social, el seguro de desempleo, un salario mínimo que alcance para lo básico, la promoción gubernamental de la igualdad de oportunidades y la salud pública, entre otros. Asimismo, fruto de la presión ejercida por las empresas, se aplican normas de flexibilización laboral.

Todo este proceso favorecido por el avance tecnológico, ha generado beneficios, pero también efectos negativos que están poniendo en caos el orden mundial:

- La aplicación de tecnologías de avanzada en los procesos productivos ha reemplazado al recurso humano y expulsado mano de obra del mercado laboral, generando altos niveles de desempleo. Podemos decir que uno de los rasgos de esta tercera revolución industrial es el surgimiento de un nuevo capitalismo que destruye trabajo y cambia las características del empleo. La rapidez con que se genera y aplica la innovación tecnológica en el proceso productivo, sumada a la obsolescencia de los sistemas educativos y de formación para el trabajo, ha provocado que quede fuera del mercado laboral una gran masa de trabajadores que pasan a estar automáticamente poco calificados frente a las necesidades de la demanda. El proceso globalizador se basa en la competencia a toda costa. Sin embargo, no está en discusión el tema de las bondades de la competitividad, en realidad ésta es la fuente de toda mejora de la humanidad. Se trata de poner en crisis el concepto de competitividad sin límites, el que se resume en la nula preocupación por la forma en que se distribuye la riqueza, conseguida gracias al incremento de la productividad y la eficiencia.

¹⁷¹ Entiendo por *Estado Mínimo* a aquel que posee una reducida participación en el PBI, escasa capacidad de reacción e innovación y una casi nula aptitud de control, con lo que se le hace imposible aplicar su poder redistributivo.

¹⁷² CASTELLS, Manuel, *La ciudad Informacional. Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano - regional*. Alianza Editorial, Madrid, 1995. Capítulo 3.

¹⁷³ Esta pérdida de legitimidad del Estado también se debe a su propia ineficiencia, a su pesada estructura burocrática y a su incapacidad de gerenciamiento.

- Otro efecto negativo está relacionado con la degradación ambiental, producida por la pérdida de poder estatal, frente a la necesidad de promover la creación de empleos; asimismo, ocurre por el fácil traslado y radicación de inversión directa en territorios con escasa legislación ambiental.
- La facilidad con que se desplazan los capitales produce movimientos financieros especulativos que hacen temblar las economías nacionales y regionales. Esta volatilidad ya no es sólo patrimonio del sector financiero, sino que también las tecnologías modernas de producción, contribuyen a que se mueva con mínima dificultad el *hardware* de una empresa¹⁷⁴.
- Se está dando una hiperconcentración de la riqueza que convierte en riesgosas las economías de los países, sumada a la mencionada mala redistribución del ingreso que aumenta la pobreza y disminuye la clase media.
- En virtud del aumento de poder del sector empresario global, los gobiernos toman decisiones que generan crónicos déficits presupuestarios. Se ven disminuidos los ingresos a través de rebajas impositivas y de la seguridad social y a la vez se elevan los gastos ante la presión por mejoras en las infraestructuras y el transporte; tampoco debemos olvidar, los efectos que sobre las economías menos desarrolladas, tienen las medidas proteccionistas de los gobiernos de los países más poderosos.
- Por otra parte, se ha dado un cambio en la escala del mercado pasando a ser global y esto ha implicado una profunda reforma en la organización de la empresa. En la actualidad, el mercado es el mundo y esto requiere de una estructura organizacional que esté dotada de una fuerte descentralización y de una gran flexibilidad. Es decir, gracias a las tecnologías de información y de comunicación, se descentralizan las operaciones de montaje en cualquier parte del mundo, conforme a las ventajas del precio de la mano de obra. Simultáneamente, se concentra la toma de decisiones y las actividades de investigación y desarrollo en una sede central¹⁷⁵.

Todo esto, junto a otras cuestiones, nos ha conducido a una nueva lógica de localización de inversiones, a procesos de exclusión de grandes zonas del mundo y a la dualización de la sociedad urbana, inclusive en las ciudades pertenecientes a las grandes potencias.

Como puede intuirse, la globalización generada por el paradigma ideológico que se comentó más arriba y éste a su vez facilitado por el avance tecnológico, ocasiona un fuerte impacto a nivel de la ciudad: tema que trataremos de abordar acertadamente en la sección inmediata siguiente.

¹⁷⁴ Como ejemplo podemos citar que con la devaluación brasilera del primer trimestre de 1999, la FIAT mudó la línea de producción del modelo Palio montándola en Belo Horizonte en sólo dos meses.

¹⁷⁵ Esta nueva lógica organizativa ha generado la denominada *Producción Hueca*, caracterizada por un modelo de no producción en la sede central de la empresa global, en la que sólo coordina, investiga y financia, en búsqueda de la minimización de los costos a través de nuevas metodologías (producción flexible, defecto cero, inventario cero, alianzas estratégicas, redes empresariales globales, etc.) y la reducción de la incertidumbre debida a una demanda impredecible.

3. Ciudad global y sociedad dual: el impacto de la tecnología en los asentamientos urbanos

La ciudad enfrenta hoy un escenario de transición e incertidumbre. La globalización ha penetrado en la vida cotidiana de la población urbana y generado fuerzas que la modifican sustantivamente. El proceso globalizador ha producido efectos (algunos negativos, otros no tanto) que deben ser considerados por el gobierno municipal, con el objeto de comprender sus causas y poder atacarlas o aprovecharlas según el caso, mediante la apropiación de nuevos roles y la incorporación de innovaciones en la forma de gestionar la ciudad.

Uno de estos efectos paradójicamente, es la revalorización de lo local, un redescubrimiento de lo urbano. Dice Robertson¹⁷⁶ que *“lo local y lo global no se excluyen mutuamente. Al contrario, lo local debe entenderse como un aspecto de lo global”*. De esta forma, se ha acuñado el término “glocalización” para nombrar a estos dos procesos que se dan juntos y que más bien son complementarios antes que antagónicos. Asimismo, los efectos de la globalización operan territorializadamente y con ello los espacios urbanos se transforman de diversas maneras desde dos perspectivas: la física y la social. Por otra parte, el mundo hoy funciona en red y las ciudades no son una excepción a esta regla de la modernidad.

Los mencionados constituyen potentes impactos en la ciudad actual y futura, analicemos seguidamente cada uno de ellos.

3.1. La revalorización de lo local

Existen por lo menos cinco síntomas fáciles de identificar, que confirman que la ciudad ha pasado a ser un actor privilegiado junto a todo lo global.

El primero parte del hecho de que la cultura aún no se ha resignado a unificarse. Es más, ante la presión de los bombardeos del proceso de globalización y de las migraciones, en el ámbito local se ha provocado una reacción inversa que lucha por preservar sus costumbres, el arte, sus símbolos y creencias, el folklore y una infinidad de aspectos que definen a cada localismo, inclusive su gastronomía autóctona. Aparecen a la luz y toman cada vez más fuerza movimientos culturales locales que generan productos que resguardan la identidad propia de su lugar¹⁷⁷.

Tal como lo manifiesta Polly Toynbee¹⁷⁸, está claro que existen factores que hacen temer por la cultura local. Fruto una vez más del avance tecnológico, se corre el riesgo de un “monopolio internacional de las grandes fuentes de cultura en el futuro: información (prensa y noticiosos

¹⁷⁶ ROBERTSON, R.; FEATHERSTONE, M; LASH, S; (EDS.). *Global Modernities* London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage Publications, 1995. Pág 144.

¹⁷⁷ Basta recordar cómo hace pocos días en la Feria del Libro 2002, en la puerta del Predio Ferial de la Sociedad Rural Argentina en Palermo estaban instalados escritores que promovían editoriales locales y criticaban a las internacionales que tenían su stand en la feria.

¹⁷⁸ TOYNBEE, Polly. “¿Quién teme a la cultura global?”, en: GIDDENS, A. Y HUTTON, W. (comp.) *En el límite. La Vida en el Capitalismo Global*, Kriterion Editores. Barcelona (España). 2000. Pág. 269.

internacionales), radio y televisión¹⁷⁹, cine¹⁸⁰ y música¹⁸¹ y el turismo¹⁸². En mi opinión, también incluiría las editoriales de libros.

Si bien es cierto que se corren riesgos, todo hace prever que estamos a tiempo de elaborar normativas y emprender acciones para aprovechar el avance tecnológico que: a) contenga la hibridación cultural¹⁸³ que pone en peligro principios vitales de la cultura local; y b) de a conocer globalmente nuestra identidad.

En este sentido, fruto de las telecomunicaciones modernas y del aumento del turismo, se difunden globalmente con mayor facilidad estas especificidades y se implementan programas de *city marketing*. Cada ciudad con el objetivo de explotar sus atractivos aprovecha aspectos de su propia cultura para diferenciarse de las demás y atraer turistas, inversiones, recursos que movilicen la economía local y creen fuentes de trabajo. Las ciudades tratan de vender un *producto ciudad* específico, planeado, diferenciado y comercializado para acercar negocios a su economía urbana.

En segundo término, aún en la economía del espacio de los flujos la gente necesita salir de un punto - de un aeropuerto, de una ciudad - para llegar a otros, las empresas se encuentran inmersas en un movimiento de relocalización para poder producir, las bolsas de valores necesitan de uno o varios centros localizados donde haya infraestructura para poder realizar las transacciones, etc. A todos los actores incluidos en la economía global les hace falta una base física, una plataforma territorial, para poder desenvolverse y ella es la ciudad.

Un tercer aspecto que actúa como síntoma de la importancia que cobra lo local, surge del hecho de que las empresas globales deben producir en mercados volcados al cliente. Por tanto se ven obligadas a adecuar su producto a la ideosincracia del lugar donde se vende, es decir a los gustos específicos que se poseen en el espacio local. Esto es posible gracias a la flexibilidad y descentralización con que pueden implementarse los sistemas de producción, tal como se explicó en el apartado anterior.

En cuarto lugar, el vivir en un tiempo tan problemático y con tantas incertidumbres hace que busquemos una identidad, pretendiendo un sentido de orientación y de esta manera poder ganar en términos de seguridad y reafirmación colectiva. Tanto es así, que la exacerbación de esta tendencia localista, está conduciendo a muchas comunidades a la xenofobia y a la intolerancia.

Quinto y último, es la constatación cuantitativa de lo manifestado, ya que mas de $\frac{3}{4}$ partes de la población de los países menos desarrollados se ha mudado a la ciudad; lo que ocurriría también en Estados Unidos y Europa sin la fuerte dosis de subsidio, transferido a la población rural por parte de sus gobiernos.

¹⁷⁹ Estados Unidos exporta el 72% de los programas de televisión a todos los países del mundo y sólo compra en el extranjero el 2%, mientras que Gran Bretaña exporta el 9% del mercado mundial de programas; ambos poseen el 81% del mercado global.

¹⁸⁰ Por ejemplo en Gran Bretaña el 90% de los estrenos son filmados en Hollywood.

¹⁸¹ En la actualidad sólo cuatro empresas (EMI, Polygram, Warner y Sony) poseen más del 70% de las ventas de música grabada en el mundo.

¹⁸² Un claro ejemplo de esto fue la noche del 31 de diciembre del 2000.

3.2. La red global de ciudades

Si bien hemos dicho que un efecto de la globalización es el redescubrimiento de la ciudad, también la innovación y la capacidad (o posibilidad en muchos casos) de generar y adoptar tecnología, produce cambios tanto en la configuración del sistema mundial de ciudades, como al interior de las mismas. Para poder fijar políticas en los diferentes niveles de gobierno, es necesario comprender la actual dinámica de flujos económicos y por tanto tecnológicos. Sólo de esta manera la clase dirigente podrá intervenir de modo adecuado en la formulación de políticas de crecimiento económico y de generación de empleo.

Tal como lo explica Saskia Sassen¹⁸⁴, se dan dos fenómenos que están presentes simultáneamente: el rol y la importancia de una ciudad en la red global de ciudades y por otro lado la lógica de radicación de actividades en el territorio local.

Mucho tienen que ver con esta nueva conformación de una red mundial de ciudades, las tecnologías de información y comunicación. De hecho, la economía global se basa en este aspecto, al que debe adicionarse la gran tecnificación del proceso productivo.

En el *espacio de los flujos* caracterizado por el intercambio de información permitido por el avance de las telecomunicaciones (en contraposición con el *espacio de los lugares*), se ha generado un nuevo modelo de economía global, que está liderado por centros importantes de toma de decisión y de servicios avanzados en los que se radica el desarrollo científico y la innovación tecnológica. Castells renombra a estos centros urbanos como *ciudades informacionales* mientras que otros autores las han bautizado como *ciudades globales*, en sustitución al concepto de ciudad mundial más ligado al tamaño y al grado de cosmopolitismo.

Este fenómeno de concentración económica dado en una cantidad relativamente pequeña de ciudades, se debió además de la concentración financiera y de los grandes centros de telecomunicaciones, a que cuentan con una gran red de proveedores y una mano de obra altamente calificada.

Paralelamente, a esta fuerte concentración que se da en unas cuantas ciudades globales, se le suma un proceso de descentralización que provoca la aparición de otras ciudades importantes pero de menor nivel, en las que se localizan actividades de producción y de servicios menos avanzados. Para este segundo grupo de ciudades, las que están directamente interconectadas con las primeras, las empresas demandaron una mano de obra semicalificada y prescindible conforme a los vaivenes del mercado.

Ambos tipos de ciudades son atractoras de empresas las que poseen una lógica particular para decidir dónde localizarse. Producto de la fuerte desocupación existente a nivel mundial, hoy las ciudades compiten entre sí encarnizadamente para lograr inversiones directas que incrementen su nivel de actividad.

¹⁸³ Para profundizar este concepto recomiendo la lectura de: GARCÍA CANCLINI, Néstor *La Globalización Imaginada*. Editorial Paidós, Colección Estado y Sociedad. México D.F. 1999.

Los factores que hacen decidirse a las empresas por una localización o por otra son:

- Fácil accesibilidad (Infraestructura de telecomunicaciones, de transporte, aeropuertos, autopistas, puertos e hidrovías, cantidad de vuelos diarios que unen a la ciudad en evaluación con las principales capitales de la región y el mundo, etc.);
- Economías de aglomeración (tejido empresarial existente y dinamismo de la comunidad, servicios de apoyo a las empresas, existencia de servicios financieros, etc.);
- Grado de conflictividad de la ciudad (seguridad, violencia urbana, disturbios, clima social, etc.);
- Nivel de calidad de vida (escuelas con buen nivel educativo, acceso a actividades culturales y rica vida social, clima y bellezas naturales, cuidada arquitectura, etc.);
- Calificación de la mano de obra, niveles salariales y tipo de sindicalización;
- Existencia de universidades prestigiosas y de centros de investigación y desarrollo;
- Poder de negociación del gobierno local y normativas que rigen y promocionan la radicación de inversiones;

Son estas variables (muchas de ellas están provocadas o tienen que ver con la aplicación de innovaciones tecnológicas) las que diseñan un nuevo mapa mundial de ciudades.

“La fabricación de alta tecnología... marcó la aparición de una nueva lógica de localización industrial” y este aspecto a signado la conformación de un nuevo sistema mundial de asentamientos urbanos que funciona bajo el formato de una red que posee nodos centrales y subcentros de diferentes niveles”. De allí la aparición de las capitales globales y la categorización de las ciudades que constituyen el citado segundo grupo conectadas a las primeras. Esto tiene vital importancia, no porque sea necesario armar un ranking internacional de ciudades, sino debido a que conforme se posicionen las mismas en esta red, se distribuirá espacialmente el trabajo en el mundo.

3.3. La transformación de los espacios urbanos

El segundo tema a discutir en línea con la perspectiva física de los impactos de la globalización se refiere a que, así como el sistema mundial de ciudades se ha transformado en función de la tecnología y los nuevos procesos de producción, también la propia conformación interna de la ciudad se ha visto superlativamente influida por estos aspectos. Los mismos han tenido un impacto directo en el uso del suelo urbano, es decir en la forma de construir y usar la ciudad y por otro lado, en la calidad de vida de sus habitantes y en la inclusión de los mismos en la vida ciudadana.

Dice Castells¹⁸⁵ al analizar la creación de nuevos procesos espaciales que *“el espacio no es una fotocopia de la sociedad: es la sociedad misma*”. Por tanto, existe una relación directa entre la forma en que se va construyendo y reconstruyendo una ciudad y su situación social. Precisamente, el espacio de los flujos diseñado por las tecnologías de información y comunicación aplicadas a la producción y a la vida cotidiana, tiene un reflejo físico en la urbanización.

¹⁸⁴ SASSEN, Saskia *The Global City: New York, London, Tokio* Princeton University Press. Princeton (NJ). 1991. Pág. 3.

¹⁸⁵ CASTELLS, M. *Op. Cit.* Pág. 444.

La ciudad que participa de la red global está reestructurándose conforme a patrones comunes, aunque los mismos pueden tener distintos efectos para los diferentes casos específicos, en virtud de su propia historia. Algunos de estos patrones comunes son los siguientes:

- La clase con mayores ingresos construye espacios exclusivos y segregados del conjunto de la sociedad, dándose una construcción no pública de ciudad con servicios gestionados privadamente con poco control estatal (seguridad, limpieza, iluminación, espacios verdes y de recreación, equipamientos de uso común, etc.);
- El precio de la tierra actúa como barrera protectora del sector de altos recursos, compuesto por empresarios, directivos y profesionales con alto nivel de calificación;
- El sector con cierto poder adquisitivo transforma y adecua el espacio en el que vive y trabaja, a efectos de estar conectado con el mundo global, mientras que el Estado y los gobiernos locales no han conseguido incluir a la población de escasos recursos en esta dinámica;
- El nuevo espacio industrial está diseñado por la capacidad tecnológica y organizativa de distribuir el proceso productivo en diferentes localizaciones; gracias a las modernas telecomunicaciones y a la flexibilidad y eficiencia de los procesos de fabricación, no se generan mayores problemas en la coordinación remota de sus componentes;
- Las actividades de las empresas de servicios y las actividades de oficina se mudan desde el núcleo de la ciudad hacia la periferia de la misma;
- Los medios de transporte público intraurbano entran en colapso y los que mantienen alguna eficiencia requieren de un alto nivel de subsidio;
- El automóvil pasa a ser un importante medio de transporte lo que genera grandes conflictos de tránsito y la consecuente y desorbitante inversión pública para solucionarlos;
- El teletrabajo, la telecompra, la telebanca, la telemedicina influirán en el futuro en la estructura urbanística de la ciudad;
- La especialización altamente concentrada en ciertas zonas de la ciudad se está dando como una característica básica del uso del suelo urbano;
- Se dan procesos de abandono de las zonas céntricas y la generación de barrios de categoría en las zonas suburbanas;
- Casi siempre la renovación y revalorización de las zonas céntricas tugurizadas se da a través de procesos de generación de centros de negocios o *bussines districts*, dotados de servicios con alta tecnología;
- Entre lo local y lo global ha quedado un vasto espacio que demora en articularse. Esto genera inestabilidad tanto en la sociedad urbana como en los diferentes niveles gubernamentales, pero fundamentalmente deja desguarnecido al gobierno local.

3.4. La sociedad urbana dualizada:

Todas estas cuestiones no sólo contribuyen a la generación de una nueva estructuración de la morfología de las ciudades sino, lo que es más preocupante, han conformado un nuevo modelo de sociedad que promueve la exclusión de buena parte de su población.

A este proceso se lo denomina como *dualización* y su efecto es la configuración de una ciudad dual. Esta se caracteriza por la eliminación de la clase media y la polarización de dos clases totalmente incomunicadas entre sí, una de ellas conectada a los beneficios del avance tecnológico y el mundo globalizado y la otra totalmente excluida de los mismos. Va de suyo que este nuevo modelo de sociedad urbana no está exento de conflictos y de inversiones poco eficientes (¿De qué sirve rodear por un alambrado olímpico y de guardias de seguridad a un barrio de alta categoría, sino fuera por los grandes niveles de inseguridad generada en parte por el desempleo y la exclusión?. ¿Por qué construir un barrio residencial con viviendas lujosas en espacios aislados y suburbanos, cuando su lejanía vuelve más caro el tendido de las redes de infraestructura y este tendido recorre sectores con baja densidad que dificulta su financiamiento?). Consecuentemente, este proceso produce un *adentro* y un *afuera* de la sociedad global, lo que implica el disfrute de las bondades de la globalización para algunos y el sufrimiento de los efectos nocivos de la misma por la otra parte de la población. Asimismo, esto también tiene una clara expresión espacial en la ciudad, en la que se refleja una constante lucha por diferenciar y dominar territorios. Este aspecto salta a la vista fácilmente, tan fácilmente como se diferencia visualmente la opulencia y la miseria.

Una vez más, la tecnología tiene mucho que ver con los impactos mencionados. Si bien no es la causa de la ciudad dual, es un instrumento indispensable para hacerla posible. La coexistencia de estas dos clases con reflejo territorial urbanístico, se produce por la creciente diferenciación de la fuerza de trabajo: a) los que están calificados para desempeñarse en la economía global de los espacios altamente tecnificados; y b) la mano de obra que ha quedado obsoleta por su tipo y nivel de calificación, que sólo puede dedicarse a la economía informal con bajos niveles de retribución, si es que no queda marginada del mercado laboral.

Ya dijimos que la ciudad se apresta a iniciar el milenio con un panorama de incertidumbre. Si esto es así la gestión municipal, el gobierno local, enfrenta el desafío de gestar por lo menos atisbos de solución a esta problemática. La dualización no sólo aqueja al propio funcionamiento de la ciudad sino que, lo que en definitiva importa, afecta gravemente la calidad de vida de la totalidad de su población; hasta la clase con mayor nivel adquisitivo se siente incómoda por la sensación de inseguridad que le genera.

Para responder al proceso de exclusión, tanto de grandes zonas del mundo como de segmentos importantes de las ciudades (los que quedan fuera del proceso de desarrollo), se deben planear y ejecutar acciones que transformen a la ciudad dual y se aboquen a la construcción de una nueva sociedad urbana.

4. El rol del gobierno local en la ciencia y tecnología en el marco de la economía informacional

Cabe abordar en este apartado, el papel del gobierno local (teniendo en cuenta sus potestades, incumbencias y reales posibilidades) en la generación y aplicación de tecnología, en pos del desarrollo económico-social. En definitiva, responder a la pregunta: ¿Qué puede hacer un municipio ante el escenario planteado?.

En primer término, definiremos por tecnología a todos aquellos conocimientos que son aplicables en la industria, resaltando que las instituciones públicas y privadas conforman un sistema que la promocionan.

Ya comentamos que las tecnologías de información y comunicación desempeñan una función destacada en la producción y en la actividad económica en general. También se manifestó que, en virtud de la gran competencia reinante y de la necesidad de hacer más productivos sus procesos, las empresas han transformado la demanda de recursos humanos y la forma en que se moviliza el capital (tanto el financiero como el fijo dedicado a la fabricación propiamente dicha). Esto a su vez, ha generado la reestructuración de sus metodologías de gestión y su diseño organizacional, facilitados y flexibilizados también por el avance tecnológico.

Desde esta perspectiva, parecería demasiado abstracto y con un limitado campo de acción el intervenir en esta temática por parte del municipio. Sin embargo, en la actualidad ya no alcanza con que una municipalidad se ocupe solamente de construir infraestructura y prestar servicios urbanos, sino que debe dejar su papel pasivo-prescindente, para pasar a ser un agente de la economía local, propositivo y facilitador de negocios. Estamos hablando de innovar un nuevo rol como promotor del desarrollo económico local, dinamizador del nivel de actividad de su ciudad y generador de condiciones que favorezcan la creación de empleo. Ante este desafío, asumido muchas veces por ser el nivel gubernamental más cercano a la gente y por tanto más expuesto a sus demandas, el gobierno municipal debe preocuparse porque las empresas radicadas en su territorio ganen en términos de productividad y en consecuencia, contribuir a la mejora de la competitividad de su tejido urbano.

Desde otra óptica, resulta importante formular desde lo local políticas y estrategias de desarrollo tecnológico debido a que, en cierta medida, este condiciona la suerte de una ciudad conforme a los rubros económicos que en ella se presenten. La posibilidad de desarrollar o aplicar un cierto tipo de tecnología, contribuye a configurar la vocación de un territorio y da respuesta a los interrogantes: ¿qué sector/es genera/n el producto bruto de cierta ciudad?, ¿qué provee al mundo y qué ofrece a la región?, ¿de qué vive este asentamiento urbano?. Este concepto no hace más que reconocer el valor estratégico de la tecnología en la construcción de una imagen de ciudad: industrial, comercial, cultural, de centro financiero, turística o de servicios; inclusive de tecnópolis, ciudad universitaria o ciudad del conocimiento.

Existen rasgos relevantes de los procesos de innovación y desarrollo tecnológicos¹⁸⁶, cuyo análisis servirá para determinar el grado y el tipo de intervención que puede tener un gobierno local en el ámbito de la Ciencia y Tecnología:

- Relación de la empresa con el mercado;
- Organización del flujo de conocimientos hacia la empresa;
- Aspectos de la organización y el gerenciamiento de la empresa que innova.

El primero de ellos nos está indicando que debe existir un claro equilibrio entre la adopción de tecnología por parte de la empresa y la demanda del mercado. El segundo rasgo nos significa que es imprescindible que la empresa conozca el entorno tecnológico vigente, mientras que el tercero se refiere a que existe una necesidad empresarial de *expertis* relacionada con las aptitudes y actitudes para *emprender* (cultura emprendedora) y de una apropiada organización funcional para gestionar la tecnología.

Por otra parte, los estudiosos de este tema sostienen que otra fuente de productividad empresarial se basa en la calidad de la formación y el nivel de calificación de sus recursos humanos.

En síntesis, a una empresa le es necesario contar con información veraz y oportuna sobre las demandas reales del mercado y de la oferta tecnológica existente, como así también generar aptitudes (tanto organizativas como de sus recursos humanos) para gestionarla en su interior.

Ante esto el municipio puede llevar adelante una serie de actividades relacionadas con esta problemática, que apoyen al sector empresarial no sólo a nivel individual de cada empresa, sino accionando en esferas más amplias y trabajando con múltiples actores. Veamos entonces las funciones que el gobierno local debería incorporar en su estructura, para apoyar a la innovación y adopción de tecnología y por ende, promover el desarrollo económico local. Las mismas pueden clasificarse en tres grandes grupos:

- El consumo interno de tecnología como principal institución encargada de la gestión de la ciudad;
- La promoción del desarrollo económico local a través del apoyo tecnológico a las empresas;
- La construcción de la ciudad dotándola de tecnología y el uso del suelo como generador de negocios.

4.1. El consumo interno de tecnología

Este tipo de uso y desarrollo de tecnología está principalmente enfocado hacia el buen funcionamiento de la ciudad y a la eficiencia interna del municipio. Tiene por objetivo el mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos y el aumento de la competitividad del asentamiento. En este sentido, el gobierno municipal debería aplicar y generar modernas tecnologías que resuelvan una serie de problemáticas urbanas.

En esta línea, será muy importante que el municipio esté dotado tecnológicamente para llevar adelante las siguientes cuestiones:

¹⁸⁶ PALADINO, M., RODRÍGUEZ LARRETA, H. Y AMBAS, D. *Tecnología y Competitividad en el Mercosur*. Ediciones Macchi. Buenos Aires. 1999. Pág. 29

- Empezar acciones que aprovechen el avance tecnológico en el ámbito social: incluir en sus servicios educativos la enseñanza de la ciencia y la técnica¹⁸⁷, generar actitudes emprendedoras desde la niñez, fabricación de medicamentos (farmacia municipal), puesta en marcha de call centers de información y emergencias a través de líneas 0800, control bromatológico con modernos laboratorios, instauración de programas nutricionales, preservar la sustentabilidad ambiental (sistemas automáticos de monitoreo de la polución del aire y el agua, tratamiento de residuos, etc.)
- En otro orden pero desde esta misma perspectiva, una municipalidad debería incorporar tecnologías modernas relacionadas con la información y la comunicación, a efectos de mejorar su eficiencia administrativa, su eficacia en la toma de decisiones y reducir su burocratización. El llamado "municipio inteligente" está dando paso a gestiones más transparentes (al poner la información a disposición de la comunidad), más ágiles, que permiten la participación ciudadana y que facilitan las tramitaciones.
- Otra gama de actividades municipales que requiere de tecnificación es la referida al diseño y construcción de obra pública e infraestructura (aplicación de nuevas tecnologías constructivas de viviendas para familias de escasos recursos, dimensionamiento y construcción de obras de saneamiento y tratamiento de aguas servidas, diseño y construcción de obras de desagües y lagunas de retención, modernos sistemas de información y comunicación dedicados al ordenamiento del tránsito y al transporte público, tecnología para la inspección técnica vehicular, etc.)
- Por otra parte, el municipio debería utilizar su poder de compra y de esta forma fomentar indirectamente el desarrollo tecnológico. Sobre este punto, existirían dos tipos de acciones a ejecutar. La primera está dedicada a promover la intervención de las universidades e institutos de investigación, tercerizando la formulación de proyectos, la prestación de servicios y la realización de controles. De este modo, se aprovecharían sus laboratorios y los conocimientos científicos de sus investigadores y se estaría promoviendo la investigación básica. La segunda, refiere a la posibilidad de aplicar exigencias en la contratación de empresas que utilicen nuevas tecnologías en la prestación de servicios urbanos.

4.2. La promoción del desarrollo económico a través del apoyo tecnológico a las empresas:

No es casual que en la casi totalidad de los municipios del Mercosur las políticas de Ciencia y Tecnología sean asignadas a las áreas funcionales encargadas de la promoción del desarrollo económico y del empleo. Ya comentamos la importancia que posee la tecnología en la productividad

¹⁸⁷ OTEIZA, E.; GLAVICH, E. Y LOWLER, D. "La política científica y tecnológica en la ciudad", en Finquelievich, S. y Schiavo, E. (comp.) *La ciudad y sus TICs. Tecnología de información y comunicación*. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires. 1998. Pág. 33.

de las empresas en la era de la globalización. Por ello uno de los factores a incluir en las políticas de apoyo al sector empresarial, es el dedicado al fomento de la innovación tecnológica:

- Un papel que puede cumplir una municipalidad en este ámbito, es el de articular a los generadores de ciencia y tecnología con los agentes económicos. De esta manera se conforma una trilogía estratégica para el desarrollo local: el gobierno de la ciudad, la universidad y la empresa. Una ciudad "científica" con centros de estudio que cuenten con docentes e investigadores, es una ciudad que posee una ventaja competitiva de mediano plazo, que la convierte en un asentamiento atractivo para invertir. Para llevar adelante esta nueva función del gobierno local, resulta imprescindible que actúe como encauzador de las necesidades tecnológicas del tejido económico y como principal actor al delinear una política científica de la ciudad. La creación de incubadoras de empresas de base tecnológica y la radicación de parques tecnológicos, son un claro ejemplo de este tipo de políticas.
- A inicios de este mismo título, nos referimos a las necesidades de información que tiene una empresa con relación a las demandas de su mercado, a la gama de tecnologías existentes y a la forma de introducir las en su organización. Este también puede ser un valioso aporte del municipio, mediante la provisión de información que le permita al sector empresarial tomar decisiones. Como instrumentos que van en este sentido podemos citar: la instalación de centros de atención y asesoramiento a las pymes, la implementación de un sistema de información empresarial, o la creación de una ventanilla única para las tramitaciones empresarias.
- Se ha dicho que la economía post-industrial o informacional, basa la productividad de una empresa en las aptitudes de sus recursos humanos, tanto para incorporar y manipular los avances tecnológicos en los procesos productivos, como para gestionar la innovación en su administración. Una actividad municipal asociada a esta temática, se refiere a la participación en la capacitación del personal de las empresas, implantando sistemas que califiquen a la mano de obra local.
- Otra acción fundamental del municipio en este nuevo rol que proponemos, es difundir en su comunidad empresaria, la real importancia de la tecnología como factor de competitividad y lanzar mensajes a la sociedad y a los otros niveles de gobierno sobre la necesidad de invertir en tecnología como aspecto crucial, para lograr crecimiento económico y bienestar a la comunidad.
- Por último, debe destacarse que la promoción fiscal incluida en el régimen impositivo, puede ser otro instrumento municipal para fomentar el desarrollo o la aplicación de nuevas tecnologías por parte de las empresas.

4.3. La planificación urbana y el uso del suelo como factor generador de negocios y equidad social

En lo que va del presente artículo, hemos apuntado la manera inexorable en que la tecnología ha invadido el hogar y el mundo de los negocios. En este sentido resulta indispensable que el municipio, como principal responsable de la gestión de la ciudad, incorpore funciones y metodologías que faciliten a distintos sectores de la comunidad el acceso a la tecnología.

La economía global requiere ineludiblemente que la urbanización incluya la construcción de equipamientos urbanos que cubran las demandas del mercado. A la vez, el planeamiento y la construcción de estos equipamientos, también pueden ser utilizados para revalorizar zonas en vías de degradación y representar negocios inmobiliarios que incrementen el nivel de actividad de la ciudad.

Como ejemplos de este tipo de equipamientos podemos citar los distritos de negocios dotados de edificios inteligentes y la suburbanización de predios industriales. Sin lugar a dudas éstos son fenómenos que están relacionados con los efectos del uso de la tecnología tanto en las metodologías de trabajo empresarial, como en el mercado laboral. Por otro lado y por el momento, podemos afirmar que estas transformaciones físicas producidas en nuestras ciudades, han tenido mayor impacto a nivel empresario que en el espacio familiar.

Frente a estos procesos los municipios podrían emprender dos tipos de acciones: a) las referidas a *incrementar la inclusión y la equidad social* y b) las relacionadas con la planificación del uso del suelo y los equipamientos urbanos para *cubrir las demandas del sector empresarial*.

- Dentro de las primeras y como una manera de luchar contra la dualización de la sociedad, el municipio debe asegurar la igualdad de oportunidades a los habitantes de menores recursos. En este sentido, dentro de su agenda figurarán políticas que promuevan la dotación de servicios no sólo básicos sino también de información y comunicación en las zonas deprimidas de la ciudad. Como ejemplo de este tipo de acción podemos citar: programas focalizados relacionados con la enseñanza de informática y computación y la conexión a las redes globales, Internet, televisión por cable, etc.

Es necesario destacar que la problemática de la exclusión se ha visto reforzada recientemente con la onda privatizadora de los servicios públicos, en la que los prestadores privados dejan de atender a una parte de la sociedad ante la imposibilidad de pagar por ellos.

- Respecto del segundo tipo figuran las acciones que dan soporte físico y de servicios avanzados al sector empresarial incrementando su productividad. Estas también promueven la relocalización de las empresas, la radicación de empresas externas a la ciudad y la promoción del comercio moderno y del turismo de negocios y de ferias y congresos. Esta gama de acciones municipales tienen por objetivo utilizar estratégicamente las fortalezas de su ciudad, dotándola de recursos y equipamientos para aprovecharlos como atractivos en pos de un incremento del nivel de actividad.

“Es precisamente la dependencia de la red de telecomunicaciones la que hace necesaria la concentración de los centros empresariales de comando y control en espacios urbanos provistos de los sistemas de información y comunicación más avanzados. En otro sentido, los centros decisivos de las empresas necesitan de una vasta red de servicios, complejos y difíciles de

*reproducir*¹⁸⁸, como así también servicios de menor nivel principalmente dirigidos al confort de los empresarios y hombres de negocios. Dentro de los primeros nos referimos a un conjunto de proveedores de servicios profesionales (desde analistas financieros, jurídicos, hasta servicios informáticos, de diseño y de marketing), mientras que en los segundos se agrupan servicios de cadetería, de intérpretes y traducción, de impresión, de diseño, de vestimenta, restaurantes de nivel, de regalos empresariales, etc. En esta línea aparecen los *bussines districts*, tecnoparques, telepuertos, etc., que como ya dijimos, su planeamiento y construcción puede ser encarada como una forma de generar negocios y reactivar el mercado inmobiliario.

En la historia relativamente reciente de las ciudades, estas se han construido y organizado en función de las comunicaciones. Anteriormente las ciudades se articulaban a través de las líneas férreas y las estaciones de ferrocarril. En la actualidad, los asentamientos urbanos vienen reconstruyéndose y renovando su territorio en función de la fibra óptica y de las telecomunicaciones que las interrelacionan entre sí. "El proyecto más importante de este tipo en el mundo entero, el Teleport de Nueva York, marca la tendencia. Fue desarrollado por las autoridades portuarias de Nueva York y New Jersey, en terrenos arrendados por la ciudad de Nueva York y en operación con un socio privado, Teleport Communications Inc., cuyo propietario es Merrill Lynch y Western Union. El puerto y la ciudad reciben cada uno un porcentaje de los dividendos de la empresa. El Teleport permite el acceso a los satélites de comunicación a través de 17 estaciones terrestres localizadas en Staten Island y enlazadas a través una línea de fibra óptica con Manhattan y en el futuro con otras localizaciones. Además el Teleport ha desarrollado un parque de oficinas de cien acres usado generalmente para organizaciones descentralizadas de oficinas de proceso de datos. El concepto de telepuerto se iguala a los puertos de la era industrial y para mediados de los ochenta había en proyecto alrededor de veinte centrales similares en doce estados de los Estados Unidos"¹⁸⁹.

Tan avanzado está este tipo de proyectos que existe una asociación mundial que los nuclea, la World Teleport Association (WTA), que ya cuenta con más de 100 ciudades socias y está organizada por continentes. El caso más importante de Latinoamérica es el "Teleporto de Rio de Janeiro", el cual emprendió un proceso de renovación urbana revitalizando una zona degradada muy cercana y muy próxima al microcentro de la ciudad, en la que luego se construyeron edificios inteligentes y se instaló la nueva sede de su Prefeitura¹⁹⁰.

Como puede apreciarse es mucho lo que tiene por hacer el gobierno local en la promoción del desarrollo tecnológico. El futuro implica para los municipios el dejar de hacer cosas tradicionales

¹⁸⁸ FINQUELIEVICH, S. "Entre la cápsula y el planeta: la transformación de los espacios en la era de la telemática" En: Finquelievich, S. y Schiavo, E. (comp.), *La ciudad y sus TICs. Tecnologías de información y comunicación*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires. 1998. Pág. 77

¹⁸⁹ CASTELLS, M. *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano-regional*. Alianza Editorial. Madrid (España). 1995. Pág. 219.

¹⁹⁰ Ver documentos del proyecto del Telepuerto Córdoba, WTA y Comisión Promotora del Telepuerto Córdoba.

(delegándolas o concesionándolas, “llevando el timón para que otros actores remen¹⁹¹”) y empezar a pensar en cosas que hasta hace poco tiempo parecían fuera de su alcance. Así lo requiere el tan pregonado *pensar globalmente y actuar localmente*.

¹⁹¹ MARIANACCI, G. “La construcción de la ciudad y el nuevo relacionamiento público – privado”, en *La Era urbana* N° /1998.PNUD - Banco Mundial. Pág. 33.

Universidad y Sociedad, El Cambio Necesario

Reflexiones desde la extensión: un área de relación con la comunidad

Fernando Tauber¹⁹²

Las experiencias innovadoras en las comunidades y los gobiernos locales, son promovidas, acompañadas, co protagonizadas u observadas cada vez con mayor atención por el sistema universitario, el que percibe, con intensidad creciente, que debe interpretar y decodificar la razón de esa búsqueda, muchas veces intuitiva y oficiosa, pero particularmente genuina, para que la sociedad la reconozca siempre como un actor fundamental en su propio proceso de desarrollo y búsqueda de una mejor calidad de vida.

Los párrafos que siguen describen y sintetizan algunas conclusiones sobre el enfoque que la universidad debe tener en su relación con la comunidad, en un momento de constantes cambios, tan vertiginosos como estructurales.

1. Definición del contexto

La agenda de nuestra sociedad no es la misma de hace diez años, ni de hace cinco. Ni siquiera es la agenda del año pasado. Cambió drásticamente el contexto nacional, pero también el de la región y el mundial; por lo tanto, tampoco son los mismos, los escenarios microregionales y locales. La economía globalizada horizontalizó, sin embargo, los vínculos entre las comunidades. Su búsqueda ya no es solamente reemplazar la dependencia por la independencia sino, y fundamentalmente ahora, formar parte de un sistema cada vez más interdependiente.

Conviven en el mundo conjuntos territoriales que definen contextos que se superponen e interactúan, produciendo una paradójica sinergia que los alimenta, consolida y que es necesario comprender: uno global, definido fundamentalmente por la economía, las comunicaciones y la información, otros macro regionales que apuntan a una suerte de globalización regional, con cada vez mayor libertad en la circulación de servicios y personas; y las realidades nacionales y micro regionales, con identidades políticas, ambientales, sociales y económicas muy particulares.

Las comunidades afrontan, en este inicio de siglo - milenio, una etapa de cambios y necesitan definiciones fundamentales: es verdad que conforman un escenario interdependiente y de vertiginosa dinámica, pero deben esforzarse por preservar su identidad y básicamente por asumir el desafío de identificar por si mismas, los caminos adecuados para lograr prosperidad; pues serán esos rasgos propios y distintivos los que les otorgarán un carácter único en el mundo global y se convertirán en su mayor ventaja competitiva sostenible.

¹⁹² Director de los *Cursos de Capacitación en Alta Gerencia Pública Municipal y Provincial del Programa de Capacitación Pública y Privada* de la Universidad Nacional de La Plata. Secretario de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de La Plata.

En este período, los cambios ya no sólo son necesarios, sino que son inevitables. Ninguna comunidad, institución o empresa puede administrar la posibilidad de cambiar, su única alternativa, no obstante, es intentar liderar el cambio en aquellos aspectos que la tengan como protagonista.

2. La respuesta de la Universidad

La universidad se encuentra en inmejorables condiciones de protagonizar tal proceso de cambio, así como también de adaptarse y aprovechar las oportunidades que brinda el entorno, pues cuenta con el capital fundamental para esa tarea: los recursos humanos y el conocimiento científico - técnico. El desafío consiste en movilizarlos e integrarlos a través de una adecuada estrategia que le permita profundizar su inserción en la comunidad.

La universidad sigue siendo para la sociedad, una institución de prestigio. Esa confianza de la sociedad y del Estado se convierte en un capital diferencial que crea expectativas y predispone favorablemente a los diversos actores sociales hacia las propuestas generadas desde el ámbito de la educación superior.

La universidad debe asumir la responsabilidad de interpretar, participar y aportar a ese proceso de cambio, actuando a la vez en todos los conjuntos a los que hacemos referencia y debe, por lo tanto, crear nuevos espacios de conocimiento para contener la complejidad de cada una de estas exigencias, que interpreten que el concepto de *lo único* es para la necesidad y no para los medios que permitan satisfacerla y así poder aportar a darle respuesta en un ámbito de excelencia.

Sin embargo, deberá prestar especial atención al territorio que influencia directamente, del que se nutre y con el que convive. Deberá mancomunarse con él y con su propia comunidad, demostrando día a día que es una herramienta imprescindible para el desarrollo colectivo y un insumo estratégico para el progreso del conjunto. *“Lo que está en juego es la confianza de la sociedad y del estado en la Educación Superior, como uno de los medios para promover el desarrollo humano, fortalecer la identidad nacional y asegurar la autodeterminación”*¹⁹³.

La universidad se debe adaptar, demostrándole a la sociedad que está interpretando el momento de la historia que le toca transitar, que reconoce todo el esfuerzo que esta sociedad hizo y hace por ella y se dispone a hacer mucho más de lo que venía haciendo por retribuirlo y justificarlo; transformando cada paso dado en una consigna y un mensaje nítido que la gente debe poder entender con claridad y decodificar como un compromiso con la superación de sus problemas, como un aporte a la construcción de un proyecto colectivo y como un beneficio directo, multiplicando los inmediatos o cercanos y defendiendo con fundamentos claros los mediatos, los de más largo plazo y aquellos devenidos de la mera lógica de la vida universitaria.

“Se requiere una nueva visión que combine las exigencias de la Universidad del aprendizaje superior con el imperativo de mayor pertinencia, con el fin de responder a las expectativas de la

¹⁹³ Discurso de asunción a la Presidencia de la Universidad Nacional de La Plata del Prof. M.V. Alberto Dibbern, 2001.

sociedad en la que funciona.... Esta visión refuerza los principios de libertad académica y autonomía institucional y, al mismo tiempo, enfatiza la responsabilidad de la enseñanza superior frente a la sociedad”¹⁹⁴.

3. Los nuevos paradigmas

El vínculo entre los conjuntos que definen la dinámica de la sociedad, con los cambios necesarios e inevitables y la necesidad de liderarlos, instalan en la Universidad la exigencia de generar y potenciar paradigmas inminentes y fundamentales, destinados a afianzar los vínculos con la sociedad que integra, proporcionarle nuevos objetivos y condicionar el perfil de su gestión. Al menos tres adquieren hoy particular significado: la formación (en un sentido mucho más amplio que el de la formación de grado y posgrado, tal como la venimos concibiendo), la integración (con una comprensión del momento que abarque la asistencia, la transferencia y la participación de la universidad, pero que las trascienda, acentuando la idea de formar parte) y la calidad (entendida como insumo estratégico que involucre la pertinencia y la excelencia pero que se defina como marca ineludible del ser universitario, de la gestión de su institución y fundamentalmente de las posibilidades de progreso de nuestra sociedad).

3.1. Primer paradigma: La formación y orientación del trabajador del conocimiento.

Es misión de la universidad, también, lograr que todos los habitantes tengan oportunidades de progreso y esta responsabilidad sustancial la instala como protagonista de uno de los cambios fundamentales que definen el nuevo contexto y la obliga a liderarlo: transitamos un proceso de fuerte contracción en la oferta de trabajo y la mano de obra ocupada, tal como la concebíamos hace apenas un lustro, artesanal, oficiosa, manual y masiva, desaparece aceleradamente.

La concentración de capital, los nuevos modos de producción - las comunicaciones en particular - y la aceleración de los avances científicos en general, apuntan a aumentar eficiencia y productividad, reemplazando mano de obra con tecnología y esto genera la necesidad de contar con cada vez más conocimiento versátil para poder formar parte del sector de la sociedad con oportunidades de progreso. Por eso hoy, en los albores del milenio, a pesar de la creciente expulsión de mano de obra del sistema de trabajo, aún en los países centrales, los recursos más escasos y buscados en cualquier organización son las personas preparadas.

El conocimiento pasa a ser un insumo estratégico para agregar valor a cualquier iniciativa, determinante para poder progresar, y su escasez o insuficiencia genera una nueva forma de exclusión que se suma a la de nuestros eternos marginales, tal es la que no permite acceder a las oportunidades que pueda tener nuestra sociedad, aún contando con una estrategia de desarrollo con

¹⁹⁴ UNESCO, "Documento sobre Políticas y Estrategias", 1995.

objetivos claros, con prioridades claramente identificadas, con un sector público con voluntad de comprometerse y con un sector privado e institucional con la intención de involucrarse.

Cambian las prioridades de la gente y las preocupaciones sociales del individuo se ven superadas por las preocupaciones individuales y elementales de la sociedad: la igualdad de oportunidades se transforma en una utopía inalcanzable si no existe una sociedad con altos niveles de conocimiento y capacidad generalizada de generar en forma permanente y natural nuevas habilidades. Sólo así puede aspirar a tener oportunidades, el resto, por el contrario, tiene grandes dificultades para acceder a un trabajo calificado, simplemente porque no está capacitado.

Sin embargo, uno de los mayores problemas que enfrentará la Argentina en los próximos años será la elevada proporción de población en edad laboral que carece de las calificaciones laborales mínimas para obtener un empleo digno en la economía moderna.

En el mundo, nace y crece en forma acelerada la Sociedad del Conocimiento y para que la Argentina forme parte, la universidad debe consolidar su cometido esencial de producir pensamiento creativo y crítico y generar aptitudes prácticas para aplicar conocimiento, *"La universidad debe ser formadora de individuos capaces, aptos para seguir mejorando por sí mismos y para insertarse como elementos útiles y factores de superación en el tejido social"*¹⁹⁵

La necesidad social de esta nueva relación instala a la universidad en un nuevo protagonismo que pueda interpretar la velocidad de los cambios y la mayor complejidad de las organizaciones.

El desafío es ensanchar y versatilizar el compromiso de la universidad en la transferencia de conocimientos, incorporando nuevos sectores al contacto universitario, diseñando los mecanismos adecuados para generalizar estos procesos y aprovechando cada etapa formativa como un ciclo que permita aumentar la competitividad individual para insertarse activamente en el mercado de trabajo.

3.2.Segundo paradigma: La integración y cooperación interinstitucional en la formulación de estrategias concertadas para un desarrollo sustentable y el desarrollo de tecnologías para gestionarlas.

*"La Educación Superior y otras instituciones y organizaciones académicas, representan un factor necesario en el desarrollo y la aplicación de estrategias y políticas de desarrollo"*¹⁹⁶. La universidad siempre mantuvo fuertes vínculos con las comunidades en general, y en particular en su zona de mayor influencia, a través de sus unidades académicas, atendiendo a sus demandas específicas; sin embargo, hoy la conformación del contexto es diferente y reclama relaciones estructuradas y orgánicas, que interpreten objetivos, identifiquen prioridades, puedan aprovechar oportunidades y permitan en la respuesta, un aprovechamiento integral de todo el potencial universitario.

Pero sólo puede identificarse una oportunidad si existe una estrategia, si no, sólo será una distracción; y sólo puede diseñarse una estrategia si existen algunas certidumbres sobre las cuales

¹⁹⁵ Discurso de asunción a la Presidencia de la Universidad Nacional de La Plata del Prof. Ing. Luis J. Lima, 1995.

¹⁹⁶ UNESCO, *Op. Cit.*

basarla. Tener esa certidumbre en un momento signado por la incertidumbre, significa tener conocimiento de las tendencias, de los cambios que se producen en las mismas y sobre todo, estar preparados para afrontarlos.

Los gobiernos en particular y las empresas e instituciones de la sociedad civil en general, en cualquiera de sus niveles, además de buenos administradores, deben ser conductores o participar en las decisiones fundamentales que definan los destinos de su comunidad y deben ser gerenciadore de su propio destino – esto también le toca a la universidad en donde las decisiones que tome hoy afectarán su futuro y el de la región en las próximas décadas -. Deberán innovar y desarrollar su capacidad de iniciativa en forma permanente para poder permanecer y más aún para progresar. Pero en un proceso en el que es necesario imaginar modelos, encontrar caminos y crear los medios a medida que se protagoniza; sin información y capacidad de análisis que la transforme en conocimiento, sin tecnología que permita utilizarlo en tiempo real, sin profesionalismo y sin una base conceptual clara, que defina, delimite y condicione estas herramientas, es cada vez más difícil producir resultados.

Además, las tecnologías que tienen la mayor influencia en el buen desarrollo de las instituciones - y también las empresas - están fuera de su campo gerencial y por lo tanto el desarrollo de habilidades en su propia organización para aprovecharlas es inexistente, simplemente porque no las conocen. Los trabajadores del conocimiento deberán saber de su tarea más que nadie dentro de su organización, aún más que sus jefes, de lo contrario, su utilidad será relativa y por lo tanto se volverán vulnerables y prescindibles.

Estos aspectos señalan la evolución de un proceso que comienza con un conocimiento preciso de la realidad propia y del contexto, y con la necesidad de definir objetivos propios y compatibilizarlos con objetivos comunes, en procesos de concertación que sepan generar consenso sobre esos objetivos (y contener los discensos y objetivos particulares) en cuanto al rumbo a seguir por una sociedad. Este proceso continúa en la identificación de prioridades que lo ordenen, comenzando por los factores que, al mismo esfuerzo, produzcan un efecto positivo y solidario mayor. Y que hoy, condicionado por la competitividad en el contexto y por la complejidad de las variables que participan, debe definir parámetros de calidad que vuelvan sustentable la estrategia para lograr el progreso aspirado.

*"...Todos estamos construyendo un camino mejor, un camino amplio, ancho, donde todos cabemos, donde todos podemos trabajar, donde todos podemos aportar"*¹⁹⁷. Esta visión de lo complejo instala a la Universidad en el centro de la escena y le exige un esfuerzo formidable para involucrarse, integrarse y aportar a ese objetivo.

3.3.Tercer paradigma: La competitividad individual, institucional y social, basada en la calidad.

¹⁹⁷ Discurso de asunción a la Presidencia de la Universidad Nacional de La Plata por el prof. Dr. Angel L. Plastino, 1989.

Quizás la primera definición de calidad en un mundo globalizado y sobre todo en una sociedad de masas que consume, esté dada por la falta de quejas. Sin embargo, éste es un parámetro demasiado blando en el contexto de competitividad en que se debate la Sociedad del Conocimiento, que exige que la calidad esté definida por la satisfacción manifiesta de sectores cada vez más amplios. Y por supuesto que no estamos hablando solamente de productos – incluyendo aquellos que una universidad pueda generar –, aún en el sentido más amplio del término: estamos hablando fundamentalmente de calidad de vida y acciones para ayudar a reducir las grandes asimetrías sociales y económicas.

En el mundo global la *competitividad* ha dejado de ser un concepto aplicado exclusivamente a los actores económicos, para extenderse a la sociedad en su conjunto a partir del funcionamiento armonioso e integrado de sus individuos e instituciones.

Nuestra sociedad deberá buscar su progreso por vía de la competencia y todas sus instituciones tienen que hacer de la competitividad global una meta estratégica, multiplicando fortalezas y resolviendo debilidades, aprovechando oportunidades y asumiendo riesgos, sin embargo, las ventajas competitivas que la universidad debe promover, serán las que sea capaz de desarrollar - adquirir por sí misma, empezando por el conocimiento y siguiendo por la organización, la creatividad, la transparencia, la innovación, la investigación, la información y hasta la consolidación de la identidad. Todos esos aspectos, en un proceso competitivo serán medidos por su calidad.

Quizás alguno de ellos sea necesario construirlos desde su ausencia, a otros consolidarlos y a otros aprender a generarlos, sin embargo, el objetivo final siempre deberá ser el de liderar los procesos: *“Hace falta mucho más energía y trabajo para pasar de la incompetencia a la mediocridad, que de un desempeño de primera categoría a la excelencia”*¹⁹⁸.

La calidad en nuestra universidad enriquece entonces su significado y alcance con la búsqueda del nivel de excelencia que debe alcanzar toda actividad universitaria, preservando la identidad institucional, la pertinencia de los procesos y la evaluación permanente interna y externa, basada en la necesaria comprensión del contexto.

*“La forma de organización académica y de gobierno de la institución, los valores y normas que transmite y la modalidad de su transmisión y, finalmente, el impacto que ejerce y se propone ejercer sobre la sociedad a través de su acción académica de docencia, producción científica, servicios y transferencia y los ideales sociales y culturales que encarna y promueve, son los aspectos a tener en cuenta para la construcción del modelo de calidad y su evaluación, porque es menester que exista pertinencia entre el marco referencial donde se desarrollan los programas universitarios y el abordaje que se hace desde su conceptualización”*¹⁹⁹

Dotar de estas herramientas y cualidades a cada individuo, a la sociedad actual y a las instituciones y actores que asumen responsabilidades fundamentales, requiere de nuevos esfuerzos y compromisos de cada uno de ellos y en particular del conjunto de la Universidad.

¹⁹⁸ Peter Drucker.

¹⁹⁹ Profesora Alicia R. W. de Camilloni.

Abre un nuevo espacio que es necesario estructurar para que sea efectivo en el aporte, donde la conceptualización del contexto, la capacidad de adaptarse a los cambios, la participación calificada, institucional y social, en el proceso de concertación que defina y legitime rumbos, el desarrollo generalizado y la transferencia de tecnologías y habilidades acordes al nuevo escenario, se perfilan como los ejes de la reflexión y el debate, pero fundamentalmente nos compromete a gestionarlos, articulando criterios de eficiencia (de naturaleza económica), eficacia (de naturaleza administrativa), efectividad (de naturaleza política) y relevancia (de naturaleza cultural).

4. La acción de la Universidad Nacional de La Plata

En la Secretaría de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de La Plata funcionan nueve programas de vinculación de la Universidad con el medio:

- Programa de Apoyo a los Municipios
- Programa de Difusión Cultural
- Programa de Orientación Laboral
- Programa de Promoción de Proyectos de Extensión
- Programa de Capacitación Pública y Privada
- Programa de Desarrollo y Capacitación Turística
- Programa Observatorio de Calidad de Vida
- Programa de Vinculación con el Graduado
- Radio Universidad

Estos programas, que fueron declarados de interés legislativo por la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, res. D/2367/98-99, están destinados a fortalecer los vínculos entre la universidad y la sociedad, sin embargo, algunos merecen destacarse en esta nota, por ser *experiencias innovadoras* en el propio sistema universitario y por su relación con los gobiernos locales y sus propias comunidades: es el caso del Programa de Apoyo a los Municipios, del Observatorio de Calidad de Vida y del Subprograma de Capacitación Pública del Programa de Capacitación.

4.1. Programa de apoyo a los municipios

Funciona en la Dirección de Asuntos Municipales de la Universidad Nacional de Quilmes creada en 1996 y tiene como misión receptor las demandas de los municipios y vincularlos con las áreas capaces de resolverlas, y asistir en el diseño de estrategias de desarrollo local y en la implementación de tecnologías para su gestión (planes estratégicos integrales e institucionales, sistemas de información geográfico, censos y consultas, calidad total en la gestión, gestión participativa, etc.).

En términos generales, define el estado de situación física, ambiental, social y económica del territorio en análisis, identifica ventajas comparativas, déficit y prioridades, selecciona pautas orientativas para la formulación de un plan estratégico integral y conduce los procesos participativos

que definen ese plan; a fin de identificar fortalezas, debilidades, oportunidades y riesgos que la comunidad debe asumir para poder progresar, definir objetivos comunes y consensuar líneas estratégicas para alcanzarlos, traducidas en programas y acciones específicas.

Para abarcar estas metas, y poder darles respuesta en un tiempo mínimo, la Dirección de Asuntos Municipales cuenta con un equipo de especialistas de distintas unidades académicas de la Universidad Nacional de La Plata y ha desarrollado herramientas informáticas basadas en sistemas de información geográfica, que permiten manejar la complejidad de las variables que se analizan, actualizar el catastro municipal – y consecuentemente la base tributaria -, diagnosticar en tiempo real, e implementar los mecanismos para la actualización permanente, que permitan medir la evolución de las pautas de calidad de vida de la comunidad.

Disponer de esta tecnología constituye una herramienta fundamental en la gestión municipal, ya que permite transformar la información en conocimiento pudiendo abordar la toma de decisiones con una dinámica acorde a los cambios y a las exigencias que la realidad impone.

La socialización de la información generada (talleres comunitarios, charlas y debates, publicaciones, etc.), la capacitación de recursos humanos en el municipio y la transferencia de estas herramientas tecnológicas, son aspectos fundamentales que contempla el programa, para que las acciones y proyectos que se implementen, comprometan a la comunidad en su conjunto y garanticen la perdurabilidad de los mismos.

Estas nuevas herramientas de gestión político - técnicas, colaboran en la construcción de una nueva instancia de participación ciudadana, ya que agilizan el acceso público a la información, viabilizan la posibilidad de ejercer el control de las acciones de gobierno y permiten mejorar los mecanismos de participación en la toma de decisiones, a fin de planificar un futuro consensuado.

En síntesis, el Programa de Apoyo a los Municipios produce extensión, transferencia y articulación de conocimiento científico con el medio local, aportando experiencia, asesoramiento y asistencia técnica, con el objetivo de satisfacer los requerimientos de las comunidades locales y regionales.

Se viene desarrollando la serie *Reflexiones y Datos para una Estrategia de Desarrollo* en:

- 1992/1996 en los municipios de La Plata, Chascomús, Cañuelas, Saladillo y Junín (antecedentes);
- 1996/97 en los municipios de Laprida, Villa Gesell y Navarro;
- 1997/98, ya incorporándole tecnología gis, en los municipios de Alberti, Lincoln, Bragado y Suipacha;
- 1998/99 en Capitán Sarmiento, Tres Arroyos, Benito Juárez y San Cayetano;
- 1999/00 en General Pinto, Magdalena, Rojas, poniendo en marcha los planes estratégicos de Villa Gesell y Bragado;
- 2000/01 en los municipios de Ayacucho, Chacabuco, Rauch, Cañuelas, San Pedro, Mercedes y Coronel Dorrego, poniendo en marcha los planes estratégicos de Lincoln, Tres Arroyos y Rojas;
- 2001/2002 en los municipios de Chivilcoy y Dolores, poniendo en marcha los planes estratégicos de San Pedro, Coronel Dorrego y la región integrada por los partidos de General Lavalle, General Madariaga, La Costa, Pinamar y Villa Gesell;

-con demandas de General Belgrano, Azul, Lobería, Morón, Chascomús, Coronel Pringles, la región del Consorcio Intermunicipal del sur de la provincia de Santa Fe con sede en Carlos Pellegrini, la región del Salado Este (Magdalena, Chascomús, General Belgrano, Pila, Castelli, Brandsen, Monte y General Paz), la región del Consorcio Intermunicipal del TOAR (Tandil, Olavarría, Azul y Rauch) y la región del Consorcio Intermunicipal del Atlántico Sur Bonaerense (Tres Arroyos, Coronel Dorrego, San Cayetano, González Chávez y Benito Juárez).

Especial mención tiene el aporte realizado por este equipo de la universidad entre 1996 y 1998, a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en la iniciativa del gobierno provincial para jerarquizar la Región Capital de la Provincia de Buenos Aires, conformada por los municipios de La Plata, Berisso y Ensenada. En otras regiones del país, merecen citarse como trabajos de mayor significación los realizados en la provincia de Neuquén, en el área de Neuquén - Plottier - Senillosa; el proyecto de desarrollo integral para la Microregión del Alto Valle y la Confluencia, integrada por dieciocho municipios de Río Negro y Neuquén; en la Microregión de la Comarca Andina del paralelo 42, integrada por el municipio de El Bolsón y la comuna El Manso de la provincia de Río Negro y por los municipios de Epuypén, El Maitén, Cholilla, El Hoyo y Lago Puelo de la provincia de Chubut.

La experiencia desarrollada por el programa consolida los siguientes aspectos como positivos:

- La toma de conciencia por parte de los municipios de la necesidad de encarar este tipo de acciones en sus territorios, lo que ha permitido sumar a más de treinta municipios al Programa desde su creación, con la permanente incorporación de nuevos territorios locales y regionales del interior de la provincia de Buenos Aires y de otros lugares del país;
- La profundización del rol de la Universidad, accionando en el medio social;
- El fortalecimiento del vínculo interinstitucional Universidad - Municipios.
- La posibilidad de canalizar demandas concretas de los municipios a las distintas Unidades Académicas de la Universidad Nacional de La Plata.
- El recurso humano, que permite conformar equipos transdisciplinarios que se nutren de las distintas unidades académicas de la Universidad Nacional de La Plata.
- La formación de recursos humanos en el municipio.
- La innovación tecnológica y metodológica aplicada y adquirida, producto de la suma de experiencias diversas en las distintas realidades locales y regionales.
- El permanente desarrollo y transferencia de tecnologías de gestión enriquecidas por las sucesivas experiencias.
- El mecanismo de autogestión de los trabajos - por convenio -, que permite el financiamiento del Programa sin comprometer recursos de la Universidad Nacional de La Plata, adquiriendo una cierta autonomía de funcionamiento y movilidad en el manejo del recurso humano.
- El bajo costo de los trabajos, compatibles con las posibilidades de pago por parte de los municipios

4.2. Programa observatorio de calidad de vida

Tiene como misión observar el estado de situación y la evolución de los diversos factores que definen la calidad de vida de una región, en cada una de las porciones de su territorio, barrios y localidades. Creado en 1998, por convenio con la Municipalidad de La Plata, la que además lo confirmó por Ordenanza Municipal N° 8863 aprobada por unanimidad. En el mismo año fue aprobado por unanimidad en el Honorable Concejo Deliberante de Ensenada, ord.2185/98-.

En esta etapa, investiga en La Plata a partir de seis unidades temáticas de trabajo: seguridad, educación, salud, tierra y vivienda, servicios de infraestructura y trabajo y producción, articuladas por una unidad medioambiental. Estas unidades involucran unos cuarenta investigadores y numerosos alumnos de once unidades académicas. En abril del 2002 se presenta el primer libro de La Plata, imprescindible para la continuación del trabajo iniciado, como elemento estratégico para la primera identificación del escenario actual y se gestiona la renovación del convenio con el municipio.

En 1999 se presentó el proyecto de ley provincial creando el Ente Autárquico Observatorio de Calidad de Vida, con funcionamiento en la Universidad Nacional de La Plata y en todas las universidades nacionales con asiento en la Provincia de Buenos Aires.

En el marco del Convenio realizado entre la Universidad Nacional de La Plata y la Municipalidad de La Plata, para el programa Observatorio de Calidad de Vida, se ejecutó un trabajo diagnóstico general y monitoreo de variables establecidas en el convenio sumando variables ambientales básicas para aportar conocimientos acerca de las condiciones del medio en que desarrollan su actividad los pobladores del partido. Esto llevó a cumplir satisfactoriamente en su primer módulo el objetivo central propuesto para el programa: observar en forma permanente y generar un conocimiento preciso del estado de situación y de la evolución de los distintos factores que componen la calidad de vida de los habitantes del partido de La Plata.

En tal sentido, el trabajo realizado ha podido avanzar en los siguientes objetivos sectoriales:

- Caracterizar el estado de situación de variados aspectos del Partido de la Plata, a partir de las variables e indicadores mencionados, incluyendo una estimación de la situación de contaminación o degradación de suelos, agua, aire y medio urbano.
- Hacer recomendaciones para la definición de criterios ambientales para la planificación de usos.
- Obtener una dimensión de la ocupación, usos y funciones asignados al territorio del partido y establecer lineamientos que definan objetivos para el ordenamiento integral de la Región.
- Definir espacialmente áreas categorizadas según el riesgo a que están expuestas, determinantes de la calidad de la salud de los individuos y de la sociedad como continente.

Se considera altamente positiva la participación integral de todas las unidades académicas, conformando grupos interdisciplinarios que permiten tener una visión totalizadora de los parámetros elementales (variables) que componen la realidad del Partido de la Plata y que en el trabajo desarrollado permitieron el análisis de sus indicadores, la identificación de déficit y la recomendación de prioridades planteadas por los equipos de investigación: salud - equipo educación - equipo ambiental - equipo tierra y vivienda.

Es necesario relacionar estas investigaciones con trabajos de cátedra que estén contemplados en sus programas a fin de acentuar la participación de alumnos en los trabajos de campo (encuestas, relevamientos, etc.).

4.3. Subprograma de capacitación pública

Tiene como misión identificar las demandas de capacitación de la comunidad, del sector público y elaborar la mejor respuesta, articulando los distintos sectores del conocimiento de esta Universidad y otras. Entre las actividades en marcha se encuentran:

Los cursos de Alta Gerencia Pública, Provincial y Municipal, para funcionarios, intendentes, concejales, y legisladores, con cien horas cátedra de duración, se comenzaron a dictar en 1997 y en sus ocho primeras ediciones tuvieron unos quinientos asistentes de ochenta municipios de la Provincia de Buenos Aires y de diversos puntos del país. Los cursos fueron creados y se comenzaron a dictar desde la Dirección de Asuntos Municipales en sus cuatro primeras ediciones, las que continuaron en la Secretaría de Extensión Universitaria a partir de la creación del Programa en 1998.

La Incubadora de Gabinetes Municipales, dirigido a intendentes electos y sus futuros gabinetes de secretarios y directores, se dicta cada cuatro años, previo a la asunción efectiva del cargo – se comenzó a dictar en noviembre de 1999 y en su primera edición tuvo setenta y seis asistentes de doce gabinetes municipales -.

5. Bibliografía

Libros y publicaciones de las que soy autor o en las que participé referidas a la problemática del desarrollo local, disponibles para consulta en las bibliotecas de la Dirección de Asuntos Municipales y Dardo Rocha de la de la Universidad Nacional de La Plata:

- *Alberti: reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo*, publicado por la Municipalidad de Alberti y la Universidad Nacional de La Plata. Por Fernando Tauber y otros. (Declarado de interés legislativo por Resolución D/3768/98-99)
- *Bragado: reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo*, publicado por la Municipalidad de Bragado y la Universidad Nacional de La Plata. Por Fernando Tauber y otros. (Declarado de interés legislativo por Resolución D/491/99-2000).
- *Cañuelas: reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo*, publicado por la Municipalidad de Cañuelas y la Fundación Foro. Por Fernando Tauber.
- *Capitán Sarmiento: reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo*, publicado por la Municipalidad de Capitán Sarmiento y la Universidad Nacional de La Plata. Por Fernando Tauber y otros. (en diagramación)
- CD *Región Capital de la Provincia de Buenos Aires, estudio exploratorio de sus ventajas comparativas*, editado por el Centro de Documentación e Información del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Asuntos Municipales e Institucionales de la

- Provincia de Buenos Aires. Proyecto 95/013 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- *Chascomús: pautas para una estrategia de desarrollo*, publicado por la Municipalidad de Chascomús y la Fundación Foro. Por Fernando Tauber.
 - *Chascomús: reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo*, publicado por la Municipalidad de Chascomús y la Fundación Foro. Por Fernando Tauber.
 - *Cursos de Alta Gerencia Pública, Provincial y Municipal*, editado por la Dirección de Asuntos Municipales de la Universidad Nacional de La Plata.
 - *Desarrollo regional, experiencias nacionales y latinoamericanas*, compilado por la Comisión de Asuntos Regionales y del Interior de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Por Fernando Tauber y otros.
 - *General Pinto: reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo*, publicado por la Municipalidad de General Pinto y la Universidad Nacional de La Plata. Por Fernando Tauber y otros. (Declarado de interés legislativo por Resolución D/2352/00-01).
 - *Junín: reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo*, publicado por la Municipalidad de Junín. Por Fernando Tauber.
 - *La mortalidad infantil en el partido de La Plata*, publicado por la Universidad Nacional de La Plata. Por Fernando Tauber y otros. (Declarado de interés legislativo por Resolución D/3131/96-97 y de interés municipal por decreto N° 65/96).
 - *La Plata: propuestas para un futuro de progreso*, publicado por la Universidad Nacional de La Plata y el Honorable Concejo Deliberante de La Plata. Por Fernando Tauber y otros.
 - *Laprida: reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo*, publicado por la Municipalidad de Laprida y la Universidad Nacional de La Plata. Por Fernando Tauber y otros. (Declarado de interés legislativo por Resolución D/781/98-99).
 - *Lincoln: reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo*, publicado por la Municipalidad de Lincoln y la Universidad Nacional de La Plata. Por Fernando Tauber y otros. (Declarado de interés legislativo por Resolución D/491/99-2000).
 - *Los municipios, estrategias para el desarrollo económico local*, capítulo 4: La Planificación Estratégica, Enfoque sistémico del desarrollo municipal, editado por la Fundación para el Desarrollo Municipal. Por Fernando Tauber.
 - *Municipio y desarrollo, el nuevo desafío*, editado por la Universidad Nacional de La Plata. Por Fernando Tauber.
 - *Navarro: reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo*, publicado por la Municipalidad de Navarro y la Universidad Nacional de La Plata. Por Fernando Tauber y otros.
 - *Observatorio de calidad de vida de La Plata. Diagnóstico de Calidad de Vida en el Partido de La Plata* publicado por la Universidad Nacional de La Plata y la Municipalidad de La Plata. Coordinador General.
 - *Partido de La Plata: reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo regional*, publicado por el Honorable Concejo Deliberante de La Plata. Por Fernando Tauber.

- *Plan Estratégico Tres Arroyos*, publicado por la Municipalidad de Tres Arroyos y la Universidad Nacional de La Plata. Director General Fernando Tauber y equipo.
- *Publicación del Foro Intermunicipal de Promoción del Empleo. Ocupación: un análisis comparativo*. Por Fernando Tauber.
- *Publicación del Foro Intermunicipal de Promoción del Empleo. Producto Bruto Interno: un análisis comparativo*. Por Fernando Tauber.
- *Publicación del Foro Intermunicipal de Promoción del Empleo. Sector Agropecuario: un análisis comparativo*. Por Fernando Tauber y María Elena Echave.
- *Saladillo: reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo*, publicado por la Municipalidad de Saladillo, la Fundación Foro y la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Por Fernando Tauber. (Declarado de interés legislativo por declaración 2290/96-97).
- *Suipacha: reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo*, publicado por la Municipalidad de Suipacha y la Universidad Nacional de La Plata. Por Fernando Tauber y otros. (en impresión)
- *Tiempo de Acción. Bases para una política de desarrollo sustentable en la Provincia de Buenos Aires*, capítulo 1: Municipio y Calidad de Vida, parte 1 y parte 2, Por Fernando Tauber. compilador: Dr. Luis Blanco, auspiciado por la Presidencia de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.
- *Tres Arroyos: reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo*, publicado por la Municipalidad de Tres Arroyos y la Universidad Nacional de La Plata. Por Fernando Tauber y otros. (en diagramación)
- *Villa Gesell: El Plan Estratégico*, publicado por la Municipalidad de Villa Gesell y la Universidad Nacional de La Plata. Por Fernando Tauber y otros. (en diagramación)
- *Villa Gesell: reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo*, publicado por la Municipalidad de Villa Gesell y la Universidad Nacional de La Plata. Por Fernando Tauber y otros. (Declarado de interés legislativo por Resolución D/2725/98-99).

II. Segundo Concurso Nacional

Experiencias Positivas

en Gestión Local

PALABRAS DE INAUGURACIÓN DE LA SEGUNDA JORNADA NACIONAL "EXPERIENCIAS POSITIVAS EN GESTIÓN LOCAL"²⁰⁰

Daniel García Delgado²⁰¹

Quisiera agradecer la invitación, en primer lugar, a ser jurado de este concurso. Siempre es una satisfacción y un honor cumplir con esta función, y ello se lo agradezco particularmente a Daniel Cravacuore del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes, y a Gustavo Badía del Instituto del Conurbano de la Universidad de General Sarmiento. También agradezco la amabilidad y colaboración de Silvina Felici de la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación porque siempre se necesita de una palabra amable y aliento en la tarea, sobre todo cuando a uno le encargan de golpe la lectura de numerosos proyectos para evaluar. A partir de ello quisiera destacar, justamente, tres aspectos positivos del *Segundo Concurso Nacional de Experiencias Positivas en Gestión Local*:

El primero, es algo que no aparece explícitamente, pero que lo rescato. El concurso está haciendo frente a un clima político cultural en el país, que tiende a plantear como muy negativo todo lo que tiene que ver con lo político, con lo público y con lo estatal. Una orientación muy *mediática, pro establishment* y *pro mercado* que ve, que todo lo público - estatal o político como asociado a la corrupción o a la falta de respuesta: una visión profundamente antipolítica. Y cuando hablo de *política* no quiero reducirla a términos partidarios o estatales, sino en el mejor sentido de la *política*: a la preocupación del bien público, por los intereses generalizables y el establecimiento de un orden más justo.

En ese sentido, me parece que esta orientación antipolítica y antiestatal tiende a generar en los ciudadanos una visión muy escéptica y de sospecha sobre lo público y sobre sus gobiernos, de desconfianza, sean estos locales, provinciales o nacional. Y finalmente tienden a lograr una suerte de escepticismo y falta de participación que puede llevar hasta casi retiro de la condición ciudadana. De esa forma se deja todo el espacio público a la tecnocracia, a los mercados y los comunicadores como los portadores de la única *lógica* que debe asignar los recursos, determinar prestigio y qué lugar debe ocupar cada uno en esta sociedad lo cual no me parece positivo. Además me parece que las experiencias positivas en gestión local, justamente recuperan esto: la creatividad, la capacidad de las gestiones públicas de dar respuestas, de articularse con las organizaciones de la sociedad civil y la

²⁰⁰ Universidad Nacional de Quilmes, 30 de noviembre de 2002.

²⁰¹ Investigador del CONICET. Profesor regular de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Director del Proyecto Estado y Políticas Públicas (FLACSO)

ciudadanía y además me parece que su apuesta va más allá de contribuir a un proceso de *modernización* de la gestión, contribuye a recuperar la política, a reconstruir lo público y lo comunitario en una sociedad donde esto está fuertemente erosionado.

El segundo aspecto positivo que quisiera señalar tiene que ver con los criterios de evaluación tomados en cuenta en el concurso. El número de experiencias positivas de gestión fue bastante más de aquel que podía esperarse, - porque se recibieron setenta y cinco entre mil ochocientos municipios -, lo cual no es una baja proporción. Esto significa que hay muchos lugares en los que se están haciendo bien las cosas, que se están realizando gestiones interesantes e innovadoras. En ese sentido debo reconocer que es difícil destacar cuál es la mejor de las experiencias: la premiación para nosotros no fue sencilla, porque todos los proyectos elegidos se destacan y creo que en el punto más importante en su ejemplaridad. El primer premio y las menciones destacan esta característica: ser experiencias positivas y replicables.

Los cuatro criterios que tomamos como norma fueron: en primer término, *la capacidad de innovar*. Esto es importante destacarlo: la originalidad, la creatividad. Incluso porque hacer cosas dentro del marco de actuales restricciones presupuestarias en donde uno podría decir: "en este marco de restricciones y pesimismo, una actitud podría ser no hagamos nada, no construyamos algo nuevo, simplemente... cerremos las cuentas". Sin embargo, esto marca la capacidad de aprovechar recursos, de juntar cosas que están separadas y ponerlas a trabajar sinérgicamente. En ese sentido, destaco que la innovación no solamente está en las tecnologías de gestión utilizadas - algo importante - sino también en los valores que han incorporado. Como ejemplo señalo el caso del proyecto Bahía Solidaria, porque justamente se hace cargo en esta situación y contexto de pobreza en aumento, de desempleo y exclusión, de la solidaridad. Una solidaridad impulsada desde el municipio para estimular una serie de redes, de talleres de trabajo de reparación de objetos en desuso, de puesta a punto de máquinas realizado por jóvenes aprendices. Una experiencia de articulaciones de diversas instituciones para este logro, de movilización de talleres que es muy atractivo y original. Pero la originalidad no está en la tecnología sino en haber recuperado el valor de la solidaridad desde la gestión local y de haberla impulsado desde allí.

Otro criterio que el jurado tomó en consideración fue el de *impacto*. La idea era que la experiencias elegidas tuviera el impacto más amplio posible en su comunidad. Destaco aquí uno de los proyectos que me parecieron más interesantes: el presentado por la Municipalidad de Río Grande, que elaboró una agencia de desarrollo local con una gran capacidad para involucrar al conjunto de las organizaciones sociales de la ciudad de impulsar a todo el municipio en un objetivo estratégico, un proyecto con mucho consenso.

También me parecieron atractivos el caso de *Club del Trueque* presentado por la Municipalidad de Trenque Lauquen. Porque un club del trueque se piensa habitualmente como iniciativa de la sociedad civil, pero en este caso, es el mismo municipio el que contribuyó a articular una red de trueque más amplia, consistente y transparente. Igual valoración realizo de la experiencia de *Municipio saludable* desarrollada en el municipio de General Rodríguez, que consiste en reformular, con los mismos

recursos económicos y de personal un sistema de salud para que pueda llegar a muchos más sectores y a mejorar significativamente la calidad de atención del mismo.

El tercer criterio fue *la sustentabilidad* del proyecto, o sea, políticas que perduren, que tengan aceptabilidad y continuidad. Me parece muy interesante al respecto, la experiencia ganadora del concurso, presentada por la Municipalidad de Camino Aldao de realización de huertas orgánicas y generación de productos de calidad con identidad zonal. Un proyecto que además reconoce una gran capacidad técnica y de relacionamiento interinstitucionales

Finalmente, el último criterio considerado fue el *de la replicabilidad*. En el sentido de capacidad de difundirse, de transformar la gestión en otras partes. Me parecieron también muy estimulantes otras experiencias que merecerían también ser premiadas: como la del *Instituto de Desarrollo Urbano Ambiental y Regional* de la Municipalidad de Moreno o el *Programa de desarrollo local basado en educación emprendedora y la incubación de proyectos* presentado por la Universidad Provincial del Sudoeste Bonaerense.

La tercera positividad del evento que nos reúne tiene que ver con destacar los actores involucrados en este concurso. Porque me parece muy destacable el aprovechamiento que se hace de las gestiones positivas, de las buenas prácticas desde abajo, desde lo local. Particularmente, en una situación en la que el país al nivel nacional no se está dando buenos ejemplos. Me parece que el estímulo que dan los municipios es importante de remarcar, sobre todo por la señal que dan, de que es posible modificar la realidad y dar respuestas a las demandas de la gente.

Obviamente, destaco también, frente a este clima de desánimo, la labor de la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación en apoyo a esta iniciativa. Y la labor de las universidades nacionales en mejorar la gestión pública local, en este caso las universidades Nacional de Quilmes y Nacional de General Sarmiento - con el Banco de Experiencias Locales que se está constituyendo y, que me parece muy necesario -, a partir de la visibilidad. Los municipios necesitan tener un cierto reconocimiento por parte de los demás de lo que están haciendo. En este sentido se observa la irrupción de una generación de jóvenes investigadores que tienen, a mi gusto, tanto un fuerte trabajo de campo como, al mismo tiempo, gran capacidad teórica. Esta articulación de capacidades que generalmente van por separado me parece relevante y auguro para estas universidades y estos investigadores una trayectoria de investigación e impacto en la problemática local muy significativa.

Quisiera destacar por último, eso mismo que hoy nos reúne: que necesitamos de experiencias positivas en las gestiones locales; que necesitamos de experiencias positivas en las universidades, y también de experiencias positivas en la cotidiano de nuestras vidas. Porque esto es parte también de las luchas en que todos estamos comprometidos para sacar un país en crisis en una situación muy difícil.

Y quisiera agregar una última cosa. A veces, un concurso se termina aquí, con la entrega de premios, con un justo festejo, lo cual estimula a seguir haciendo. Pero creo que hay un subproducto que sería útil de sistematizar para futuras experiencias docentes y de capacitación, la posibilidad de sistematizar todo esto en un libro sobre las experiencias exitosas, las buenas prácticas *de gestión local*; lo cual me parece que ayudaría mucho a dar esa visibilidad. E incluso, me satisfecería mucho

porque, finalmente soy de la idea de que está emergiendo, junto a estas experiencias positivas, *un nuevo modelo de gestión bcal en la Argentina.*

SISTEMA DE PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE VERDURAS Y HORTALIZAS ORGÁNICAS PRODUCIDAS EN TERRENOS BALDÍOS DE CAMILO ALDAO.

Experiencia presentada por Carlos Atilio Carignano²⁰²

1. Caracterización del municipio en el que se desarrolló la experiencia

Camilo Aldao es una localidad ubicada en la provincia de Córdoba, departamento de Marcos Juárez. Su población total es de 5.302 habitantes (5.016 en la planta urbana y 286 en el área rural) de los cuales 1.400 personas (26%) constituyen la población económicamente activa (PEA). Este porcentaje es considerado bajo con respecto a la media nacional, que es del orden del 39 %. La relación apuntada implica que cada camilense activo debe sostener a 3,8 camilenses no activos, siendo la media nacional de 2,5 personas sostenidas por cada persona activa.

La localidad tiene una tasa de desempleo de 17% y un nivel de pobreza de 20%. Un alto porcentaje de la población está por encima de los 65 años, lo que constituye un indicador de la migración de los jóvenes de la localidad en busca de mejores condiciones laborales. La tasa de crecimiento poblacional de los dos últimos años es negativa (- 0.75 o/oo).

De la población económicamente no activa, 1.500 personas (28 % de la población) son menores de 14 años y 2.400 (46 % de la población) mayores de esa edad. Dentro de esta última franja se encuentran 1200 jubilados (50 %) y aquellas personas que no buscan trabajo, como las amas de casa y los estudiantes. Las 1.400 personas activas del pueblo se reparten de la siguiente manera: 640 son empleados asalariados (250 estatales, 80 relacionados directamente a la actividad agropecuaria) y 580 no asalariados entre los que se encuentran 250 productores agropecuarios.

Existen solamente 17 establecimientos que se pueden considerar como micro o pequeñas empresas (2 fábricas de pastas, 4 panaderías, 3 de helados, 1 de chacinados, 1 de soda, 2 de implementos agrícolas, 1 matadero, 2 gráficas y 1 textil). Además, hay 23 empresas que prestan servicios de cosecha fuera de la localidad. Existe una gran cantidad de empleos dependientes del Estado, ya sea en estructuras de gobierno o en instituciones educativas públicas, bancos oficiales, policía, etc. Un significativo porcentaje de los ingresos de la población proviene de actividades no productivas, como rentas, jubilaciones y alquiler de tierras. El presupuesto municipal es de 2.400.000 pesos y el número de empleados municipales asciende a 70 personas.

La identidad local es heredera directa del proceso de inmigración piamontés y marquellano. Este es un sello cultural indiscutible, que luego de muchas generaciones se ha visto atenuado, conformándose

una identidad colectiva de mucho apego a las tradiciones y poco propensa al cambio; que rescata valores como el trabajo, la religión y sobre todo la familia.

2. Situación previa

Dada la trascendencia que la actividad agropecuaria tiene como principal fuente generadora de ingresos en la localidad, es importante destacar la situación de crisis que viene padeciendo desde hace unos años. Esto se refleja en el hecho de que la gran mayoría de los productores de la zona se encuentra por debajo del nivel crítico de ingresos. Este hecho repercute en el nivel de vida y en la generación de actividad económica en la localidad.

El sistema de agricultura extensiva predominante en la zona, basado en una tecnología de insumos, en la especialización en unos pocos cultivos y una gran presión sobre los sistemas de producción, ha provocado una importante degradación de los recursos naturales y la expulsión de gran cantidad de mano de obra del sector. Este colectivo (ex peones, mensuales y arrendatarios), ha debido abandonar los campos y se encuentra viviendo en Camilo Aldao sin posibilidades de conseguir nuevos empleos estables, de capacitarse en actividades alternativas, sin tierra y con una cultura de trabajo basada en la misma.

A partir del estado de situación descrito, la Municipalidad ha venido desarrollando desde 1996 un Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable con el fin de gestionar alternativas productivas, teniendo en cuenta la historia productiva local y privilegiando la participación de la población en su diseño y ejecución. En este contexto, se dio prioridad a la realización de actividades de agricultura urbana como forma de movilizar los recursos (humanos, institucionales, de infraestructura) propios de la localidad. Entre las actividades más relevantes, pueden citarse: la puesta en funcionamiento de un tambo comunitario, el otorgamiento de créditos de autoconsumo (ambas acciones fueron financiadas por el Programa Social Agropecuario de la Secretaría de Agricultura de la Nación), la creación de una fábrica de dulces artesanales y la puesta en marcha de un programa de utilización productiva de residuos sólidos domiciliarios financiado por la Municipalidad.

Es de destacar que la experiencia realizada por el municipio ha sido seleccionada por el Programa de Gestión Urbana (PGU) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como *caso exitoso* a replicar en otras localidades de América latina y el Caribe. También es de destacar el interés de las instituciones involucradas de que la iniciativa sirva como *caso motivador* para el desarrollo de acciones de este tipo en otras localidades de la región.

3. Objetivos y metas de la experiencia

El proyecto "Sistema de producción y Comercialización de Verduras y Hortalizas Orgánicas, producidas en terrenos baldíos de Camilo Aldao" se planteó como **objetivo general** mejorar la

²⁰² Intendente de la Municipalidad de Camilo Aldao (Provincia de Córdoba)

calidad de vida de los habitantes de Camilo Aldao a través de una gestión saludable y productiva del ambiente urbano.

En cuanto a los **objetivos específicos**, se diferenciaron dos etapas.

Primera etapa:

- Lograr la puesta en producción de los terrenos baldíos de la localidad.
- Generar empresas de autoempleo bajo la forma de huertas orgánicas.
- Capacitar a los beneficiarios del proyecto en técnicas de agricultura urbana orgánica.

Segunda etapa:

- Lograr la certificación de "producto orgánico" por parte de Letis S.A., empresa habilitada por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA).
- Capacitar a los beneficiarios del proyecto en aspectos técnicos de preparación, presentación y conservación de verduras y hortalizas orgánicas certificadas.
- Generar un sistema de comercialización de la producción consensuado entre productores.
- Capacitar a los beneficiarios del proyecto en técnicas de comercialización, distribución y gerencia en el Ente Comercializador HOCA (Huerta Orgánica Camilo Aldao).

Por otra parte, se estableció como **meta** del proyecto "obtener verduras y hortalizas debidamente empacadas y acondicionadas para la venta, producidas mediante técnicas agro - ecológicas, que garantizan un producto de excelente calidad biológica, de buen aspecto y conservación, donde las cualidades de aroma, sabor y color se expresan con mayor intensidad". El producto requiere la adecuación a las normas que regulan la producción orgánica, previéndose la certificación del producto, mediante empresa habilitada por el SENASA (Letis S.A.).

Cantidades

Verduras y hortalizas orgánicas de otoño / invierno: 25.000 kg.

Verduras y hortalizas orgánicas de primavera / verano 36.000 kg.

Servicios:

Conformación de un Ente Mixto comercializador de la producción.

Comercialización de las verduras, hortalizas y productos elaborados a través del Ente Mixto.

Creación y desarrollo de la marca HOCA (Huerta Orgánica Camilo Aldao).

Certificación de "orgánica" del total de la producción por una empresa.

Certificadora contratada por la Municipalidad de Camilo Aldao.

4. Problema que se intenta resolver e impactos alcanzados

El proyecto tiene un fuerte componente social, toda vez que atiende a capacitar recursos humanos locales de los sectores más vulnerables de la población para la realización de nuevos emprendimientos

productivos generadores de ingreso a través del autoempleo; adecuar las actividades productivas tradicionales a los nuevos patrones de demanda de productos y servicios; y combatir el aumento de la desocupación y de la migración de la población activa de la localidad.

Desde el gobierno local se espera que el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades productivas y, a partir de ellas, el crecimiento del bienestar de los actores beneficiados los incorpore más activamente a la vida de las instituciones locales. Ello es fundamental para fortalecer de la democracia, teniendo en cuenta que la misma requiere de condiciones cada vez más igualitarias, no sólo en el plano del derecho sino fundamentalmente en el de las condiciones materiales de vida. El aumento de la autoestima y la posibilidad de contribuir desde sus nuevas capacidades al desarrollo local, genera una participación en la cosa pública desde un lugar de ciudadanos y no meramente de receptores de ayuda estatal.

En este sentido, se advierte un aumento en el número de actores que intervienen en los procesos de participación y toma de decisiones. Desde sus distintos roles, la comunidad toda es parte de una intensificación en la actividad productiva y participativa, que satisface una antigua demanda en este sentido.

4.1 Impacto sobre la pobreza urbana

Las huertas orgánicas instaladas y puestas a producir durante el primer semestre del proyecto provocaron un impacto positivo entre las cien personas con necesidades básicas insatisfechas, que elevaron su nivel de ingresos y mejoraron la calidad de su alimentación.

4.2. Impacto medioambiental

El presente proyecto tiene un impacto ambiental netamente positivo, desde el momento que mejora el paisaje urbano por la puesta en producción de los terrenos baldíos, evitando la proliferación de micro basurales, mejorando la calidad de los alimentos consumidos por los pobladores, sin producir ningún tipo de contaminación ambiental y contribuyendo a mejorar la calidad de vida de la localidad.

5. Área donde se localiza el proyecto

El trabajo surgió del Área Económico - Productiva del Plan Estratégico de Desarrollo, cuya función es promover el desarrollo sustentable respondiendo a las exigencias actuales, basado en la excelencia de sus recursos humanos y riquezas naturales, la solidaridad y el protagonismo de los camilenses en la vida pública. El objetivo estratégico es racionalizar y potenciar el sistema económico productivo, generar competitividad y eficiencia en la producción de bienes y servicios de consumo local, y asegurar al mismo tiempo la sustentabilidad de las fuentes productivas y la distribución equitativa de la riqueza, en un contexto de integración económica de la región y la provincia.

Concretamente, el proyecto *Sistema de producción y Comercialización de Verduras y Hortalizas Orgánicas, producidas en terrenos baldíos de Camilo Aldao* es una de las líneas de trabajo de un programa comprendido en el eje Económico Productivo del Plan Estratégico, que responde a:

- La incorporación de nuevos recursos tecnológicos a la producción básica.
- El estímulo del espíritu innovador y emprendedor.
- La generación de instancias para la industrialización y comercialización de los productos agropecuarios.
- La reducción del costo de los insumos que se adquieren fuera de la localidad.

Si bien el proyecto forma parte del trabajo en Agricultura Urbana que se viene desarrollando desde 1996, se efectuó un estudio de viabilidad que comprendió los siguientes ítem:

1. Factores socioculturales y legales.
Identificación de la población beneficiaria y perjudicada.
Criterios de selección de la población beneficiaria.
Grado de implicación y motivación de la población beneficiaria.
Grado de participación local en la elaboración del proyecto.
Asistencia técnica necesaria.
2. Participación comunitaria e impacto mujer.
3. Actitud de las autoridades locales.
4. Disponibilidad de recursos locales.
5. Garantía de continuidad del proyecto.
6. Tecnología o metodología utilizada y adecuación al medio.
7. Impacto medioambiental.
8. Mecanismo previsto para el seguimiento, control y evaluación del proyecto.
9. Sinergias favorables en relación con el sistema de instituciones involucradas.

6. Marco normativo

El marco normativo de la experiencia está dado por el decreto N° 9/96 del 19 de febrero de 1996:

"VISTO,

los numerosos terrenos baldíos ociosos existentes en la Zona Urbana, que a la par de no cumplir con ninguna función social se encuentran poblados de malezas, constituyendo campo propicio para la proliferación de roedores y otro con el consiguiente peligro para el medio ambiente y para la salud de la población,

El Intendente Municipal DECRETA,

- *Toma de posesión de los terrenos baldíos existentes.*
- *Dar finalidad útil al nivel comunitario de los terrenos, para huertas comunitarias y/o siembra de forrajes.*

- *Los terrenos afectados serán eximidos del pago de la Tasa de servicios a la propiedad inmueble".*

7. Características generales de la experiencia

Durante el primer mes del proyecto, el municipio realizó el relevamiento catastral y la cesión en comodato de 40.000 m² de terrenos baldíos ubicados en el área urbana, con recursos humanos y económicos propios. En el mismo período, a través del área social, el municipio identificó y seleccionó los beneficiarios del proyecto.

En el siguiente mes se realizó la limpieza y preparación (cercado, abonado y preparado) de los terrenos cedidos en comodato por parte de operarios del municipio de Camilo Aldao y bajo el asesoramiento técnico de personal del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), del CEPA y de técnicos de la localidad. Luego, el Proyecto Pro-Huerta del INTA entregó las semillas de verduras y hortalizas para cuatro hectáreas en las campañas de otoño / invierno y primavera / verano. El municipio, por su parte, entregó el *compost* producido en su planta de reciclado de residuos sólidos orgánicos domiciliarios. Durante este mismo período se inició la producción de plantines y se efectuó la siembra directa de algunas especies.

Paralelamente a la limpieza y preparación de los terrenos, se comenzó con la construcción de un invernáculo de 100 m² para la producción de los plantines para todas las huertas y para la capacitación de los beneficiarios. La mano de obra fue aportada por los beneficiarios directos del proyecto (como parte de su capacitación) y los materiales para la construcción del mismo, así como los insumos necesarios (speedling, bolsas, mangueras, carretillas, palas, etc.) fueron financiados por el Fondo Mixto.

Entre las principales actividades desarrolladas se destacaron la contratación de los servicios de una empresa de perforaciones para la obtención de agua de napas subterráneas, la instalación de una bomba sumergible y la construcción de la red subterránea de riego, esto último por parte de los propios beneficiarios del proyecto. Por lo demás, se realizaron talleres de capacitación teórico - prácticos dictados por técnicos españoles especializados en producción orgánica de verduras y hortalizas, gestión y comercialización, destinados a cien beneficiarios del proyecto, y a los técnicos argentinos durante 30 días, y se organizaron reuniones de animación para grupos de beneficiarios a cargo de profesionales del CEPA y del INTA Pro Huerta Marcos Juárez. Simultáneamente se realizaron talleres sobre características nutricionales de los productos orgánicos y su calidad diferencial con respecto a productos de agricultura convencional y se efectuó un estudio de mercado regional de verduras y hortalizas orgánicas a cargo de una consultora argentina, financiado por el Fondo Mixto. Se compraron los insumos para el empaque y se realizó la cosecha de algunas especies de invierno. Finalmente, se iniciaron las acciones tendientes a la constitución del ente comercializador y se seleccionó un nombre comercial: HOCA (Huerta Orgánica Camilo Aldao).

8. Estrategia

PRIMERA ETAPA

1. Terrenos baldíos preparados y adjudicados a los beneficiarios para la instalación y puesta en producción de huertas orgánicas.
2. Instalación y puesta en producción de huertas orgánicas en los terrenos baldíos recuperados
3. Beneficiarios del proyecto capacitados en técnicas de producción orgánica

SEGUNDA ETAPA

4. Obtención del certificado de "orgánica" para el total de la producción de verduras y hortalizas. (aprobado por el SENASA)
5. Beneficiarios del proyecto capacitados para la preparación, presentación y conservación de verduras y hortalizas orgánicas certificadas.
6. Comercialización de verduras y hortalizas a través del Ente mixto que concentra la producción.
7. Beneficiarios del proyecto capacitados para la venta y distribución de verduras y hortalizas orgánicas certificadas.

9. Etapas de implementación y grado de avance

A continuación se detalla la totalidad de las actividades previstas para cada etapa del programa. Con respecto al grado de avance, hasta el momento se han cumplido las actividades de la primera etapa y se han iniciado las correspondientes a la segunda.

1º Etapa

Actividad 1

- Relevamiento de la situación catastral de los terrenos baldíos.
- Identificación y selección de los beneficiarios del proyecto.
- Cesión en comodato de los terrenos.
- Limpieza, cercado, abonado y preparación de los terrenos baldíos.

Actividad 2

- Adquisición y provisión de semillas de verduras y hortalizas (campana otoño - invierno / primavera - verano) y de *compost*.
- Preparación de plantines, armado de canteros, riego, aplicación de abonos y enmiendas orgánicas, siembra directa, transplante, labores culturales, control biológico de plagas.

Actividad 3

- Dictado de cursos de capacitación teórico prácticos en agricultura urbana orgánica para beneficiarios y técnicos.
- Realización de reuniones de animación para beneficiarios e intercambio de experiencias.

- Capacitación en la elaboración y uso de abonos y enmiendas orgánicas
- Elaboración del soporte didáctico para la capacitación.

2º Etapa

Actividad 4

- Capacitación en cuestiones legales atinentes a la certificación de "producto orgánico".
- Visita de la Empresa Certificadora "Letis S.A."

Actividad 5

- Capacitación en distintos aspectos de empaque, preparación, mantenimiento y traslado.
- Dictado de clases prácticas sobre acondicionamiento y presentación comercial de verduras orgánicas certificadas

Actividad 6

- Realización de estudios de mercado.
- Creación de un Ente comercializador integrado por los distintos actores involucrados en la producción y la comercialización de las verduras y hortalizas.
- Empaque, preparación, mantenimiento y traslado de la producción.

Actividad 7

- Capacitación en distintos aspectos de la comercialización, marketing y gerencia.
- Dictado de un curso de ventas de productos orgánicos. Formación en aspectos nutricionales y cualidades de color, sabor y aroma de verduras y hortalizas orgánicas frescas.

Programa Bahía Solidaria.

Experiencia presentada por Pablo Stegmann

1. Caracterización del municipio en el que se desarrolló la experiencia

Bahía Blanca se encuentra ubicada en el sudoeste de la provincia de Buenos Aires, permitiendo el acceso a diferentes vías de comunicación tanto terrestres como marítimas y aéreas. El clima es templado de transición, entre el cálido y húmedo del este de la provincia de Buenos Aires y el frío y seco que predomina en Patagonia. La temperatura media anual es de 15,3 grados centígrados y la amplitud térmica media anual es de 15,5 grados centígrados. El promedio anual de lluvias es de 541 milímetros, aunque este no refleja el alto índice de variabilidad mensual de las mismas, que constituye una de sus principales características. Los vientos, en general, son moderados, aunque en primavera y principios de verano se han medido velocidades que sobrepasan los 60 km/h. La dirección predominante es del cuadrante Norte y Noroeste.

De acuerdo al Censo Nacional de 1991, la población del Partido de Bahía Blanca alcanzaba 272.191 habitantes. La tasa de crecimiento anual medio registraba una tendencia decreciente y presentaba un crecimiento demográfico moderado (1,42% en el período 1980 - 1991). En 1991 el nivel de urbanización del partido era de 98,5%, concentrándose el 95,6% de la población en la ciudad cabecera. Por otra parte, en el último período intercensal (1980 - 1991) la tasa de crecimiento anual medio de la población rural fue negativa. Ello implica la disminución en términos absolutos del número de personas que habita en estas áreas, donde predominan las actividades agrícola - ganaderas extensivas y una limitada demanda de mano de obra rural que propicia la emigración.

En cuanto a la estructura por edad de la aglomeración de Bahía Blanca, la población mayor de 70 años representa el 7,7% del total y la menor de 14 años, el 26% aproximadamente. Respecto al lugar de nacimiento, es importante destacar que el 35% de los habitantes nació fuera de la localidad. Este porcentaje se desagrega en un 17,1% nacido en otro lugar de la provincia de Buenos Aires, un 12,5% en otra provincia y un 5,3% en otro país (Encuesta Permanente de Hogares, mayo 1998). Estas cifras hablan de una movilidad poblacional importante y un aporte significativo de personas provenientes de otros lugares.

En los últimos años, una proporción cada vez mayor de hogares ve reducir sus ingresos y nivel de vida. Los datos de las Encuestas Permanentes de Hogares de los últimos años muestran un proceso de deterioro de los estratos medio y bajo, lo que demuestra que Bahía Blanca no está exenta de esta tendencia regresiva que se manifiesta a nivel nacional.

2. Situación previa

El Programa Bahía Solidaria, originado en la Municipalidad de Bahía Blanca, se fundamentó en una conjunción de situaciones problemáticas:

- La preponderancia de los programas asistenciales sobre los de promoción social en algunos barrios de la ciudad y la existencia de campañas solidarias desorganizadas y descoordinadas.
- La imposibilidad de obtener los insumos necesarios para llevar adelante actividades previstas en los programas asistenciales de empleo y la incapacidad de algunas organizaciones de la sociedad civil para llevar adelante actividades solidarias.
- La ausencia de un espacio adecuado para depositar artículos del hogar en desuso, que generalmente tenían por destino basurales clandestinos.
- Las dificultades para generar lugares comunes donde desarrollar proyectos comunitarios y solidarios.
- Una inadecuada capacitación de la población para afrontar las nuevas problemáticas, así como las carencias materiales de la población beneficiaria de programas de empleo y el aumento de las carencias sociales de la población con necesidades básicas insatisfechas.

Este escenario puede sintetizarse tomando en cuenta tres elementos. En primer lugar, los programas asistenciales de empleo se habían incrementado aproximadamente en un 60 % y muchos de ellos se estaban orientando hacia actividades de capacitación, notándose una escasez manifiesta de los insumos necesarios para desarrollarlos con normalidad. En segundo lugar, querían realizarse nuevos talleres de capacitación y se evidenciaba la misma escasez de recursos. En tercer lugar, se estaba produciendo un aumento de basurales clandestinos que contenían elementos que, en muchos casos, podían ser reciclados.

De forma permanente, diversas organizaciones solicitaban donaciones especiales a través de los medios de comunicación, pero los elementos que se obtenían se localizaban en lugares muy distantes entre sí. Simultáneamente, estaban apareciendo nuevas organizaciones barriales con proyectos de comedores infantil o comunitarios sin otros objetivos de organización popular.

En este contexto, se generó la idea de establecer un mecanismo permanente para posibilitar que aquellos que quisieran donar elementos de todo tipo pudieran hacerlo en cualquier momento y no sólo en ocasión de alguna campaña de donaciones esporádica. De esta manera, en el mes de agosto del año 2000 se inició el programa Bahía Solidaria, habilitándose un número telefónico gratuito al cual los habitantes de la ciudad pueden llamar para donar elementos en desuso, aptos para ser utilizados, reparados o desarmados, como por ejemplo televisores, heladeras, calefactores, ropa, muebles, herramientas, etc.

Al mismo tiempo, se realizó una campaña de difusión a través de los medios gráficos, radiales y televisivos y se confeccionan afiches que fueron colocados en distintos puntos de la ciudad. Una vez que se avanzó con el proceso de difusión, fueron lanzándose los demás proyectos del Programa.

3. Objetivos del programa

El programa Bahía Solidaria se propuso articular los siguientes objetivos:

- Generar un espacio común donde las organizaciones de la sociedad civil puedan desarrollar acciones solidarias.
- Obtener insumos que permitan darle continuidad a los proyectos comunitarios en marcha, así como iniciar nuevos proyectos.
- Proteger los elementos obtenidos a través de las campañas solidarias.
- Fortalecer la participación como mecanismo para crear y recrear ámbitos solidarios.
- Generar espacios donde los habitantes de Bahía Blanca puedan llevar a cabo acciones solidarias y acompañar el accionar de las organizaciones que lleven o que desean llevar adelante estas acciones, priorizando las acciones conjuntas e inter-institucionales sobre las individuales.
- Generar una base de datos con información sobre programas comunitarios y solidarios y una base de datos de voluntarios.
- Establecer mecanismos de difusión de las actividades desarrolladas por las organizaciones sociales.

4. Características generales de la iniciativa

El área responsable y ejecutora del Programa Bahía Solidaria es la Dirección Adjunta de Promoción Comunitaria. El programa está compuesto por siete proyectos: 1) *Campañas Solidarias - Línea Telefónica Gratuita*; 2) *Banco Solidario*; 3) *Red Solidaria*; 4) *Padrinazgo Social*; 5) *Premio Municipal a la Acción Solidaria*; 6) *Fortalecimiento y Promoción del Trabajo Voluntario*; y 7) *Festivales Solidarios*

4.1. Campañas Solidarias – Línea Telefónica Gratuita

Las campañas solidarias persiguen el objetivo de obtener elementos que permitan, por un lado, darle continuidad a los proyectos de capacitación en marcha o iniciar nuevos proyectos (principalmente destinados a los adolescentes de sectores marginados que abandonaron sus estudios) y, por otro lado, colaborar con familias carenciadas o instituciones que necesitan estos elementos para desarrollar sus actividades. Específicamente, estas campañas buscan obtener: muebles en desuso, ropa de niños y adultos, artículos electrónicos (especialmente aquellos que deben ser reparados), materiales de construcción, útiles escolares o libros, frazadas, colchones o almohadas, herramientas, etc.

Una vez que se llama para realizar una donación, se toma nota hasta acumular una cantidad importante de viajes. Recién entonces se elabora un circuito y uno de los dos vehículos involucrados en el Programa es enviado a retirar los elementos donados, que se depositan en el Banco. Aquellos que resultan recuperables son reparados en los talleres.

Cuando el televisor, la heladera, los electrodomésticos o los muebles son acondicionados, son restituidos al Banco, donde se los guarda hasta su entrega a las instituciones que lo requieran o a las familias que lo necesiten.

Entre los talleres que se desarrollan y a los que se les entregan los elementos obtenidos se encuentran: talleres de restauración de muebles; de reparación de artículos electrónicos, maquinas y herramientas; de reparación de televisores y heladeras; de carpintería y soldadura; huertas comunitarias y roperos comunitarios.

4.2. Banco solidario

Mediante el Banco Solidario, ubicado en un edificio que antiguamente pertenecía al Ferrocarril, se protegen los elementos obtenidos a través de las campañas solidarias. Un grupo de personas realiza la primera clasificación. Aquellos elementos que necesitan reparación son distribuidos a las entidades que estén llevando adelante los diferentes talleres. Si no es necesario ponerlos en condiciones, porque su estado es óptimo, se guardan hasta ser utilizados. Si el elemento que se dona no puede ser reparado se lo desarma por completo para aprovechar la mayor cantidad de piezas posibles.

Siempre y en la medida que se puede, se propone el trueque como metodología para hacer la entrega de los elementos ya recuperados a cambio de otros que requieran reparación.

4.3. Red Solidaria

La Red es un espacio donde se logran los acuerdos necesarios para llevar adelante acciones solidarias. A través de la Red, se pretende rescatar la acción solidaria a partir del trabajo interinstitucional, estableciendo los mecanismos necesarios para generar alianzas entre las distintas organizaciones involucradas, con el objetivo de crear redes solidarias en ámbitos territoriales más pequeños, como las delegaciones municipales o los barrios en los que se asientan las organizaciones.

El propósito es generar un espacio informal aprovechando la formalidad de los ya existentes. De esta manera, por ejemplo, se está trabajando para que todos los Clubes del Trueque de la ciudad realicen tareas de manera conjunta; que los comedores infantiles realicen campañas grupales; que los clubes de fútbol infantil barriales y los equipos de fútbol de adolescentes trabajen juntos y que las instituciones colaboren en el desarrollo de actividades con la Municipalidad, como por ejemplo la realización de festivales.

4.4. Padrinazgo Social

Mediante este sistema, existen varias posibilidades: que las empresas y el Estado apadrinen programas sociales desarrollados por las organizaciones sociales; que las empresas apadrinen programas sociales desarrollados por el Estado, por las organizaciones sociales o por ambos al mismo tiempo; y que las organizaciones sociales generen padrinzgos entre sí.

El padrinazgo no debe pasar exclusivamente por los aportes económicos o materiales que el padrino realice, sino que también se busca establecer mecanismos de asesoramiento, capacitación o tutoría en la formulación de proyectos, la confección de presupuestos, la elaboración de informes, etc.

4.5. Premio Municipal a la Acción Solidaria

Por este medio se busca premiar ideas o experiencias que cubran necesidades, generen cambios en la comunidad o estén dirigidas a superar problemas en los campos del servicio solidario. Para el primer concurso se incluirán propuestas dirigidas a lograr la protección y la mejora del ambiente (barrial - comunitario) que posibiliten la participación comunitaria en la resolución del problema. Los destinatarios son jóvenes entre 13 y 25 años con residencia en el partido de Bahía Blanca. La participación debe ser grupal y en representación de una asociación sin fines de lucro.

4.6. Fortalecimiento y promoción del trabajo voluntario

Aquí, los objetivos son generar espacios donde los habitantes de Bahía Blanca puedan llevar a cabo actividades solidarias; acompañar el accionar de las organizaciones que lleven o que desean llevar adelante actividades solidarias; generar una base de datos que contenga información sobre programas solidarios; generar una base de datos de voluntarios y establecer mecanismos de difusión de las actividades que se desarrollen en respuesta a esos objetivos.

4.7. Festivales solidarios

Los festivales están pensados para llevar a cabo actividades culturales tendientes a fortalecer y a generar acciones solidarias que se decidan a través de la Red Solidaria. La pretensión es que los mismos se conviertan en un espacio de expresión de quienes cantan o actúan circunstancialmente.

5. Estrategia

La primera acción de importancia fue la puesta en marcha de un proceso de difusión del programa, acompañado de la creación de un número telefónico de acceso gratuito, el 0-800-888-3662 (DONA) con un contestador automático para captar llamadas cuando no sea posible atender el teléfono. Para una atención permanente de la línea telefónica, se produjo un aumento en el horario de atención de la División Acción Comunitaria de la Dirección de Promoción Comunitaria de la Municipalidad. En la actualidad el teléfono es atendido desde la 7.00 hs. y hasta las 18.00 hs.

Junto a la puesta en marcha del programa, se acondicionó un edificio del ferrocarril donde se encuentra en funcionamiento del Banco Solidario. A partir de allí, y en el marco de los objetivos del programa y de cada uno de los proyectos, se fueron realizando diversas actividades.

6. Etapas de la implementación y grado de avance

A través de las **campañas solidarias** y la **línea telefónica gratuita**, hasta el momento se han recibido más de 1600 llamadas y se han acercado con donaciones de manera directa más de 400

personas. En los primeros meses, se trabajó con un promedio de 140 llamadas mensuales, las que aumentaron notablemente en la segunda quincena del mes de abril de 2001 cuando se produjo una fuerte inundación²⁰³. En ese momento no sólo hubo una respuesta muy importante de la gente sino de varias empresas de la ciudad.

Cuando los elementos obtenidos fueron suficientes se generaron **Talleres Comunitarios y de Capacitación**, cuyos insumos provienen de las donaciones que se obtienen.

- Taller de reparación de lavarropas y secarropas, en el Barrio Kilómetro 5.
- Taller de reparación de heladeras y electrodomésticos en el Barrio El Sol.
- Taller de reparación de televisores en Villa Esperanza.
- Taller de reparación de bicicletas en Villa Mitre.
- Taller de Carpintería y Reparación de Muebles.
- Taller de soldadura en Villa Nocito.

El **Banco Solidario** se viene desarrollando por completo en el edificio que fue reciclado mediante un trabajo de acondicionamiento y de recuperación de los espacios, incluyendo varias habitaciones que se utilizarán para realizar talleres de artes y de capacitación.

En cuanto a los **Festivales Solidarios**, hacia finales de año 2000 se realizaron diversas actividades que surgieron de iniciativas institucionales y contaron con la colaboración del Municipio. Entre ellas, se destacan un Mega desfile que se realizó en las puertas del Teatro Municipal, la organización de un festival deportivo en las instalaciones del Club Villa Mitre y un Encuentro de Clubes de Trueque en el Complejo Cultural y Deportivo Norte. Asimismo se llevaron a cabo conferencias y recitales en el Teatro Don Bosco, donde el valor de la entrada fue un alimento no perecedero. Mediante este sistema se han obtenido, principalmente, comestibles que fueron remitidos a comedores infantiles.

En el marco del proyecto de **Fortalecimiento y promoción del trabajo voluntario** se colabora con organizaciones que desarrollan o van a desarrollar actividades o proyectos solidarios, comedores infantiles, equipos barriales de fútbol, etc.

A través de **Padrinazgo Social** se han concretado diversas iniciativas. Las empresas del Polo Petroquímico están apadrinando el "Programa Conociendo Lugares", mediante el cual se lleva a chicos de escuelas de bajos recursos a la Colonia de Vacaciones Agustín de Arrieta, ubicada en Sierra de la Ventana. Otras empresas, como la Empresa Distribuidora de Energía Sur S.A. (EDES), apadrinan programas que son financiados de manera conjunta con el municipio, como los talleres de artes plásticas que se llevan adelante en Villa Muñiz, Villa Nocito, Luján, 17 de Agosto y Stella Maris. Los supermercados Disco y la Cooperativa Obrero financian el accionar de varios comedores infantiles. Además, muchas empresas realizaron donaciones en momentos en que se les solicitó su colaboración y algunas lo hacen de manera permanente.

²⁰³ En la madrugada del 18 de abril de 2001 en muy pocos minutos cayeron sobre la ciudad mas de 100 mm de agua afectando a mas de 3600 personas.

7. Recursos humanos involucrados y financiamiento

De manera directa están involucrados en el programa tres agentes municipales en el Banco Solidario y diez beneficiarios de programas de empleo, más dos personas con vehículos para el retiro de elementos. Cada uno de los seis talleres tiene un capacitador. Tres empleados administrativos se encargan de recibir las llamadas, tomar nota de las donaciones y distribuir la tarea entre quienes van en búsqueda de los elementos donados.

El financiamiento se realiza con presupuesto propio de la Dirección de Promoción Comunitaria y de las dos divisiones que forman parte de la misma, el Servicio Municipal de Empleo y la de Acción Comunitaria. Los beneficiarios de los programas de empleo involucrados se financian mediante el Programa de Desarrollo de Empleo Local.

8. Impacto de la experiencia y mecanismos de seguimiento y evaluación

En primer lugar, debe destacarse que la cantidad y calidad de las donaciones hasta el momento han sido muy buenas. Muchas actividades de capacitación que estaban en marcha antes del Programa hoy pueden continuar gracias a los insumos que se entregan y los talleres se encuentran funcionando a pleno.

Por cada uno de los 6 nuevos talleres, hay 20 chicos involucrados (es decir, un total de 120 jóvenes aproximadamente), 10 beneficiarios de programas de empleo y los 6 capacitadores. De los 120 menores de 18 años involucrados, varios se encuentran desarrollando actividades fuera de los talleres. Por otra parte, a través de los elementos obtenidos se han atendido más de 100 instituciones y más de 4000 familias.

Para realizar el seguimiento y la evaluación de las donaciones, se creó una base de datos donde se registran el ingreso y el egreso de cada elemento y los datos del donante. Además, los capacitadores de los talleres llevan un registro de los chicos y realizan informes permanentemente.

En la actualidad se está poniendo énfasis en la comunicación de que el Programa no sólo es una recepción de donaciones sino que además se realiza una gran cantidad de tareas adicionales. Finalmente, debe mencionarse que la puesta en marcha del programa permitió recuperar por completo un edificio de más de 500 m² que se encontraba en desuso.

9. Dificultades y obstáculos que se presentaron a lo largo del proceso

Antes del lanzamiento del programa, la mayor dificultad se presentó en el armado de la logística, principalmente para la búsqueda, el resguardo de elementos y la redistribución de los mismos. Otra dificultad se presentó en la difusión del programa.

Durante la implementación del programa, los dos aspectos negativos que atentaron contra su avance fueron la complejidad de la situación social y la competencia existente entre las organizaciones de la ciudad en cuanto a la búsqueda de alternativas para obtener recursos.

CLUB DE TRUEQUE “TRENQUETRUE”.

Experiencia presentada por Gustavo A. Rinaldi²⁰⁴

1. Caracterización del municipio en el que se desarrolló la experiencia

Trenque Lauquen es un municipio del interior de la provincia de Buenos Aires. Con una superficie de 550.919 hectáreas (1,9% de la superficie provincial), se encuentra ubicado a 450 km de la Capital Federal, a 330 km de Bahía Blanca, a 470 km de Rosario y a 160 km de Santa Rosa.

El clima de la zona es templado, con moderadas condiciones continentales. La temperatura media es de 16°C, con temperaturas máximas y mínimas que han llegado a los 40°C y -10°C respectivamente. El promedio histórico de precipitaciones es de 810 mm/año, aunque en la última década éste se ha incrementado en aproximadamente 100 mm/año.

En lo referido a los suelos, el partido se halla localizado de la denominada Pampa Arenosa, presentando un paisaje constituido por lomas, planicies y cordones medanosos cubiertos por sedimentos de origen eólico. En los relieves bajos se encuentran lagunas y al oeste una zona medanosa. En los últimos años, de forma similar a lo ocurrido para gran parte de la provincia, el municipio se vio afectado por las inundaciones del río Quinto, que en el momento más crítico afectó al 60% de la superficie, poniendo en emergencia al sector agropecuario que constituye el sostén económico del partido.

Según el Censo de Población y Vivienda de 1991, la población del distrito era de 35.298 habitantes, radicada el 72% en la ciudad cabecera, el 9,2% en la ciudad de 30 de Agosto, el 2,4% en Beruti y el restante 16,4% en la zona rural.

Del análisis de la condición de actividad de la población, se desprende que el 24,8% estaba constituida por menores de 14 años, el 43,5% por población económicamente activa (PEA), el 9,6% por jubilados o pensionados, el 5% por estudiantes y el 14,1% restante por población no activa económicamente en situación no especificada. En la actualidad, se estima una población cercana a los 40.000 habitantes, merced a una importante inmigración interna.

La Municipalidad de Trenque Lauquen tiene un presupuesto de 21,5 millones de pesos, 1200 empleados y es responsable de brindar los servicios de agua potable, cloacas, recolección de residuos, mantenimiento de la red vial, asfalto, provisión de gas natural en la localidad de 30 de Agosto y construcción de viviendas, entre otros. También pertenecen a la Municipalidad dos plantas de tratamiento de residuos urbanos (PROLIM I y PROLIM II), en Trenque Lauquen y en 30 de Agosto, donde se procesan los residuos de todos los habitantes del distrito, un laboratorio de monodrogas en

²⁰⁴ Director de Desarrollo Económico, Producción y Regionalización de la Municipalidad de Trenque Lauquen (Provincia de Buenos Aires).

el que se producen los medicamentos utilizados en el Hospital Municipal y un Laboratorio Bromatológico.

2. Objetivos y metas del proyecto

Esta experiencia fue propuesta durante el año 1999, en el marco del Plan Estratégico para el Partido de Trenque Lauquen. Cuando se discutió el documento "Perfiles de Programas y Proyectos", la población propuso como proyecto organizar un Club del Trueque local.

Los *objetivos explícitos* del club se encuentran mencionados en el acta compromiso que cada uno de los integrantes firma al integrarse al nodo. Los mismos pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Despojar al dinero como condicionante de la realización como seres humanos.
- Promover la ayuda mutua a través del intercambio.
- Condicionar a normas éticas y ecológicas los actos y productos de los integrantes del nodo, y no a la búsqueda de beneficios a corto plazo.
- Promover la capacitación y la participación en reuniones grupales como forma de interrelación entre las personas.
- Lograr el progreso como consecuencia del bienestar sustentable del mayor número de personas del conjunto de la sociedad.

Como *objetivos implícitos* se establecieron:

- Mejorar la calidad de vida de la población, permitiéndole satisfacer algunas de sus necesidades.
- Brindar empleo a la población que por diversas circunstancias está parcial o totalmente fuera del sistema laboral.
- Propiciar la distribución y reciprocidad estimulando la equidad social.

Durante la etapa de implementación, se observó que era posible alcanzar otros objetivos de igual importancia:

- Potenciar a los microempresarios, al facilitarles el acceso a un mercado donde puedan observar cómo responden sus productos y mejorarlos.
- Relacionar a los emprendedores, fomentando la asociatividad, permitiendo que puedan apoyarse mutuamente en las áreas productivas y de gestión, para mejorar la calidad, diversificar la producción, reducir costos, implementar una administración eficiente, etc.

Como *meta*, se fijó la de constituir un club que perdure, en el que cada uno de sus integrantes obtenga beneficios, satisfaga necesidades y aporte productos y servicios de calidad que sean de utilidad al resto. Se busca, además, sumar empresas para que incrementen su compromiso social, mejoren su relación con la comunidad y de ésta forma se logre una interacción exitosa entre todos los elementos del medio.

3. Problema que se intentó resolver

La precarización del trabajo en los sectores sociales más desprotegidos trae aparejada la falta de dinero y la insatisfacción de las necesidades más elementales. Por otra parte, los altos índices de desempleo implican un desaprovechamiento de los recursos humanos y de sus capacidades.

En este contexto, las alternativas de autoempleo y los microemprendimientos, se hallan condicionadas por el deterioro general de la situación económica, siendo necesario idear alternativas que permitan abordar el problema desde otra posición.

Sobre la base de la idea original de trueque, como forma de intercambio de productos o servicios sin la presencia de dinero, se generó un espacio, un mercado, donde los integrantes pueden brindar y recibir bienes y servicios, asociarse para producir, compartir experiencias, asesorarse, entre otras alternativas. La red es una nueva forma de interacción entre las personas, donde cada uno tiene poder propio y donde la solidaridad crea una gran energía. Se convierte, así, en una estrategia local para lograr cambios globales, en tanto promueve contactos y enlaces entre quienes pueden complementarse y potenciarse.

Los satisfactores no son el dinero ni los bienes económicos disponibles. En este mercado todos poseen, como capital, las ganas de trabajar. Se trata de un mercado en el que la competencia se reduce y donde se inicia ganando a partir de que sus integrantes ganan satisfactores y calidad de vida.

La condición de cada integrante es la de ser *prosumidores*, es decir productores y consumidores a la vez. Cada *prosumidor* vuelca sus productos y, como contraprestación, toma de la red todos los productos que ésta le ofrece para cubrir parte de sus necesidades. Las ofertas pueden ser muchas y la imaginación es el límite.

En el caso de la Municipalidad, aporta la posibilidad de que los integrantes puedan acceder a los servicios Municipales y al Hospital Municipal (atención, análisis, medicamentos, etc.) con créditos. Por otra parte, toma de la red mano de obra, alimentos, etc., para cubrir necesidades de sus distintos ámbitos.

4. Área donde se localiza el proyecto

La propuesta surgió en 1999 en el marco del Plan Estratégico de Trenque Lauquen, llevado adelante por la Municipalidad. La implementación se puso en marcha a través de las áreas de Comunicaciones, Bienestar Social y Desarrollo Económico, aunque ésta última es la que actualmente continúa en la coordinación de la Red.

La Dirección de Desarrollo Económico, Producción y Regionalización tiene la misión de promover el desarrollo económico del distrito, intentando mejorar la calidad de vida de la población.

Entre sus objetivos, se propone:

- Fomentar la producción local y las alternativas productivas.

- Apoyar a las empresas y a los emprendedores locales, para que puedan llevar adelante sus proyectos con éxito.
- Controlar a las empresas y sus productos.
- Generar alternativas para solucionar la problemática del desempleo.
- Difundir nuevas herramientas tecnológicas, los requerimientos externos, las posibilidades de créditos, etc.
- Generar una red entre los municipios de la región, para aprovechar las capacidades zonales y dar respuestas globales a las distintas problemáticas.

La Dirección, dependiente de la Secretaría de Gobierno y Hacienda del Municipio, está integrada por cinco personas: el Director de Desarrollo Económico, Producción y Regionalización, el Jefe de Industria y Comercio, dos empleados administrativos y un inspector de Industria y Comercio.

La experiencia de la red local del trueque no tiene un gran marco normativo. Solamente existe una ordenanza, N° 941/00, que autoriza al Departamento Ejecutivo al cobro de tasas municipales mediante el uso de los créditos internos del nodo Trenque Lauquen de la red del trueque.

5. Características generales de la iniciativa

Las actividades que se desarrollan para la implementación de éste proyecto son:

- Inscripción y registro de nuevos participantes.
- Realización y entrega de la documentación.
- Entrega de créditos (se realizan de 0,25; 0,50; 1; 2; 5 y 10 créditos) y recepción del acta compromiso.
- Preparación y realización de las Ferias.
- Realización de cursos y charlas introductorias para los nuevos integrantes.
- Realización de cursos de capacitación para la mejora de productos.
- Realización de charlas grupales de discusión de alguna problemática
- Realización de propuestas para incorporar nuevos beneficiarios y empresas.
- Generación de la documentación para cancelar tasas.
- Determinación de las necesidades y asignación mano de obra de la red en el ámbito municipal.

Los integrantes originales de la red fueron 30. Actualmente participan más de 350 integrantes mayores de edad, a los que habría que sumar aquellos habitantes del distrito que realizan tareas en la Municipalidad y reciben créditos sin ser participantes directos de la red. En el nodo participan otras instituciones, como el Centro de Formación Laboral (con alumnos discapacitados) y la Iglesia Auditorio Cristiano Evangélico, además de un número importante de empresas que día a día se van sumando.

Todo esto hace suponer que la red contiene a una población de más de 1000 habitantes (el 2,5% de la población del distrito).

6. Estrategia

Después de la idea inicial de conformar un nodo del trueque que se vió plasmada en el documento de Perfiles de Programas y Proyectos del Plan Estratégico, la estrategia seguida para poner en funcionamiento este proyecto consistió en la realización de una serie de actividades.

En primer lugar, se realizó un relevamiento de información sobre los distintos nodos de trueque que funcionan en el país. Fundamentalmente, se tomó contacto con el nodo "La Bernalesa", de Quilmes. El 25 de marzo del 2000, Horacio Covas - uno de los fundadores del nodo La Bernalesa de la red del trueque - se reunió con los interesados locales en participar de esta forma de intercambio. Ese grupo inicial estuvo constituido por unas veinte personas.

Posteriormente, se realizaron reuniones donde se decidió el nombre de la red, el sistema de créditos a usar, los coordinadores, el lugar de reunión, las pautas de los productos y servicios a ofrecer y muchos otros aspectos que hacían a su funcionamiento.

La primera feria se realizó en el mes de mayo del 2000, en la que participaron 30 treinta integrantes. Durante el primer año, las ferias tuvieron una periodicidad quincenal, pero en la actualidad se realizan semanalmente - los días sábados -, con una duración de dos horas.

El coordinador general del nodo es el Director de Producción, encargado de la organización de la red. La municipalidad recibe las inscripciones, arma los listados, la cartelería de cada integrante, realiza los créditos, entrega la documentación a los integrantes y organiza las reuniones.

La estrategia de funcionamiento adoptada se basa en los siguientes aspectos:

- Se realizan reuniones introductorias con los nuevos integrantes, se los invita a participar de una feria, y a la siguiente feria se le entregan 50 (cincuenta) créditos, en confianza por los servicios y productos a ofrecer. Previamente éstos firman un compromiso como integrantes de la red, relacionado con los derechos y obligaciones frente a los otros integrantes y los productos y servicios recibidos y ofrecidos.
- Las ferias se realizan los sábados y tienen una duración de dos horas, porque se debe concurrir solamente a intercambiar productos.
- Si un integrante se retira de la red, debe devolver los 50 créditos entregados.
- Se busca que los integrantes se ayuden mutuamente mediante el trabajo, no condicionando su realización al dinero.
- Cada integrante es un referente de la red, la cara visible del club.

7. Etapas de implementación y grado de avance

La red se halla totalmente implementada y cuenta en la actualidad con más de 350 integrantes. En cada una de las ferias semanales, se suma un número importante de nuevos participantes (entre cinco y veinte).

Existe un grupo de colaboradores que ayuda en el análisis y en la implementación de acciones para solucionar los distintos problemas que se van manifestando. A modo de ejemplo, cuando los créditos fueron utilizados con otros fines (hospital, medicamentos, tasas), comenzaron a escasear en las ferias, por lo que se decidió que los integrantes del nodo realizaran tareas municipales por créditos. Así, hay ayudantes en la guarderías municipales, en la Casa del Niño, en el hospital, así como pintores, albañiles y electricistas que realizan tareas en distintas dependencias Municipales. Incluso algunos integrantes de la red son empleados para realizar tareas externas (jardineros para cortar el césped en viviendas ocupadas por ancianos, etc.).

Los créditos de la red, al poder ser utilizados en el Hospital o para cancelar servicios, han adquirido otro carácter. Hay personas que a pesar de no estar integradas a la red, también disponen de los mismos para acceder a los servicios que brinda la municipalidad. Si bien esto fue cuestionado en un principio por los integrantes de la red, ha generado una mayor apertura, permitiendo que el sistema adopte un carácter más integral. Actualmente, una persona que posea créditos sabe que con los mismos puede adquirir productos y servicios de la red, atender su salud y cancelar sus servicios municipales (incluso cuotas de viviendas). Esto último pretende atraer a nuevos integrantes, fundamentalmente a empresas.

Además de apoyar a la red por su importancia social, la Municipalidad ha obtenido importantes beneficios de la misma, como la posibilidad de cobrar tasas que de otra forma no se hubieran cobrado, si bien esta herramienta de cancelación de tasas existía con anterioridad a la formación de la red del trueque.

8. Recursos humanos involucrados

En el sistema están involucradas parcialmente varias áreas de la municipalidad. La Dirección de Desarrollo Económico, Producción y Regionalización es la encargada de la relación con los distintos integrantes de la red, de generar la documentación necesaria, de organizar las ferias, de difundir la red y de presentarla externamente. Se encuentran abocados a la temática del trueque el Director (37 años, ingeniero, en el cargo desde enero del 2000), dos empleadas administrativas (45 años de promedio, secundario completo, 10 años de antigüedad de promedio) y personal de prensa, que imprime toda la documentación relacionada con la red (planillas, carteles, listados, partes de prensa, etc.). El área de Bienestar Social considera las tareas que pueden ser realizadas por los integrantes de la red del trueque. El tesorero municipal es el encargado del balance de los créditos de la red, de proveerlos para los nuevos integrantes y para las distintas áreas en las cuales realizan tareas los beneficiarios y de recibirlos cuando se abonan las distintas tasas y son rendidos en el Hospital. El área Vial es la encargada de transportar los materiales (tablones, caballetes y sillas) cuando es necesario.

En las cuatro últimas áreas, las tareas se realizan de forma temporal, a lo sumo se les demanda una hora semanal de trabajo.

9. Financiamiento

El financiamiento de la experiencia es público. Los costos generados fueron absorbidos en su totalidad por la Municipalidad de Trenque Lauquen, aunque han resultado poco significativos.

Estos costos pueden subdividirse en los siguientes ítems:

- Costo estimado para generar la documentación de un año (planillas, carteles y listados): \$ 250.
- Costo estimado para materiales y equipos (tablones, caballetes, sillas): \$ 2000.

A estos valores deben sumarse los costos correspondientes a recursos humanos. Para acomodar el salón y dejarlo ordenado luego de las ferias, se utiliza personal de la red y se destinan 14 créditos por feria. Estos créditos se obtienen del retiro de un crédito a cada nuevo integrante por una única vez. Finalmente, se debe considerar la parte proporcional de las remuneraciones del personal municipal involucrado en las otras tareas de la red.

10. Evaluación del impacto de la experiencia

El crecimiento que ha experimentado la red muestra un aspecto importante del impacto de la experiencia: de los 30 integrantes que la conformaban en mayo del 2000, pasó a estar constituida por más de 350 integrantes un año y medio después.

La evaluación de la experiencia debería realizarse a través del análisis de los aspectos sociales y económicos. Los beneficios sociales que reciben los integrantes de la red son fundamentales. Este grupo está constituido en gran medida por personas desempleadas o subempleadas, que logran satisfacer algunas de sus necesidades básicas y sentirse contenidas por otras personas en situación similar. Además, es importante señalar que se generan procesos de colaboración y surgen oportunidades de negocios a través del intercambio de productos y servicios.

Si bien el impacto económico de la experiencia podría parecer a priori poco significativo, hay que considerar que se entregaron 50 créditos a cada uno de los integrantes (lo que representa unos 17.500 créditos), con lo cual se generó un movimiento económico que mantiene a estas personas ocupadas de forma parcial.

Por lo demás, según estimaciones nacionales, los créditos circulan aproximadamente 7 veces más que el dinero, dado que por su carácter no tienden a acuñarse. Ello indica que este importe estaría generando actividad en el distrito, por igual valor que el que generarían aproximadamente \$120.000.

11. Mecanismos de seguimiento y evaluación

El proyecto no cuenta con mecanismos formales de seguimiento y evaluación. La red es una organización horizontal y descentralizada, donde cada integrante es representante de la misma. Como se mencionó precedentemente, ante un problema que se manifiesta y llega a los coordinadores, este se transmite al resto de los integrantes de la red, y en conjunto se busca llegar a una solución consensuada. Implementada la solución, posteriormente el grupo evalúa si la misma ha resultado satisfactoria; si eso no ocurrió, el mismo grupo es quien decide las correcciones a efectuar.

12. Proceso de negociación y conflictos

Los procesos internos de negociación y conflicto generalmente son resueltos a través de una serie de etapas. Cuando un integrante enfrenta algún problema, primero acude a su entorno y sólo después la situación es transmitida a los coordinadores, quienes consultan al resto de los participantes buscando una solución consensuada. Si bien normalmente se arriba a una solución que beneficia al grupo, se dieron casos donde esto no ocurrió. De cualquier manera, en esos casos se pudo observar que las distintas partes encontraron justificativos para sostener sus posiciones. No obstante, los conflictos son insignificantes con respecto a los beneficios que se obtienen. Aquellos conflictos internos de mayor importancia han estado relacionados con el robo de algún producto.

A diferencia de los conflictos externos, los que se producen con el exterior se manejan desde la Dirección de la Producción, contando con el apoyo del resto de los coordinadores. Si bien era esperable que surgieran reclamos del sector formal de la economía, estos no se produjeron. Además, como la red se está fortaleciendo y cuenta con el respaldo municipal, hay empresarios que están comenzando a interesarse en la propuesta y, al mismo tiempo, empresas que sin estar inscriptas reciben créditos de sus clientes para luego cancelar tasas municipales.

MUNICIPIO SALUDABLE DE GENERAL RODRIGUEZ

Experiencia presentada por Carlos Anigstein²⁰⁵

1. Introducción

Al incorporarme al gobierno municipal como director de Salud sabía que me encontraría ante un panorama muy difícil, porque no había una política sanitaria definida y orientada hacia las necesidades de la gente.

Inmediatamente pude observar que los profesionales y los técnicos que trabajaban en los centros de salud no estaban motivados y que existía una muy pobre o ninguna participación social.

Por otro lado, en la historia de la ciudad sólo se podían rescatar algunas experiencias de participación social al comienzo de la etapa democrática, en la década del ochenta, donde la democracia participativa y el ejercicio de una ciudadanía plena se fueron diluyendo en la práctica de una democracia representativa, y en algunas acciones desarrolladas desde organizaciones no gubernamentales religiosas y laicas, enraizadas en los sectores medios y de mayores recursos de la comunidad.

Estas observaciones abonaron mi diagnóstico sobre la inexistencia de un programa de Salud orientado hacia la estrategia de atención primaria, y sobre la falta de un modelo de gestión que sea capaz de coordinar y motivar a las personas que trabajaban en el sector para lograr la misión de la organización.

Teniendo en cuenta que las instituciones de salud funcionan generalmente con recursos siempre escasos y en contextos turbulentos. Es que se hacía imperiosa la implementación en General Rodríguez de las estrategias de Municipio Saludable, Sistema Local de Salud (SILOS) y de Atención Primaria, que compartían líneas de acción fundamentales como la intersectorialidad, la participación social y la descentralización. Es en este contexto que pusimos en marcha el Programa Municipio Saludable de General Rodríguez.

2. Objetivos y metas del programa

El objetivo principal fue poner en marcha un programa orientado hacia la promoción y la prevención de la salud, que mejore la calidad de vida de la comunidad a través de una estrategia que tenga como ejes principales la intersectorialidad, la participación social y la descentralización.

Simultáneamente, se definieron los siguientes objetivos secundarios:

1. Fomentar la promoción de la salud - que es fundamentalmente una estrategia intersectorial y de participación social - a través de la implementación de la propuesta de Municipio Saludable, que plantea nuevos modelos de gestión.
2. Poner en marcha la iniciativa *Escuelas Saludables*.

²⁰⁵ Director de Salud de la Municipalidad de General Rodríguez desde mayo del 2000 a octubre del 2001.

3. Desarrollar un SILOS Municipal (Sistema Local de Salud Municipal), que es en la práctica una propuesta intrasectorial - a pesar de que teóricamente tiene un carácter intersectorial, y así fue originalmente pensado -, descentralizada y con participación social, útil para la organización del sector salud, en un escenario donde el sector de la salud está conformado por redes públicas, de la seguridad social y privadas, con nuevos modelos de gestión.
4. Transformar el modelo de atención, desde la atención de la demanda a un modelo programado y orientado a la promoción y la prevención, que cumpla verdaderamente con los preceptos de la APS, fundamentalmente con estrategias de descentralización y participación social.
5. Mejorar indicadores de proceso y de resultados, sin aumentar el presupuesto y gestionando financiamiento genuino.

Las metas que ha buscado alcanzado alcanzar este programa han sido:

1. Formalizar institucionalmente la propuesta de Municipio Saludable, conformando un *Consejo Directivo Intersectorial* asesor del Intendente, y poner en marcha por lo menos dos proyectos en el primer año, lograr su consolidación en el segundo y ampliarlos en el tercero.
2. Organizar talleres de capacitación para docentes en los dos primeros años, desarrollando proyectos de promoción articulados entre educación y salud que se incorporen en el PEI durante el segundo y el tercer año. Revisar los niños que ingresan al primer grado, en un 50% el primer año, un 75% el segundo año y el 100% para el tercer año.
3. Constituir un SILOS Municipal que integre los efectores públicos municipales, provinciales y nacionales, los privados y los de la seguridad social, armando una red de efectores de complejidad creciente e interrelacionados entre sí a través de diferentes articulaciones, que atienda a toda la población de General Rodríguez, 70% el primer año, 80 % el segundo año y alcanzar el 90 % al tercer año.
4. Lograr la transformación del modelo de atención en tres años. El primer año alcanzar una adecuación mediana en por lo menos el 50 % de los centros de salud para los 4 ejes: a) atención programada de la demanda; b) gerenciamiento del efector; c) funcionamiento del sistema de referencia y contrarreferencia; y d) articulación de los centros de salud con los centros de atención infantil – CAI – (comedores, escuelas, jardines, guarderías, etc.). En el segundo año alcanzar una adecuación en el 50% de los centros de salud para los cuatro ejes y el tercer año alcanzar un 80 % de adecuación para los cuatro ejes.
5. Mejorar los indicadores de proceso cuantitativos y cualitativos en un 10% en el primer año y de un 20% al tercer año, y generar por lo menos una nueva fuente genuina de financiamiento para el sector.

3. Caracterización del municipio

El municipio de General Rodríguez se ubica geográficamente en la eje oeste del Conurbano Bonaerense, distante 52 kilómetros del centro de la ciudad de Buenos Aires. Posee una superficie de 366 Km² y una población de 65.000 habitantes, siendo el 85.9% población urbana²⁰⁶.

El porcentaje de población con NBI es de 24% y la tasa bruta de natalidad de 24,53 por mil; la tasa bruta de mortalidad es de 7,8 por mil y la tasa de mortalidad infantil en el año 2001 de 18,9 por mil. El 31% de la población tiene acceso a agua corriente y el 28% está conectada al servicio de cloaca. De acuerdo al Índice de Desarrollo Humano, la ciudad se ubica en el puesto 67 entre ciento treinta y cuatro municipios de la Provincia de Buenos Aires.

La red educacional incluye 23.297 alumnos y está compuesta por veinte escuelas primarias estatales y cuatro privadas, dos escuelas secundarias estatales y tres privadas, diecinueve jardines estatales y cuatro privados, una escuela de educación técnica, un instituto terciario, un centro educativo complementario y una escuela espacial. La red sanitaria está conformada por quince centros de salud municipales, un hospital de agudos provincia, un hospital nacional, una clínica privada y un centro preventivo asistencial.

Respecto de la conectividad, General Rodríguez cuenta con una línea ferroviaria que lo conecta con la ciudad de Buenos Aires, así como distintas líneas de transporte automotor de larga, mediana y corta distancia. Los medios de comunicación locales están conformados por cinco estaciones de radio, un canal de cable, dos canales de aire y cinco medios gráficos.

Para la realización de actividades recreativas, la localidad cuenta con un complejo polideportivo municipal, una pista - circuito de salud, una pista de ciclismo y seis clubes sociales y deportivos. En lo relativo a seguridad, hay dos comisarías, un destacamento de infantería, un cuerpo de bomberos voluntarios y se ha constituido el Foro Municipal de Seguridad.

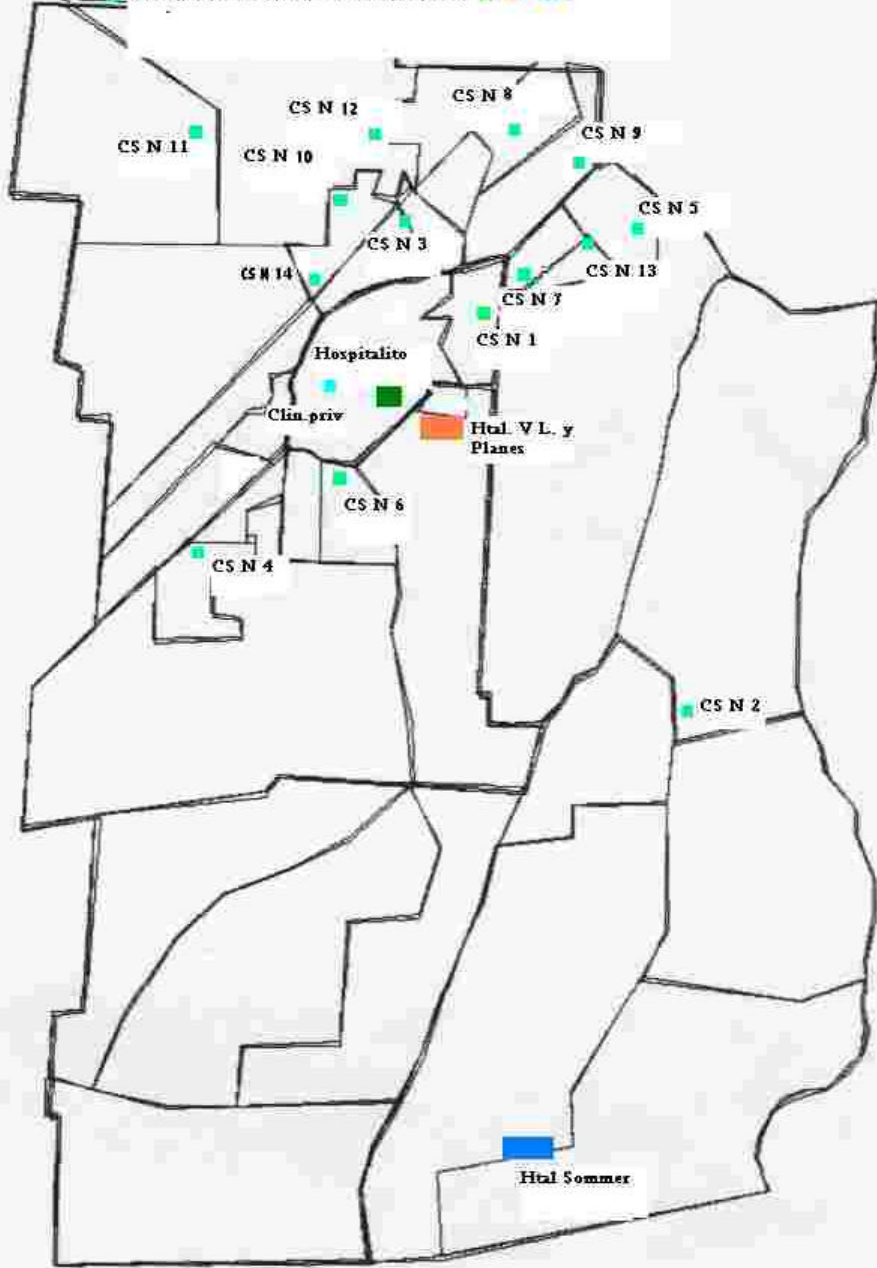
En cuanto a la actividad industrial, la empresa más importante es la láctea La Serenísima, pero además existen numerosas industrias pequeñas y medianas, tales como metalúrgicas, fundiciones, cerámicas rojas, mataderos, frigoríficos, plantas procesadoras de aves, aserraderos, químicas, viviendas industrializadas, plásticos, confección de ropa, pintura y carrocerías de vehículos de transporte. También se desarrollan actividades económicas ligadas a la producción agrícola ganadera: criaderos de aves para consumo, de ponedoras y de porcinos; haras; establecimientos apícolas; quintas de producción de verduras; tambos; y criaderos de vacunos para engorde.

La municipalidad tiene un presupuesto anual de 18.644.000 pesos, con 584 agentes. El presupuesto de salud es de 747.740 pesos anuales - incluyendo sueldos, insumos y mantenimiento con 81 agentes -. El personal que trabaja en la Dirección de Salud municipal está conformado por un director, dos psicólogos sociales coordinadores de los EMAs, una médica coordinadora de centros de salud, veintisiete enfermeros, doce médicos pediatras, catorce médicos clínicos, seis médicos tocoginecólogos, dos asistentes sociales, una obstétrica, un oftalmólogo, tres psicólogos, dos psicopedagogos, un kinesiólogo, un terapeuta ocupacional, ocho empleados administrativos y tres choferes. Un enfermero, un pediatra y una tocoginecóloga realizan actividades de educación permanente y supervisión.

²⁰⁶ Censo Nacional de Población y Vivienda 1991.

Respecto del nivel de formación, los empleados administrativos tienen estudios secundarios completos y algunos han realizado cursos de computación. Los enfermeros son todos auxiliares menos uno que está terminando su licenciatura y otro que está estudiando enfermería profesional; sólo un 40 % de ellos tienen el secundario completo. La edad promedio del personal es alta, de treinta y ocho años, con algunos que están muy cerca de la jubilación, siendo la antigüedad promedio de aproximadamente diez años.

MUNICIPALIDAD DE GENERAL RODRIGUEZ
CENTROS DE SALUD Y HOSPITALES



4. Situación previa respecto de la participación

A partir del año 1995 se municipalizaron todos los centros de salud y se fueron abriendo más salas de atención primaria, caracterizadas por servicios limitados, poco cumplimiento del horario por parte de los profesionales, falta de un plan de salud que organizara las actividades y nula participación, salvo la familiaridad de las enfermeras con los usuarios del centro.

Hasta finales de la década del noventa, la demanda asistencial en el municipio se apoyó fundamentalmente sobre el Hospital Provincial Interzonal General de Agudos Vicente López y Planes porque las salas, dada su escasa capacidad de dar respuesta a las necesidades de la gente, cumplían un rol secundario. Como resultado de la crisis económica y de la tecnificación de la empresa La Serenísima, que trajeron como consecuencia un aumento de la desocupación y la consecuente pérdida de la obra social de los antiguos trabajadores, la demanda sobre el hospital se incrementó progresivamente. A esto se sumó el notable crecimiento demográfico que experimentó la ciudad como consecuencia de las migraciones desde el interior del país y desde otras zonas del Conurbano Bonaerense, en búsqueda de mejores oportunidades laborales y condiciones de vida. Como estos sectores populares no contaban con cobertura de salud privada o de obra social, también aumentaron la demanda sobre el sector público.

A partir del año 1993 se puso en marcha en toda la provincia el Plan Vida, conocido popularmente como aquel de las "manzaneras", que alcanzaron en el municipio a quinientas, entre titulares y suplentes. Estas trabajadoras vecinales se ocuparon de detectar las familias en riesgo y luego distribuirles una ración alimentaria de productos frescos en forma diaria y no perecederos en forma periódica. En la práctica, conforman una red social para los sectores más sumergidos, excluidos del circuito económicamente activo y con mayores problemas sanitarios. Este tipo de participación se puede considerar como voluntariado comunitario.

En este escenario, se mantuvieron funcionando aisladamente las entidades intermedias tradicionales - clubes, cooperadoras, entidades religiosas, entidades profesionales, Club de Leones, Rotary, organizaciones políticas, tradicionalistas y algunas ambientalistas -, y sólo se desarrolló una red que integraba a varias instituciones, en la que el sector salud tenía una participación irregular: la *Red de Familias en Situación de Riesgo Social del Municipio de General Rodríguez*. Esta red surgió a partir de un taller organizado en 1999 por la Región Sanitaria VIIB, luego que el equipo del Hospital de Niños Ricardo Gutiérrez de la ciudad de Buenos Aires presentó su experiencia.

5. Situación previa respecto del sistema de salud

El control del sistema de salud era burocrático y se efectuaba solamente a través de la comprobación horaria. Sin embargo, por el tipo de organización, constituido por trece efectores descentralizados, era muy deficiente, lo que generaba un incumplimiento de los horarios de trabajo que las autoridades sólo conocían cuando la situación era grave.

Por otro lado, los indicadores de producción se elaboraban en forma muy precaria, dado que no se realizaba un seguimiento efectivo de la vigilancia epidemiológica, ni de la cobertura de vacunación, ni de los programas de patologías prevalentes y crónicas. La asignación de los recursos no era planificada y los profesionales estaban distribuidos en forma muy particular: en cada centro de salud atendían tres pediatras diferentes un día por semana y el resto de los días los mismos profesionales concurrían a otros centros de salud. Tampoco se planificaba la adquisición de equipamiento ni de los insumos de farmacia, de limpieza y de oficina. Todo esto se enmarcaba, además, en un ambiente hostil e inestable en el que, a pesar del tamaño y complejidad de la organización, el control era de tipo familiar con limitada formalización.

A pesar de que el área donde se inició la propuesta fue la de Salud, inmediatamente se incorporaron las áreas de Educación - que ya estaba gestando un proyecto con objetivos similares -; Acción Social - a través del Taller Protegido y la Casa del Niño -; Obras Públicas; Cultura; Seguridad; Tránsito; Legal y Técnica; Saneamiento Ambiental; Gobierno; y Producción, así como entidades de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales.

Como entendíamos que la salud era un producto y un bien social, pensamos que debía ser abordada en forma intersectorial por numerosos actores sociales. De esta manera, se promovió el Programa Municipio Saludable y el desarrollo de un Consejo Directivo Intersectorial - cuyo presidente debía ser el Intendente Municipal y su coordinador el Director de Salud - conformado por representantes del gobierno municipal, del Honorable Concejo Deliberante, del Consejo Escolar, de las instituciones educativas, del hospital provincial, de entidades de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales. La misión del Consejo era identificar problemas e impulsar acciones intersectoriales que promocionaran la salud, el bienestar y la felicidad de la gente. Fundamentalmente, su función era facilitar la articulación de todas las organizaciones públicas y de la sociedad civil para conformar una red, con el objetivo de concretar proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de la comunidad.

Otro sector importante fue el de salud, cuya Dirección se fijó la misión de poner en marcha un SILOS Municipal, con los objetivos de desarrollar un nuevo modelo de gestión y de transformar el modelo de atención, para pasar de una atención de la demanda a una atención programada, orientada hacia la promoción y prevención de la salud. Estas propuestas se formalizaron a través de documentos con los que se realizaron talleres y capacitación en servicio para implementarlos en todos los centros de salud.

6. Marco normativo

Este programa se pudo promover por un decreto municipal, el N° 477 del 31 de mayo de 2000, que lo sustentó jurídicamente:

El Intendente Municipal

DECRETA:

Artículo 1º: Declárase de Interés Municipal el Proyecto denominado "General Rodríguez Municipio Saludable", que promueve un nuevo Modelo de Salud Integral Municipal.

Artículo 2º: A los fines de la instrumentación del proyecto denominado "General Rodríguez Municipio Saludable" confórmase un Consejo Intersectorial cuya Presidencia estará a cargo del Señor Intendente Municipal y la coordinación a cargo del Director de Salud. Este Consejo queda facultado para gestionar ante los ministerios pertinentes en el orden nacional y/o provincial, universidades nacionales y/o privadas, organizaciones no gubernamentales y organizaciones sanitarias internacionales (OPS - OMS) convenios tendientes al desarrollo del proyecto, los que requerirán la oportuna aprobación del Honorable Consejo Deliberante.

Artículo 3º: De forma.

7. Características generales

Como consideramos que la salud es un producto social, pusimos en marcha el programa sabiendo que era complejo por el número de actores que debían articularse. Esta estrategia compartía con la Atención Primaria de la Salud (APS) y los Sistemas Locales de Salud (SILOS) tres ejes fundamentales: la descentralización, la intersectorialidad y la participación social. Tomamos como premisa que el municipio era un contexto pleno de oportunidades para la satisfacción de las necesidades de salud y que era necesario el involucramiento de los miembros de la organización y la comunidad en el propio modelo de gestión municipal para mejorar la calidad.

El modelo de gestión adoptado permitía ampliar el poder decisorio, incorporando las distintas racionalidades de los trabajadores y de la comunidad. Esto implicaba un proceso participativo, que si bien no mágico, era virtuoso para el rescate y mejoramiento del estado de la salud de la comunidad.

Esto era posible a través del desarrollo de un SILOS, fundamentalmente para la descentralización y la organización de una verdadera red asistencial de complejidad creciente que incluye los sectores público, de obras sociales y privado, y la estrategia de Municipio Saludable, para alcanzar una efectiva intersectorialidad y participación social, con el apoyo y la decisión política del intendente, los secretarios del Departamento Ejecutivo y el Consejo Deliberante.

Como hemos señalado, los tres ejes fundamentales fueron:

- 1) La *intersectorialidad*, que se evidencia claramente en el amplio espectro de actores involucrados.

- 2) La *participación social* a través de las organizaciones no gubernamentales, las instituciones de la sociedad civil, las trabajadoras vecinales del Plan Vida, los Consejos Locales y los Foros.
- 3) La *descentralización* de la asistencia sanitaria en los centros de salud y médicos de cabecera, para que las decisiones se tomen cada vez más cerca de las necesidades de la gente, y para poder transformar el modelo de atención, pasando de la atención de la demanda a la atención programada y orientado a la promoción y la prevención, que cumpla verdaderamente con los preceptos de la APS.

Para poner en marcha este programa utilizamos las siguientes tecnologías de gestión:

- A) Para el nivel macro se utilizaron la planificación estratégica y la articulación de redes, siendo un ejemplo la conformación del Consejo Directivo de Municipio Saludable, que está integrado por representantes de todos los sectores, y otro ejemplo muy importante fue el fortalecimiento de la Comisión Mixta Educación Salud.
- B) Para el nivel meso, o de gestión de centros y establecimientos, se utilizó la gestión participativa, principalmente orientada a la coordinación y motivación del personal de salud, con herramientas de gerenciamiento o *managed care* para control de los costos, la eficiencia y la calidad, y la planificación local participativa para la inclusión de los usuarios y la sociedad civil. Esto puede visualizarse en los Consejos Locales de Salud, los Foros o los Consejos de Desarrollo Comunitario, con la participación cogestionada de todos los actores: las autoridades, los equipos de trabajo, las instituciones barriales y los usuarios.
- C) Para el nivel micro se trató de mejorar la calidad de la atención transformando el modelo de atención, utilizando los criterios de la medicina basada en la evidencia científica y la satisfacción del usuario. El SILOS permite a los usuarios acceder al primer nivel público, privado, seguridad social o médico de cabecera del Seguro Provincial de Salud, y desde allí, según el prestador, puede ser derivado para los servicios intermedios y finales, farmacia, odontología y alta complejidad, al sector privado, seguridad social o público. Esto se trabajó conjuntamente con el hospital y las entidades profesionales.

8. Financiamiento

Este programa no se implementó con financiación extra de la que ya existía en el sector salud, educación o de los otros sectores, sino que fue el producto de la decisión política del intendente municipal, del apoyo del Honorable Concejo Deliberante, de la Inspección de Enseñanza General Básica, del Consejo Escolar, del Hospital Provincial y de todas las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales que participaron. Se podría considerar que parte de los gastos fijos y variables de todas las instituciones que participaron han financiado este programa, pero resulta muy difícil darle una dimensión concreta.

Los recursos para el área de salud provienen: a) para el personal de rentas generales y para el resto de los gastos, de una tasa municipal que se acredita a varias cuentas cuyo presupuesto de ejecución es definido por el Departamento Ejecutivo el año anterior y aprobado por el Honorable

Consejo Deliberante. Además, la Provincia de Buenos Aires aporta fondos de coparticipación - de los que el 35 % corresponden a salud - que ingresan como rentas generales. Los fondos de salud correspondientes a la tasa municipal se distribuyen en varias cuentas con disímiles rubros, tales como obras de infraestructura, mantenimiento de bienes, vehículos, equipamiento, gastos de movilidad, medicamentos, insumos y alimentos. Estos fondos pueden ser ejecutados por imputaciones de salud, de acción social y de otras áreas del municipio que refieren a trabajos sanitarios, como: a) la Secretaría de Obras Públicas, por arreglos en los centros de salud, contrataciones para mantenimiento, reparación de ambulancias, etc.; b) la Dirección de Acción Social, para medicamentos destinados a gente de escasos recursos, subsidios para traslados, alimentos para complementar programas sociales, etc.; c) la Secretaría de Prensa y Difusión, para educación para la salud u organización de jornadas de salud.

Como el sistema contable del municipio registra el detalle de todos los suministros de salud y acción social en una única base, resulta muy engorroso y acarrea muchas resistencias entre los empleados de la tesorería revisar a quién corresponde cada suministro, porque además el detalle del mismo hay que buscarlo en el área de Compras, que tiene más dificultades todavía.

Adicionalmente se realizaron las gestiones necesarias para aumentar el financiamiento genuino de salud a través de tres fuentes: a) la coparticipación provincial que depende, entre otros aspectos, de la producción de los establecimientos municipales; b) la incorporación del municipio a la primera etapa del Seguro Provincial de Salud; y c) la incorporación del sistema municipal de salud al *Régimen de Hospitales de Gestión Descentralizada* que permite la facturación de las prestaciones a obras sociales, empresas de medicina prepaga y seguros. En todos estos casos se lograron resultados positivos, dado que se aumentó la coparticipación en salud en forma significativa, se logró la incorporación del municipio al Seguro del Seguro Provincial con una cápita de 1.300 afiliados con cobertura de médicos, odontólogos, laboratorio y medicamentos, y se logró la incorporación del Sistema Municipal de Salud al régimen de hospitales de gestión descentralizada el 23 de enero de 2001, lográndose la aprobación del Honorable Consejo Deliberante en agosto del mismo año.

Es de destacar que se han realizando gestiones para que el Círculo Médico de General Rodríguez se ocupe de la facturación y la cobranza en los efectores de salud municipales.

9. Implementación

El programa Municipio Saludable de General Rodríguez fue lanzado en una conferencia de prensa en la que participaron las autoridades del Departamento Ejecutivo - el intendente municipal, Oscar Dilandro, y los secretarios de Salud y Acción Social, Gobierno, Prensa, Producción, Educación, Cultura y Medio Ambiente -, el Director del Hospital Provincial Interzonal General de Agudos, el Director de la Región Sanitaria VIIB y representantes de organizaciones de la sociedad civil.

El 19 de octubre de 2000 se realizó la primera convocatoria y se conformó el Consejo Directivo Intersectorial en forma provisoria hasta que, en marzo del 2001, se aprobó el decreto para la integración y reglamento del Consejo Directivo Intersectorial, con amplia participación de organizaciones de la

sociedad civil y de foros barriales. En el marco de esta estrategia, se desarrollaron los Foros y los Consejos Locales de Desarrollo Comunitario de los barrios de Malvinas, La Fraternidad, Los Aromos, Mi Rincón y Almirante Brown; la Jornada de Deporte y Salud; la Caminata de la Salud; la Jornada de Donación de Organos y la de Prevención del SIDA.

En la reunión de marzo del 2001, se decidió por consenso empezar a trabajar sobre la educación vial y la prevención de accidentes, para lo cual cada institución debía traer ideas y aportes relacionados con el tema, a fin de analizar y elaborar proyectos en conjunto, sumar esfuerzos y optimizar recursos. En poco tiempo se avanzó y se difundieron experiencias de tres escuelas del distrito, se realizó una conferencia de prensa con el protagonismo de los alumnos, se concretó un acuerdo con la empresa TBA para realizar talleres en las escuelas en forma gratuita, se organizó una comisión de prensa y se definió al 5 de octubre como la fecha de una gran jornada municipal de educación vial.

Para el mismo nivel se puso en marcha la estrategia de Escuelas Promotoras de Salud desde la Comisión Mixta Distrital de Educación Salud y se desarrolló un curso - taller semestral para docentes y directivos, del que resultaron veintiún proyectos de promoción que se incluyeron en los proyectos educativos institucionales y se pusieron en marcha ese año. Al mismo tiempo se inició el segundo taller con temáticas seleccionadas a partir de las necesidades de los docentes. Todas estas actividades fueron el fruto de la articulación intersectorial de salud, acción social, educación, cultura, justicia, seguridad y la participación de la sociedad civil (Cáritas, organizaciones no gubernamentales, clubes de trueque, etc.).

Para el sector salud se desarrolló la estrategia de SILOS, que implicó la construcción de una red de servicios de salud de complejidad creciente y que incluye a los sectores público municipal y provincial, privado y de obras sociales. Aquí el objetivo fue transformar la estructura burocrática de la organización del sistema de salud municipal en un modelo matricial, con clara gestión participativa de los trabajadores y participación comunitaria a través de la planificación local participativa, para lo que se conformaron espacios de deliberación y concertación como los Consejos Locales de Salud y los Consejos Locales de Desarrollo Comunitario. Se implementaron herramientas del *managed care* y de desburocratización para mejorar la calidad de los servicios a través de la MBE - medicina basada en la evidencia -, la satisfacción del usuario y a un coste adecuado. Durante el desarrollo del Sistema de Salud Local se fueron articulando las actividades de los centros de salud municipales, el hospital provincial y algunos prestadores del sector privado. Todos fueron actores principales y necesarios para la puesta en marcha de este proyecto.

Así como en el nivel macro se utilizaron herramientas de gestión de la planificación estratégica, para los niveles meso y micro fue necesario utilizar herramientas de la planificación local participativa, la gestión participativa de los trabajadores, el *managed care* y el gerencialismo.

Para el nivel meso o de gestión de centros del sector salud - nivel programático - se implementó un modelo de gerenciamiento participativo, que promovió una descentralización efectiva e implicó la planificación local en cada centro, como las metas a cumplir y las actividades a realizar, en reuniones mensuales en las que participaban los miembros del equipo, las autoridades municipales y representantes de la comunidad. En este proceso se realizaron más de 200 EMAs que motivaron al personal y a la

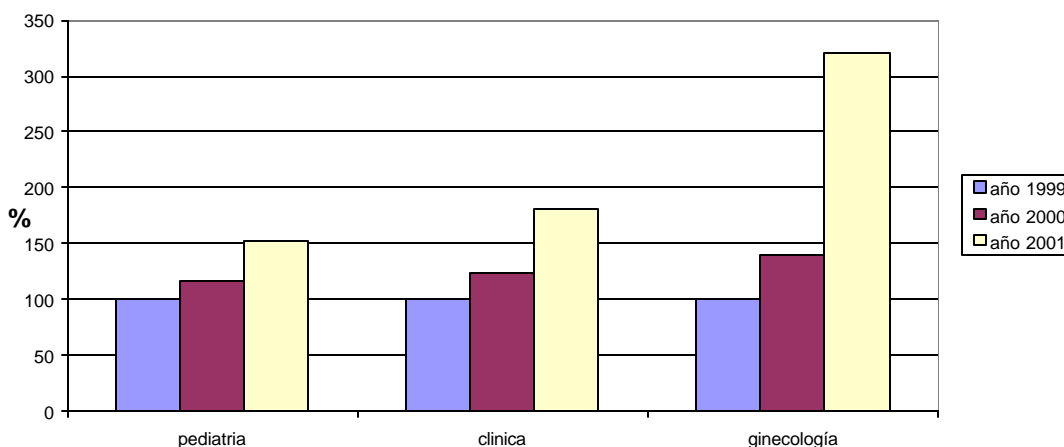
comunidad para desarrollar diferentes proyectos que fueron presentados el 16 de diciembre de 2000 en la Jornada de Atención Primaria.

Se organizaron las áreas programáticas de cada centro de salud, con el conocimiento más preciso de la cantidad y localización de la población a cargo, que generalmente no cuenta con otro tipo de cobertura de salud.

Area programática CS	Barrios	TOTAL 2000	% del total de población	NBI 2000	%NBI menor de 1 año	1 a 5 años	Embarazadas estimativo 3,6 % población	Mujeres en edad fértil (10 a 49 años)	Población igual y mayor de 65 años	
Central	Centro	2255	3,5	677	30,01	73	318	81	664	129
CSN°1	Malvinas	1588	2,1	397	23	29	194	57	701	230
CSN°2	Mi Rincón	692	1,1	288	41,63	20	104	25	170	27
CSN°3	Naranjos	2345	3,2	803	33	61	316	84	687	132
CSN°4	Fraternidad	2089	3,2	672	32,15	53	265	75	634	104
CSN°5	Güemes	2565	3,9	1004	39,14	57	355	92	716	149
CSN° 6	San Marth	3489	5,4	1075	33	104	476	126	1075	168
CSN°7	Ate. Brown	1769	1,4	766	44	52	254	64	520	118
CSN°8	A de Oro	2234	3,4	1101	49,28	68	366	80	615	114
CSN°9	Pque. Rivad	2254	3,5	667	29,61	54	300	81	639	128
CSN°10	Vista Linda	787	1,2	234	29,74	19	99	28	225	36
CSN°11	Marabó	511	0,8	261	51,05	17	81	18	140	11
CSN°12	Los Aromos	643	0,5	257	39,96	16	87	23	169	35
CSN°13	A del Oeste	1769	1,4	766	44	52	254	64	520	118
CSN°14	Almafuerte	787	1,2	234	29,74	19	99	28	225	36
Htal.Sommer		120	0,2	43	36	1	11	4	27	8
HIGA VL y Planes		997	1,5	448	44,94	24	125	36	314	40
Población Focalizada del sector público		26895	37,3	9693	37	718	3705	968	8041	1584

Los profesionales se redistribuyeron y se ampliaron las horas de trabajo, concentrando sus actividades en un sólo establecimiento, lo que trajo como consecuencia el aumento neto de la producción consultas médicas desde 51.410 en 1999 (sólo de pediatría, clínica y tocoginecología) a 65.975 en el 2000, lo que marca un incremento del 22,1%. En el primer semestre del año 2001 la producción se incrementó aún más, alcanzando a 44.036 consultas (un 14% menos que todo el año 1999), y fundamentalmente se evidenció un mayor compromiso de los profesionales de la salud con la comunidad y una mejora de la calidad de la atención.

PORCENTAJE DE AUMENTO DE LAS CONSULTAS EN 1° SEMESTRE AÑOS 1999, 2000 Y 2001 EN GRAL. RODRIGUEZ (BASE 1999)



Al mismo tiempo, se utilizaron las herramientas del gerenciamiento para el control horario, la evaluación del rendimiento del personal, la producción y la revisión de las normas de atención (MBE); se descentralizó a los jefes de los centros de salud la responsabilidad de la administración adecuada de los recursos, el control y supervisión de las actividades programadas de extramuros e intersectoriales, definidas en la guía de transformación del modelo de atención; y se mejoró el sistema de información de producción, vacunación y vigilancia epidemiológica, que son herramientas indispensables para un gerenciamiento serio y moderno.

El sistema de referencia y contrarreferencia entre el hospital y los centros de salud tuvo un gran desarrollo:

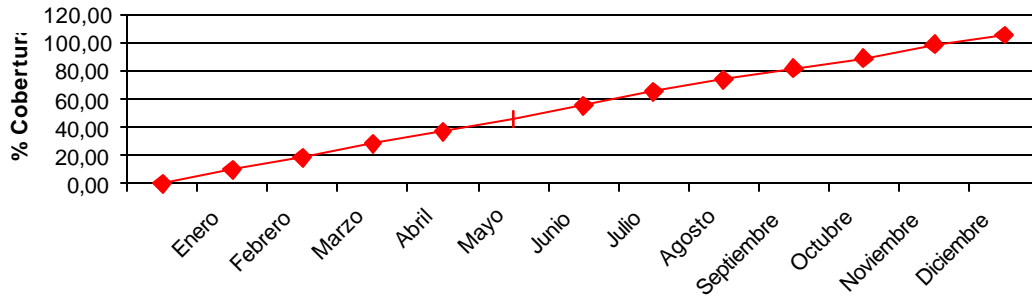
- Se organizó una red de laboratorios con extracciones descentralizadas en seis centros de salud con turnos programados, que pueden ser solicitados desde el resto de los centros por radio y cuyo procesamiento, por un acuerdo de cooperación, se realiza en el hospital.
- Se amplió la red de ecografías ginecológicas a ocho centros.
- Se puso en marcha el proyecto de detección de cáncer de útero con la compra de tres colposcopios y se brindó la posibilidad de realizar el examen de Papanicolao en todos los centros de salud.

- Se amplió la consulta para el control de las embarazadas, en cuatro centros de salud se realizan cursos parto y se adquirieron cinco monitores para que tanto los profesionales como los padres accedan al momento de escuchar los latidos de su bebé cuando todavía se encuentran en la panza.
- Se organizó la consulta sobre los diversos sistemas de prevención y anticoncepción con atención profesional personalizada y entrega de anticonceptivos orales.
- Se implementó un proyecto para luchar contra la desnutrición oculta, con la provisión de hierro y ácido fólico a las embarazadas y mujeres en edad fértil.
- Con el objetivo de disminuir la mortalidad infantil, se conformó conjuntamente con el hospital una Comisión de Vigilancia que pudo conocer con mayor precisión algunas de las causas prevenibles y se organizó la Jornada de Prevención de la Muerte Súbita, y el Taller de Embarazo y Adolescencia.
- Se promovió el mejoramiento del seguimiento de los niños con la protocolización del diagnóstico y el tratamiento de los niños con problemas respiratorios en el invierno y de diarrea en el verano. Además, se articuló con el Plan Vida para la entrega de alimentos a los niños desnutridos y un refuerzo extra para los niños menores de 6 años de mayor riesgo.
- Conjuntamente con el hospital y la Región Sanitaria VIIB se mejoró la implementación de los proyectos para prevención, detección, recuperación, provisión de medicamentos y subsidios de diabetes, tuberculosis y SIDA.
- Se amplió la articulación con el hospital y se organizó la oficina de admisión del hospital en el servicio de estadística, comenzándose en junio 2001 a trabajar con turnos programados para interconsultas de todas las especialidades desde los centros de salud, que se pedían por radio a la oficina central municipal, desde allí se solicitaban por teléfono al hospital y luego se confirmaban al centro de salud por radio nuevamente.
- Se fortaleció la red de emergencia y de internación.
- Se implementó la contrarreferencia de los pacientes de riesgo desde los servicios de pediatría, neonatología, neumonología, infecciosas y diabetología a los centros de salud más cercanos a su domicilio.

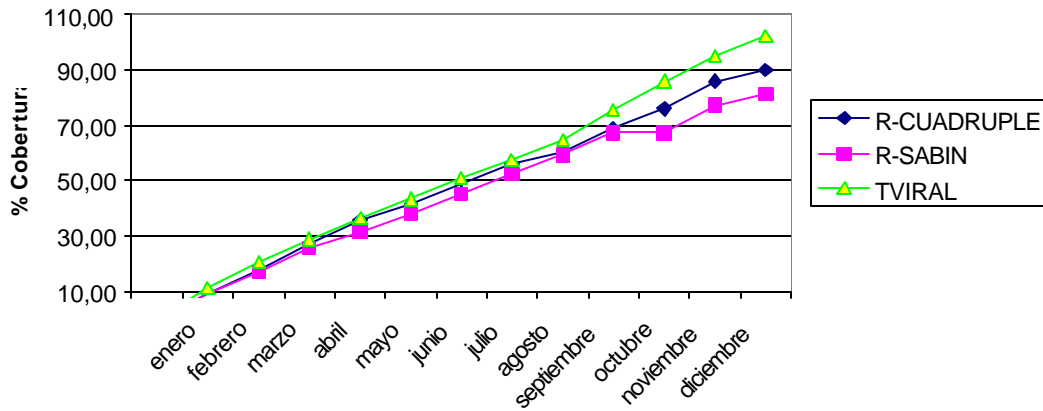
Se proyectó una propuesta para organizar el Sistema de Salud Municipal de General Rodríguez, que ofrecería a las personas sin medios económicos ni cobertura de salud - los sectores más carenciados - que vivieran en el casco urbano y no tuvieran un centro de salud cercano, un sistema de atención que les garantizara un médico pediatra o clínico de cabecera, un vademécum reducido de medicamentos, atención odontológica y la atención más compleja a través de turnos programados en el Hospital Provincial Interzonal General de Agudos Vicente López y Planes. Para poder incorporarse, cada persona deberá asistir a una entrevista y completar una encuesta, y al finalizar recibirá un carnet identificatorio para toda la familia. El objetivo es ampliar esta modalidad a todos los centros de salud, en forma progresiva, con el fin de tener un censo de la población atendida por el sector público y poder dar una asistencia sanitaria con responsabilidad nominal a la población más vulnerable.

Con este programa se alcanzaron coberturas para vacunación cercanas al 100% para todas las vacunas.

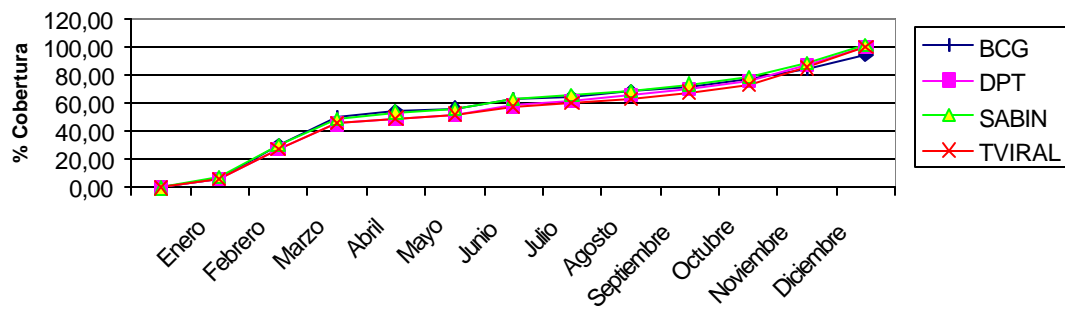
Porcentaje de Cobertura de BCG en menor de 1 año
Partido - Pcia. Bs. As. - Año 2.000



Porcentaje de Cobertura de Vacuna Triple Viral en niños de un año, y Refuerzo de Sabin y Cuadruple a los 18 meses en el Partido - Pcia. Bs. As. - Año 2.000



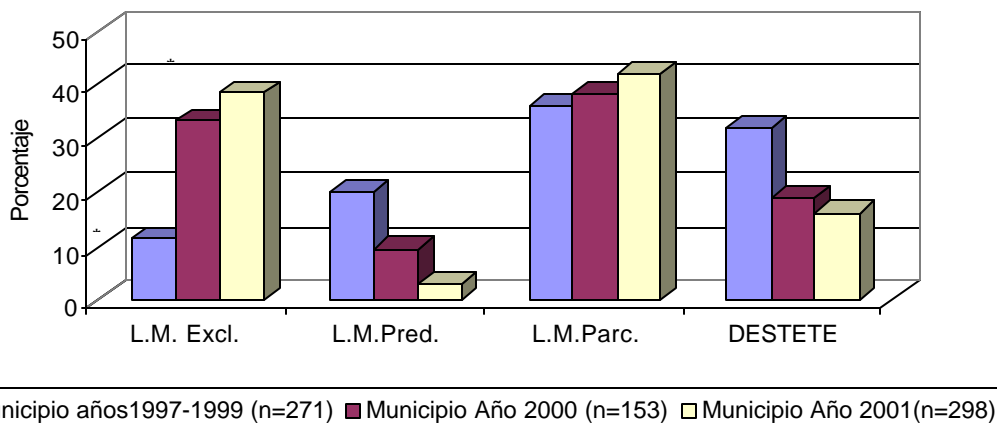
Porcentaje de Cobertura para las vacunas: BCG, Triple Viral, Sabin y Triple Bacteriana en los niños de 6 años. Partido , año 2000.



A través de diferentes acciones, como la promoción en la consulta por los médicos y enfermeros, talleres, cursos y jornadas comunitarias, se promovió la lactancia materna exclusiva en todos los niños

que concurrían a los centros de salud, logrando un aumento estadísticamente significativo entre el año 1999 y el 2001, que pasó de 11,6 % a un 38,7% (Chi 2, p= 0.0044).

Prevalencia de Lactancia Materna a los 4 meses entre 1997 y 2001,
(*diferencia significativa en L.M.Excl. entre 1997/9 y 2001 (chi2, p = 0,0044))

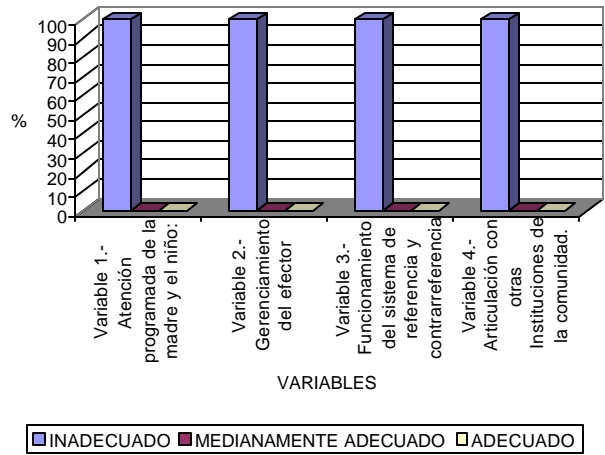


Todos estos avances en la macro y la mesogestión determinaron que se avance en la microgestión o gestión clínica. Como resultado de ello se implementaron nuevas historias clínicas, turnos programados con horario para disminuir el tiempo de espera, visitas domiciliarias, actividades de promoción en escuelas y sociedades de fomento y ficheros cronológicos para detectar a los pacientes de riesgo que no concurrían.

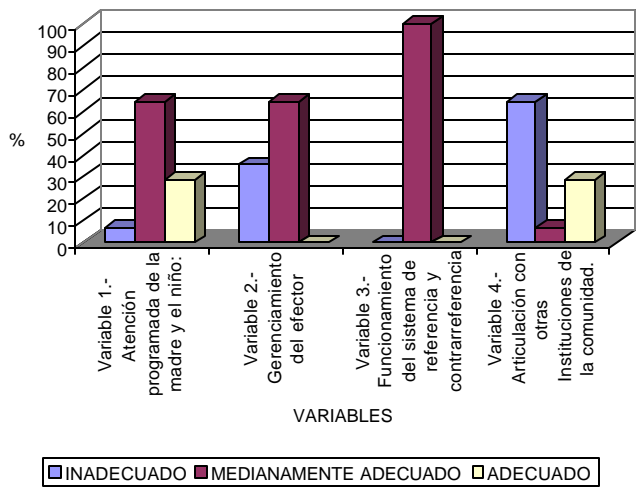
Resultan claros los avances en la transformación del modelo de atención desde junio de 2000 a junio de 2001, en sus cuatro ejes:

- a) Atención Programada de la madre y el niño.
- b) Gerenciamiento del efector.
- c) Funcionamiento del sistema de referencia y contrarreferencia.
- d) Articulación de los centros de salud con los centros de atención infantil (comedores, escuelas, jardines, guarderías, etc.), que se evaluaron trimestralmente con una guía que los califica en inadecuado (I), medianamente adecuado (M) y adecuado (A).

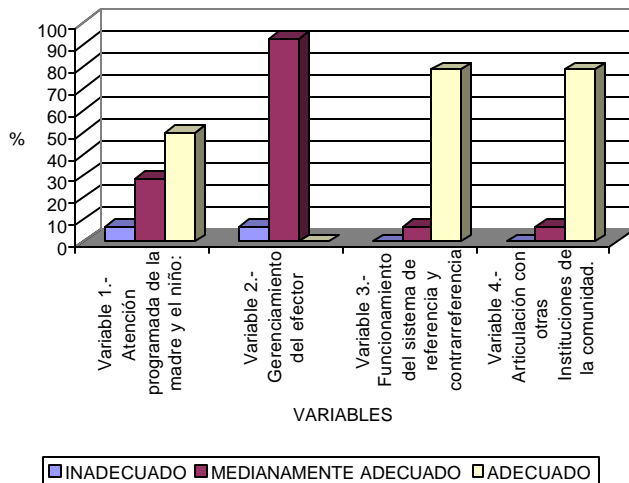
Transformación Modelo de Atención , Primera onda junio 2000
 Gral. Rodriguez



Transformación del Modelo de Atención, onda diciembre 2000, Gral. Rodriguez



Transformación del Modelo de Atención, onda junio 2001, Gral. Rodriguez



También se avanzó en la calidad de la atención, asumiendo que entre todos los indicadores de calidad de la atención, el tiempo de espera para la consulta y la satisfacción del usuario son los más representativos. Se realizaron²⁰⁷ encuestas a familias que vivían cerca de cuatro centros de salud que arrojaron los siguientes resultados:

Tiempo de espera en la última consulta

	CS N° 1	CS N° 4	CS N° 7	CS N° 9	TOTAL
N° encuestados	20	70	28	16	134
Minutos que esperó la última consulta	33	54	21	38	42
Cuantos minutos considera poca espera	40	23	15	40	26
Cuantos minutos considera regular espera	55	27	46	79	41
Cuantos minutos considera mucha espera	105	69	127	133	94

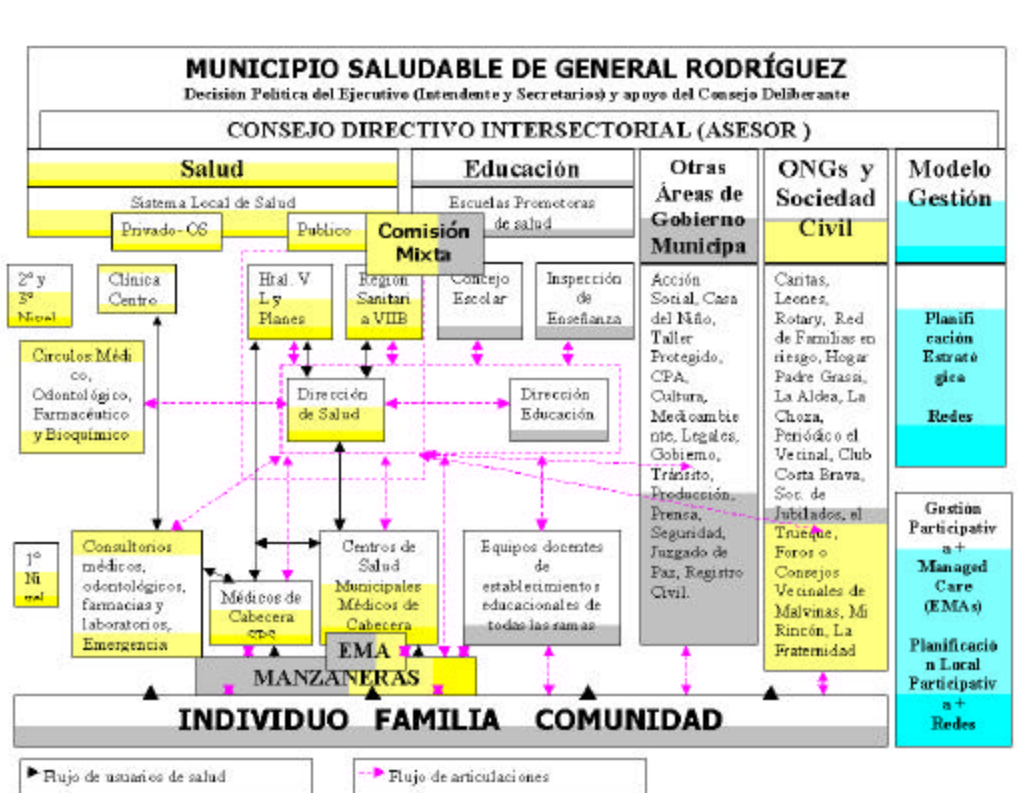
Satisfacción de la atención

	CS N° 1	CS N° 4	CS N° 7	CS N° 9	TOTAL
N° encuestados	20	70	28	16	134
N° de encuestados satisfechos con la atención	19	52	24	11	106
Porcentaje de encuestados satisfechos con la atención	95	74	85	68	79

Los resultados demostraron un alto porcentaje de satisfacción de los usuarios y un bajo o regular tiempo de espera en la última consulta. Probablemente ello sea el resultado del trabajo realizado

sobre los turnos programados acompañado del aumento efectivo de las horas trabajadas y de la motivación para la atención. Estos indicadores fueron acompañados de otros que demostraron un notable incremento de la producción y de la cobertura de vacunación.

En síntesis, el programa fue posible gracias al apoyo y la decisión política del intendente municipal, Oscar Dilandro, de los secretarios del Departamento Ejecutivo, del apoyo del Honorable Consejo Deliberante, de la participación de la sociedad civil y de los trabajadores de salud.



Como se puede observar en el flujograma:

- Para el nivel macro se utilizaron la planificación estratégica y la articulación de redes, siendo un ejemplo la conformación del Consejo Directivo de Municipio Saludable, que está integrado por representantes de todos los sectores, y otro ejemplo muy importante el fortalecimiento de la Comisión Mixta Educación Salud, con el objetivo de realizar acciones para mejorar la calidad de vida de la población.
- Para el nivel meso o de gestión de centros y establecimientos se utilizó la gestión participativa, principalmente orientada a la coordinación y motivación del personal de salud, con herramientas del gerenciamiento o *managed care* para el control de los costos, la eficiencia y la calidad; y la planificación local participativa para la inclusión de los usuarios y la sociedad civil. Esto se puede visualizar en los Consejos Locales de Salud, los Foros o Consejos de Desarrollo

²⁰⁷ La encuesta fue realizada por los alumnos de primer año de la Escuela de Enfermería Profesional de la Filial

Comunitario, con la participación cogestionada de todos los actores: las autoridades, los equipos de trabajo, instituciones del barrio y los usuarios, desarrollando una efectiva estrategia de redes.

- Para el nivel micro se trató de mejorar la calidad de la atención transformando el modelo de atención, utilizando los criterios de la medicina basada en la evidencia científica y la satisfacción del usuario.

Para poder sostener este proyecto fue necesario construir un sistema local de salud que integrara a los efectores públicos municipales, provinciales y nacionales, los privados y los de la seguridad social, armando una red de efectores de complejidad creciente e interrelacionados entre sí a través de diferentes articulaciones. Las flechas negras muestran el flujo de los usuarios por los diferentes efectores de salud.

Los usuarios pueden acceder al primer nivel público, privado, seguridad social o médico de cabecera del Seguro Público de Salud Provincial, y desde allí, según el prestador, pueden ser derivados para los servicios intermedios (laboratorio, radiología, ecografía, PAP, colposcopia), para los servicios finales (interconsultas, internación y emergencias), farmacia, odontología y alta complejidad al sector privado, de seguridad social o público. Esto se logró con trabajo realizado conjuntamente con la dirección del Hospital y los servicios de área programática, pediatría, neonatología, tocoginecología, estimulación temprana, laboratorio, farmacia, rayos; y los círculos médico, odontológico, farmacéutico y bioquímicos.

La articulación extra sectorial más importante fue con el sector educativo. La mayoría coincidirá con que las estrategias que contemplan la educación y la cultura de los pueblos son las que logran mejorar efectivamente la calidad de vida de la gente. Esto se puede visualizar con la cantidad de líneas punteadas y flechas rojizas que unen el sector salud y educación con el resto. Para ello se aprovechó la Comisión Mixta de Educación Salud, que estaba funcionando desde 1999, y se fortaleció a través de la participación activa y la estrategia de Escuelas Saludables, con excelentes resultados como fueron los veintinueve proyectos que se formularon en el 2000, que se pusieron en práctica este año.

10. Proceso de negociación y conflictos

Fue necesario intervenir en todos los niveles utilizando el análisis FODA como herramienta. Las fortalezas fueron adherir a una propuesta internacional de la Organización Panamericana de la Salud, contar con dos profesionales con experiencia en participación social y en actividades intersectoriales, haber elaborado un programa integral para intervenir en el nivel político estratégico que era Municipio Saludable; en el nivel meso o gestión de centros, el desarrollo del SILOS Municipal de General Rodríguez y su nuevo modelo de gestión participativo y planificación local y, en el nivel micro, la transformación del modelo de atención para pasar de una atención de la demanda a una atención programada, orientada a la promoción y prevención de la salud, donde las decisiones se tomen en el

lugar donde nacen las necesidades. El proyecto tenía *mística, ideología, participación y solidaridad* y entusiasmó al intendente y sus colaboradores, que lo apoyaron aún con la incertidumbre y desconfianza que genera la participación social y del personal en el modelo de gestión. Las debilidades fueron la falta de motivación de la comunidad, la inercia y la desmotivación del personal del sector salud, que se convirtieron en la mayor resistencia a vencer.

Frente a una coyuntura socioeconómica tan dramática, las amenazas externas eran débiles porque estaban orientadas a toda la población y no se dirigían directamente al sector salud, tanto dentro del gobierno como de la sociedad civil. Eso permitió convertirlas en oportunidades.

Por esta razón elegimos una estrategia ofensiva con procesos de negociación intersectoriales en todos los niveles del gobierno municipal, del Honorable Concejo Deliberante, del Consejo Escolar, del sector educativo, del Hospital Provincial, de la Justicia, del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, de la Nación, de la Organización Panamericana de la Salud, de la Universidad Nacional de Luján, de la Cruz Roja de General Rodríguez, de las entidades intermedias de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales, con planificación estratégica y redes, que dieron sus frutos: el Consejo Intersectorial de Municipio Saludable, las Escuelas Saludables, la Comisión Mixta Educación Salud, la Comisión de Vigilancia de Mortalidad Materno Infantil, los Foros barriales, etc.

Para el SILOS elegimos la misma estrategia ofensiva, con la negociación con el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación, la Organización Panamericana de la Salud, la Región Sanitaria VIIB, los colegios médico, farmacéutico, bioquímico y odontológico, los sectores privados y las obras sociales. Resultados de ello fueron el Seguro Público de Salud, la futura implementación de la facturación a las obras sociales y prepagas como Red de Salud Descentralizada, la participación en la Red Nacional de Municipios Saludables, etc.

Con el personal de salud también iniciamos una estrategia ofensiva para cambiar el modelo de gestión y de atención, que trajo como resultado avances importantes que se pueden analizar en los instrumentos de evaluación y en la implementación, pero sobre todo se logró que la mayor parte de los trabajadores se apropiara del proyecto, su motivación y *empoderamiento*.

Con el avance del proyecto fueron apareciendo conflictos tanto internos como externos. Siempre consideramos que los problemas emergentes no eran el resultado de una oposición personal, sino que muchos actuaban como portavoces de otras personas que no acordaban con el proyecto. Por lo tanto, extremamos los esfuerzos por tratar de ganar a los que se oponían, suponiendo que de esa manera convertiríamos las amenazas en oportunidades. Esto nos llevó a reformular permanentemente nuestra estrategia ofensiva; sin embargo, fue necesario realizar algunos cambios para mejorar las relaciones del personal cuando los conflictos sí respondían a problemas individuales.

11. Evaluación general

Es muy difícil determinar el impacto de un programa con amplia participación en un período de dieciocho meses.

La conformación del Consejo Intersectorial de Municipio Saludable, por el número de organizaciones e instituciones que participan representando a un significativo porcentaje de la población, se puede considerar como teniendo un impacto sobre la salud, debido a que la participación social es una herramienta para la promoción de la salud y al mismo tiempo, se convierte en un fin en sí mismo, porque es una actividad saludable. Se realizaron diez reuniones del Consejo que funcionaron como una verdadera red y en ellas participaron representantes de la Dirección de Salud, de la Dirección de Educación, la Casa del Niño, la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente, el Periódico La Hoja, Cáritas de la parroquia Medalla Milagrosa, Caritas de la parroquia Nuestra Señora de la Salud, Caritas de la parroquia Nuestra Señora del Carmen, el taller protegido Nueva Esperanza, el Foro Malvinas, el Foro La Fraternidad, el Foro de Almirante Brown, el club del trueque nodo Cambalache, la Escuela del Sur, las odontólogas del grupo "Nuevos Horizontes", el Centro Prevención de Adicciones, el Club de Leones, el Club Costa Brava, el Centro de Jubilados de Malvinas, la Dirección de Cultura, el Hogar del Padre Grassi, el Honorable Consejo Deliberante, la Secretaria de Acción Social, el Hospital Provincial General de Agudos Vicente López, el Consejo Escolar, el Hospital Sommer, el Centro de Formación Profesional N°401, el semanario "El Vecinal", la Asociación de Docentes Jubilados, los centros de la Tercera Edad y Estimulación Temprana, la Dirección de Deportes, el Centro de Educación Física, de CAMIGRO - FECAMI, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría Legal y Técnica, la Escuela N° 13, el Círculo Odontológico de General Rodríguez, la Escuela N° 6, la Secretaría de Seguridad, la Empresa Wal Mart, el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, y la Región Sanitaria VII B, etc.

Los temas tratados fueron: accidentes de tránsito y domésticos, como consecuencia de ello se realizaron talleres en las escuelas sobre prevención de accidentes por un convenio con la empresa ferroviaria TBA, se solicitaron mayores medidas de seguridad a la salida de las escuelas, señalización de rutas, sendas peatonales y bicisendas, y se elaboró con jóvenes de las escuelas polimodales un proyecto de un espacio recreativo cultural.

También se podrían considerar como un impacto positivo los logros de la propuesta de Escuelas Saludables: los dos talleres anuales para la capacitación de docentes a través de los cuales se logró una cobertura de treinta instituciones educativas - siete de Nivel Inicial (1.392 alumnos), veintidós de Educación General Básica (10.440 alumnos) y dos de Polimodal (497 alumnos); los treinta proyectos articulados entre salud y educación que se incluyeron en los proyectos educativos institucionales; las exitosas Jornadas Provinciales de Atención Primaria que convocaron a mil concurrentes; la actualización de cronograma de vacunación y la puesta en marcha del examen físico a todos los alumnos de primer grado.

Respecto al sistema de salud, el impacto se podría analizar como se hace tradicionalmente, por la disminución de la tasa de mortalidad infantil (que descendió de un 21,4 % en 1999 a un 18,9 % en el 2001), la prevalencia de lactancia materna al cuarto mes de 38,7 %, y la cobertura de vacunación que alcanzó el 100%. Sin embargo, podríamos considerar como impacto positivo a las articulaciones logradas dentro del sistema: la Comisión Vigilancia Mortalidad Materno Infantil; el Seguro Público Salud; la vigilancia epidemiológica; el control de plagas y medio ambiente; la drogadependencia; la

violencia familiar; el deporte y la salud; la conformación de los Consejos Locales de Salud; la red de Referencia y Contrarreferencia; la red de servicios intermedios (laboratorio, ecografía, colposcopia, PAP y radiología); la red de servicios finales (Emergencia, internación e interconsultas con oficina admisión y formularios unificados); los programas de TBC, HIV-SIDA, de diabetes, insuficiencia respiratoria aguda, diarrea, crecimiento y desarrollo, embarazo normal, alto riesgo y adolescente, la contrarreferencia neonatal y codificación de enfermedades (CIE 10); la provisión para el sector público de medicamentos esenciales con recetarios unificados, más los de vademécum de la Organización Mundial de la Salud y los ambulatorios hospitalarios; el programa de vacunación articulado; la capacitación e investigación con el Servicio Social de la Universidad Nacional de Luján, la escuela profesional de enfermería de la Cruz Roja de General Rodríguez y la Región VIIB, además de la Jornada de Deporte y Salud, la Caminata de la Salud, la Jornada de Donación de Organos y la ~~de~~ Prevención del SIDA.

VIVIR EN LO GLOBAL, ACTUAR EN LO LOCAL.

EL MUNICIPIO COMO IMPULSOR DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL.

Experiencia presentada por María Cristina Moran y Flores²⁰⁸

1. Caracterización del municipio en el que se desarrolló la experiencia

La ciudad de Río Grande se halla emplazada en el noroeste de la Provincia de Tierra del Fuego, junto al mar, y se encuentra atravesada por el río homónimo. Esta región se caracteriza, además, por lo dificultoso de sus vías de acceso y la distancia geográfica que la separa de los principales centros urbanos del país. Se trata de una zona de llanura, hallándose la ciudad más cercana (Ushuaia) a 236 Km. de distancia. Entre ambas ciudades se interpone la Cordillera de los Andes.

Según la estimación efectuada a octubre de 1997 por la Dirección de Estadísticas y Coordinación de Proyectos de la Provincia de Tierra del Fuego, la ciudad cuenta con una población de 47.199 habitantes. De ellos, 24.317 son varones y 22.882 son mujeres. La proyección para el 2001 estimaba una población de aproximadamente 62.000 habitantes, lo que la constituye en la ciudad de mayor población de la provincia.

Río Grande es un municipio es muy novel , dado que recientemente la ciudad cumplió su 80º aniversario. Por otra parte, la provincia tiene solamente tiene 10 años de existencia como tal, ejerciendo en este momento la titularidad del ejecutivo provincial el tercer gobernador electo.

La ciudad adquirió rango de municipalidad recién el 28 de febrero de 1957, cuando se refrendó el Decreto Ley 2191 mediante el cual se estableció y organizó el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.²⁰⁹ En 2001, el municipio tuvo una planta de personal de 1129 agentes y un presupuesto anual de \$48.000.000. Se trata de una urbe que basó su crecimiento económico en la actividad de la industria electrónica, amparada en el Régimen de Promoción Económica (Ley 19.640), cuya génesis y efectos se explicarán mas adelante.

La gran explosión demográfica que se produjo en la década de 1980, como resultado de un fuerte movimiento migratorio de argentinos que buscaban y encontraban en este lugar mejores oportunidades laborales, explica la heterogeneidad de la población, en la cual es posible encontrar personas oriundas de todas y cada una de las provincias argentinas, así como extranjeros (en su

²⁰⁸ Directora de Desarrollo Económico Local de la Municipalidad de Río Grande (Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur).

²⁰⁹ En lo que respecta al Régimen Municipal, el Decreto Ley establece en el Art. 66º: “*Los centros de población del Territorio que cuentan con un número mayor de doscientos inscriptos en el registro electoral, constituirán una municipalidad. Las ciudades de Río Grande y Ushuaia tendrán categoría de municipalidad...*”

mayoría chilenos). Otra característica muy significativa es la gran cantidad de población joven y en consecuencia de niños.

2. Situación previa

Aproximadamente hasta la década de 1960, la ganadería constituyó la principal actividad de la economía fueguina, coexistiendo con una industria maderera incipiente y un comercio de escasa magnitud. En la década siguiente, y casi hasta fines de 1970, este esquema general no sufrió grandes alteraciones, aunque se registró una cierta expansión del producto bruto de la región al compás de la producción petrolera en alza. Las actividades capaces de impulsar con mayor vigor procesos dinámicos, como la industria manufacturera y la construcción, no alcanzaron a definir perfiles relevantes.

El correlato sociodemográfico de este panorama estuvo dado por una escasa población (13.431 habitantes en 1970) con un alto porcentaje de extranjeros, lo que hace comprensibles las motivaciones que existieron para que en 1972 se sancionara la Ley N° 19.640 de Promoción Económica, luego ratificada por el Congreso de la Nación en 1974. Su propósito explícito consistió en aumentar la población argentina en la zona, y la herramienta elegida, la del buscaba estimular. El régimen consistió básicamente en exenciones impositivas y franquicias arancelarias para las actividades económicas desarrolladas en el ámbito de la isla Grande, y su funcionamiento en determinado momento produjo, en efecto, una vigorosa expansión económica y demográfica.

Es importante puntualizar que no se trató de un sistema exclusivo de promoción industrial, ya que mediante algunos mecanismos favoreció también la llegada de bienes de consumo y materiales de construcción a la isla, compensando así los mayores costos de transporte derivados de la lejanía respecto de los centros productores. Debido a ello, se produjo la radicación de un importante conjunto de empresas, en su mayor parte productoras de electrónica, electrodomésticos, textiles y plásticos.

La expansión fabril creó una demanda de mano de obra que trajo aparejado el crecimiento demográfico, beneficiando indirectamente a otras actividades, como la consecuente demanda de infraestructura (viviendas y servicios conexos, escuelas, centros asistenciales, equipamiento comunitario, etc.). Ello fue requiriendo, a su vez, la incorporación tanto de personal especializado (médicos, arquitectos, maestros, técnicos de distintas áreas) como de mano de obra para la construcción, para talleres de reparaciones, para diferentes ramas del sector servicios, etc.; todo lo cual fue retroalimentando un casi explosivo fenómeno de crecimiento

La comparación de algunas cifras obtenidas en censos nacionales de población, ilustra el alcance y la magnitud de lo acontecido. La población total superó los 27.000 habitantes en 1980, alcanzó casi a 70.000 en 1991 y trepó a cerca de 88.000 en 1994. La proporción de extranjeros, que era del 39% en 1970, se redujo a menos del 15% dos décadas más tarde.

En 1973 se existían sólo 60 industrias que ocupaban a 581 personas, y en uno de los rubros principales - el de los aserraderos - el tamaño medio de los establecimientos llegaba a los 16 puestos de trabajo. En 1984, la industria fueguina empleaba a 5.802 personas en 173 fabricas con un tamaño

medio; para 1986, la industria electrónica radicada en la isla producía por un valor de U\$S 1.000.000.000 y ocupaba 7000 empleados.

Sin embargo, la llegada de los años noventa marcó la declinación de este crecimiento geométrico de puestos de trabajo. Poco a poco comenzaron a cerrar sus puertas importantes establecimientos fabriles y la desocupación llegó a la ciudad de Río Grande.

3. Objetivos y ejes del programa

Este proyecto tiene como marco conceptual el fenómeno de la globalización, que ha modificado la realidad mundial de manera tal en un momento pareció que diluiría las identidades. Sin embargo, las ciudades han resultado ser las grandes protagonistas de lo global, ya que son las únicas capaces de continuar siendo quienes son, representando lo local en un mundo global. Como consecuencia, los gobiernos locales han pasado a ejercer un protagonismo inédito, ya que los ciudadanos buscan en su intendente o jefe comunal las respuestas a la generación de empleo, el impulso a la producción y la mejora de la calidad de vida en general, con reclamos y propuestas que van mucho más allá de las obras de infraestructura o de mantenimiento rutinarios, limpieza, iluminación, etc.

El inicio de la actual gestión de la Municipalidad de Río Grande marcó una identificación del municipio con estas nuevas demandas, ya que el actual intendente se comprometió en su campaña electoral con la producción local y la generación de empleo. Para ello, cuando asumió su cargo, creó un área que inicialmente fue pensada como un lugar al cual los productores pudieran acudir con consultas (personalmente o vía Internet) así como recibir asesoramiento. De acuerdo a sus propias palabras, "sabíamos lo que queríamos pero no teníamos en claro como hacerlo". Sin embargo, lograron definirse tanto los objetivos y los ejes de trabajo de este nuevo sector, que son los siguientes:

Objetivo:

- Consolidar un área, inscripta en el nuevo rol de los municipios, cuya finalidad sea transformarse en un fuerte inductor e impulsor del Desarrollo Económico Local, articulando, complementando e integrando las diversas herramientas programáticas, informáticas y comunicacionales, trabajando bajo las consignas de la concertación, la cooperación y la participación activa de la sociedad.

Ejes temáticos centrales:

- La participación de las diferentes organizaciones de la sociedad civil.
- La elaboración de una estrategia público - privada de desarrollo económico local a fin de generar políticas activas.
- La importancia vital de la información local actualizada.
- La capacitación permanente.

Ejes temáticos secundarios:

- La conformación de redes de cooperación horizontal formales e informales para lograr una economía de escala a través del asociativismo, la complementación de pequeñas unidades productivas y la transferencia de experiencia y tecnología.
- La búsqueda de un sello de calidad para los productos locales.
- La búsqueda de fuentes de financiamiento tradicionales y no tradicionales.
- La mayor articulación posible con entidades gubernamentales, organizaciones empresariales, sindicales y del tercer sector en general a escala local, regional, nacional e internacional, a fin de optimizar recursos y potenciarse mutuamente.
- La institucionalización de las diferentes formas de participación e interacción.

A partir de allí se definió el Plan Municipal de Desarrollo Local y se puso en marcha un proceso donde el punto de inflexión se produjo con la creación de la Agencia de Desarrollo Económico Local. La misma fue concebida como una federación, dado que sus autoridades son representantes de entidades públicas y privadas, siendo la mayoría privada. Concretamente, está conformada por once instituciones directamente relacionadas a la producción, el empleo y la tecnología, y es presidida por la Municipalidad de Río Grande en la persona del intendente. Hasta el momento ha permitido rápidos avances, sobre todo por las decisiones tomadas por consenso y por la confianza que, ante terceros, despierta esta nueva forma de institucionalidad.

4. Problema que se intentó resolverse

La idea - proyecto obedece a un diagnóstico perceptivo, obtenido durante la campaña del entonces candidato y actual intendente, Ing. Jorge Luis Martín, en el que se pudo comprobar que las principales expectativas de la población hacia el futuro gobierno local se desfasaban de las tradicionales. En las caminatas proselitistas, las demandas de los vecinos no eran sobre la infraestructura de la ciudad o los servicios propios de un municipio, sino que apuntaban a la reactivación económica y a la obtención de puestos de trabajo, así como al apoyo a los pequeños emprendedores.

Cabe señalar que, desde hacía algún tiempo, se había iniciado un proceso de cierre de las fábricas que habían surgido como resultado de la Ley 19.640, y que dejaron desocupadas a personas con un perfil muy particular, acostumbradas a ingresos muy altos y a un estándar de vida sensiblemente mayor al de otras provincias argentinas, generalizándose la sensación de que sólo la radicación de nuevas fábricas podía dar una solución al problema.

En ese contexto, iniciada la gestión del nuevo intendente, se puso en marcha una oficina a la que se asignó el actual equipo técnico. En la búsqueda de alternativas, este equipo analizó el escaso o nulo desarrollo de actividades económicas derivadas de la producción local y decidió realizar un estudio del mercado de consumo de productos frescos desde la oferta y desde la demanda, ya que desde diferentes ámbitos se aseguraba que existía una fuerte migración de capitales a otros

mercados, pero tal aseveración respondía a la intuición y no a un diagnóstico real elaborado sobre la base de indicadores propios.

El estudio efectuado se basó exclusivamente en los alimentos que podían ser producidos en la zona, obteniéndose una cifra de \$10.000.000 anuales, los que podrían ser retenidos de existir producción local de los mismos. A partir de este diagnóstico, se puso en marcha el Programa Parque Agropecuario, que incluye acciones progresivas durante los cuatro años de la actual gestión bajo el eslogan "El Desafío de Producir".

Con la misma metodología, permanentemente van detectándose nuevas brechas de mercado; esto es, productos para los cuales existe demanda pero no oferta local. Un claro ejemplo es el caso de la ropa térmica de trabajo, que nadie confecciona pero que es utilizada por el gremio de la construcción, las petroleras, los servicios de energía eléctrica, video cable y gas, personal de vialidad y de obras públicas de la municipalidad y la provincia.

En pocas palabras, el bienestar económico y la abundancia de empleo que caracterizaron la década del ochenta y parte de los años noventa hicieron que no se desarrollaran actividades genuinas. Esto, sumado a los escasos años de vida que tiene la ciudad, marcan una falta de historia productiva, que recién ahora comienza a revertirse a partir del descubrimiento de potencialidades en cuanto a pesca, turismo, producción frutihortícola, etc.

En este sentido, nuestra experiencia trata de apuntalar este momento de reconversión económica, dado que Río Grande está dejando de ser una ciudad de armado de televisores y autopartes para comenzar a transitar el camino del desarrollo de su propia economía.

5. Características generales de la iniciativa

Entre las características generales de la experiencia, rescatamos fundamentalmente la participación como metodología. Una multiplicidad de actores están involucrados en el programa, entre los que se destacan sus beneficiarios directos e indirectos y otras organizaciones ligadas al mundo de la producción.

Beneficiarios directos: Productores agropecuarios de la región; productores de bienes y servicios derivados de la producción primaria; mano de obra disponible que encuentre fuente de trabajo como resultante de los programas de fomento; población local directamente relacionada con la prestación de servicios y asesorías vinculadas a los aspectos legales, impositivos, etc. para emprendimientos productivos

Beneficiarios indirectos: Población local en general; el Municipio (porque aumentan las expectativas de recaudación al aumentar las actividades productivas); el circuito financiero; la población joven (porque aumentan sus expectativas de desarrollar alguna actividad que le evite migrar de la isla).

Los integrantes de la agencia son:

- Universidad Tecnológica Nacional - Delegación Regional Río Grande
- Gerencia Regional de Empleo y Capacitación Laboral de Tierra del Fuego
- Cámara de Comercio, Industria y Producción de Río Grande
- Fundación Austral para el Desarrollo
- Cámara de Productores Agropecuarios de Tierra del Fuego
- Fundación de la Unidad Académica de Río Grande de la Universidad Tecnológica Nacional (FUNDATEC)
- Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa, Microemprendedores y Artesanos de Río Grande (APyMEMA)
- Asociación Independiente de Artesanos de Río Grande
- Asociación Medio Ambiente Sustentable para el Tercer Milenio
- Cámara Riograndese de Actividades Marítimas, Industriales y Afines (CRAMIA)
- Asociación para el Desarrollo Productivo Agrícola Ganadero por Tierra del Fuego
- Asociación Fueguina de Criadores de Chinchillas
- Empresas pequeñas y medianas y organizaciones del tercer sector
- Equipos técnicos (voluntariado de la Incubadora de Empresas, del Banco de Consultores Locales y profesionales del Plan Director)

6. Área donde se localiza la experiencia

El área responsable de esta experiencia es la Dirección de Desarrollo Económico Local de la Municipalidad de Río Grande, que está absolutamente integrada a la Agencia de Desarrollo Económico de Río Grande, evaluándose elevarla al rango de Subsecretaría, para que tome intervención directa en el Gabinete Municipal.

Cabe destacar que esta área fue reformulada con la nueva gestión. Con anterioridad se denominaba "Estudios y Proyectos" y se ocupaba exclusivamente de administrar el Fondo de Apoyo al Desarrollo Productivo (PPDL) de la Secretaría de Desarrollo Social (actual REDES).

La primer reforma que se llevó adelante fue la incorporación del tema del empleo, que se manejaba desde el área social y, una vez elaborado el Programa Parque Agropecuario, se comenzó una etapa de sensibilización de la comunidad, informando a través de diferentes medios de comunicación sobre la posibilidad de encarar un proceso dirigido hacia la generación de productos locales. En esa etapa, el Programa Municipal de Desarrollo Económico Local fue presentado a la comunidad productiva por el intendente municipal y el equipo técnico en el Salón del Museo de la Ciudad.

Paralelamente, el Municipio firmó un convenio de hermanamiento con la ciudad de Punta Arenas (Chile), la que guarda gran similitud climática y geográfica con nuestra región. Se organizó un viaje en el que participaron el Ing. Martín, la directora y el promotor del área y un grupo de pequeños productores agropecuarios y de servicios turísticos. El viaje tenía por objeto observar el desarrollo de Punta Arenas y compararlo con el de Río Grande, así como analizar estrategias de complementación o

transferencia de experiencias. El resultado fue altamente positivo, dado que pudo comprobarse que el Programa Parque Agropecuario guardaba gran similitud con el desarrollo de Punta Arenas. En otras palabras, el mismo era altamente factible.

El paso siguiente fue la formación de Consorcios Productivos en el marco del Programa PEL Productivo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos de Nación, con el objeto de crear infraestructura productiva (viveros, paravientos, saneamiento de predios, caminería rural, etc.). En este marco, se firmaron convenios para la conformación de dos Consorcios: uno entre la Municipalidad de Río Grande y la Cámara de Productores Agropecuarios de Tierra del Fuego y otro entre el municipio y la Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa, Microemprendimientos y Artesanado de Río Grande.

El diseño adoptado por la Dirección de Desarrollo Económico Local lleva el sello de Primer PEL Productivo de la Argentina. El resultado de cuatro proyectos fue la construcción de tres invernáculos, una gran cantidad de paravientos y una sensible mejora en la caminería de acceso a las chacras.

En forma paralela, el municipio se postuló al Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales de la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y fue seleccionada para el componente de Promoción de Desarrollo Económico Local. En ese marco, en el mes de octubre se realizó el taller de toma de decisiones sobre la gestión público - privada, donde se definió a Río Grande como Ciudad Productora y se consensuaron los perfiles productivos, dándole absoluto protagonismo a lo local. Las áreas definidas fueron: la producción frutihortícola y de animales menores; el desarrollo de un polo de producción de bulbos y flores a contraestación con el hemisferio Norte; el aprovechamiento de los recursos marítimos; la utilización racional del bosque y la ciudad como prestadora de servicios en la Zona Norte. Además, se tomó la decisión de conformar la Agencia de Desarrollo Económico Local, la que se concretó en menos de dos meses y fue presentada a la comunidad el 2 de Diciembre de 2000.

7. Marco normativo

El proyecto carece de marco normativo propio. No obstante, dada la significativa importancia que tiene la Agencia de Desarrollo en este proceso, es importante destacar que la misma se ha constituido como una federación, integrada por entidades públicas, técnicas y privadas que se rige por un estatuto propio consensuado entre sus socios fundadores. El mismo reserva los siguientes cargos fijos a la Municipalidad de Río Grande: la Presidencia - en la persona del intendente -, la Vicepresidencia primera y la sexta Vocalía de la Comisión Directiva. La Comisión Directiva está integrada por once miembros titulares, cada uno de los cuales tiene voz y voto. Las decisiones se toman por mayoría simple y ningún integrante tiene atribuciones especiales, salvo la representación legal, ejercida por el presidente y la secretaria. Asimismo, la Agencia posee un Órgano de Fiscalización. Hasta el momento todas las decisiones se han tomado por unanimidad.

Por otra parte, tanto la Comisión Directiva como el Órgano de Fiscalización, están integrados por Instituciones que tienen un marco normativo propio, y en él, realizan la designación de sus representantes en la Agencia.

8. Estrategia

En cuanto a los ejes estratégicos y la metodología planteada al inicio del proyecto prácticamente no se han realizado ajustes, dado el carácter amplio de los mismos. En cuanto al logro de objetivos particulares, algunos se originaron en el marco de lo decidido por la comunidad en talleres de debate, como ha sido el caso del programa Incubadora de Empresas Río Grande, y otros fueron surgiendo a medida que aparecieron o se detectaron oportunidades para que la agencia o la municipalidad ofrecieran nuevos servicios. Tal es el caso de la posibilidad de crear un microbanco o las gestiones que se están realizando para incorporar un centro Exportar.

9. Etapas de implementación y grado de avance

La experiencia se encuentra en pleno desarrollo y, por supuesto, excede un período de gestión política. Por ello, el municipio aspiraba en esta etapa a dejar sentadas las bases, las estrategias y la consolidación de la institucionalidad correspondiente a esta ingeniería social que se logra con mecanismos participativos. Entendemos que se ha cumplido en gran medida con este objetivo.

10. Recursos humanos involucrados

Los recursos humanos puestos en juego durante la experiencia desde la municipalidad han sido: el equipo de trabajo de la dirección de Desarrollo Económico Local, conformado por un licenciado en Organización Industrial, un ingeniero Industrial, una analista de sistemas, una técnica superior en Informática, más cuatro personas que realizan diferentes tareas administrativas de acuerdo a las áreas (empleo, estadísticas, microempresas, administración).

El apoyo político merece un párrafo especial, dado que resulta absolutamente vital que el jefe del gobierno local acepte e impulse su nuevo rol abriendo camino a la producción y el empleo. En el caso de la Municipalidad de Río Grande, el actual intendente basó su campaña en el compromiso de apoyar a los emprendimientos locales y generar puestos de trabajo genuinos, y en ese convencimiento ha dado total libertad, apoyo y autonomía a la Dirección de Desarrollo Local, aceptando y ejerciendo además la presidencia de la Agencia de Desarrollo de Río Grande. En un claro síntoma de la identificación del ejecutivo con el sector municipal que lleva adelante este proyecto, el Intendente municipal designó como vicepresidente primera de la ADERG a la directora del área.

11. Financiamiento

En cuanto al presupuesto, la dirección de Desarrollo Económico Local mantuvo el presupuesto histórico de lo que fuera la Dirección de Estudios y Proyectos (\$158.347,20), a lo que sumó los recursos de varios programas nacionales que aportan financiamiento, asistencia técnica y capacitación.

A. *Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos de la Nación.* La vinculación se realiza a través de la Gerencia Regional de Tierra del Fuego y de convenios firmados entre el Municipio y el Ministerio. Se está trabajando con los siguientes programas:

- Programa de Emergencia Laboral (PEL) Líneas A y B.
- Programa Crear Trabajo Líneas A, B y C
- Programa Capacitar
- Programa Trabajar III
- Concurso Nacional de Empresas
- Oficina de Empleo (Programa de Fortalecimiento O.E. de la U.I.L.)

Convenios:

Ministerio - municipio: por el cual la Municipalidad de Río Grande adquiere el rango de INCODI (Institución de Cooperación y Difusión).

Ministerio - municipio: acuerdo de cooperación para el funcionamiento de la Oficina de Empleo.

Ministerio – municipio - ADERG: acuerdo por el cual se conforma el Foro de Río Grande para la Competitividad y el Empleo.

Ministerio - ADERG: Acuerdo de cooperación con el Programa Incubadora de Empresas de la ADERG (refrendado por el IFAM).

B. *Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación:* La vinculación se realiza a través de la Secretaría de Políticas Sociales y del Fondo de Capital Social (FONCAP) El municipio se encuentra ejecutando el Programa REDES en una experiencia piloto de vinculación con el Programa Incubadora de Empresas de la ADERG, habiéndose ya aprobado los primeros financiamientos para seis pequeñas empresas que se encuentran en periodo de incubación. Con el FONCAP la ADERG se encuentra finalizando los trámites para instalar un Microbanco en la ciudad de Río Grande para otorgar pequeños préstamos a microempresas productoras de bienes o servicios.

Convenios

Ministerio - municipio: Creación del Fondo de Apoyo al Desarrollo Productivo, integrado por aportes de Nación y contraparte de la Municipalidad de Río Grande (actual REDES).

Ministerio – municipio - ADERG: Acuerdo de cooperación para el Programa Incubadora de Empresas (refrendado por el IFAM).

- C. *Ministerio del Interior de la Nación*: La vinculación se realiza a través de la Subsecretaría de Asuntos Municipales en el marco del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales. Allí la Municipalidad de Río Grande fue seleccionada como prueba piloto para el componente promoción de Desarrollo Económico Local, experiencia ésta que fue de vital importancia para el impulso del Plan Municipal de Desarrollo Local y que colaboró con su excelente equipo a la conformación de la ADERG.
- D. *Ministerio de Economía de la Nación*: La vinculación se realiza a través de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, estando en ejecución el trabajo de siete profesionales contratados por el financiamiento que permite el Plan Director. Por otra parte, mediante el Programa Municipios del Tercer Milenio, se está trabajando en la conformación de una base de datos económicos locales con indicadores patagónicos y en el desarrollo de encuestas y currículas de capacitación empresarial.

12. Impacto de la experiencia

El impacto de la experiencia en la comunidad puede dimensionarse teniendo en cuenta lo ocurrido desde su inicio hasta la fecha, pero no puede aún realizarse una evaluación acabada del mismo, dado que es un proceso reciente que se encuentra en plena etapa de evolución. Pueden señalarse, sin embargo, señales altamente positivas:

- El municipio no es cuestionado, sino por el contrario apoyado por la comunidad en las acciones que encara en materia de desarrollo económico en forma directa o a través de la ADERG, dado que las decisiones tienen una base de fuerte consenso.
- Desde la creación de la ADERG se han conformado cuatro nuevas cámaras empresariales que han manifestado su intención de pertenecer a la Agencia. Estas son: la Cámara Provincial de Acuicultura, la Asociación Faguina de Criadores de Chinchillas, la Cámara Faguina de la Construcción y la Cámara de Radioemisoras de Frecuencia Modulada Privadas de Tierra del Fuego. Asimismo, la Cámara de Prestadores Turísticos de la Zona Norte ha comenzado un proceso de acercamiento con la ADERG.
- El programa Incubadora de Empresas cuenta con un equipo de seis profesionales que trabajan en forma gratuita para el mismo, asesorando y acompañando microemprendedores.
- Este equipo será contratado por el Programa REDES para realizar la capacitación en la ciudad de Ushuaia y en la comuna de Tolhuin, dado el nivel que el programa pudo verificar en los emprendedores incubados en su visita de evaluación.
- Recientemente se promovieron Talleres de Debate Sectorial orientados a: recursos del mar; recursos del suelo; producción de flores y frutihortícola; productos regionales; Servicios Turísticos; Actividades Industriales; bosque y madera; y cría de animales menores. Todos ellos tuvieron concurrencia pese al momento adverso que vive el país, dando muestras de que la comunidad productiva está apostando a esta propuesta de desarrollo local.

- Todas las acciones son seguidas con mucha atención por el periodismo local, que en muchas oportunidades realiza expresiones de acompañamiento al proceso que se está viviendo. La gestión de Desarrollo Económico Local tiene presencia en los medios de comunicación social al menos una vez a la semana, la que se incrementa frente a anuncios, visitas o nuevas acciones.
- La Agencia de Desarrollo Económico Río Grande está desarrollando en la actualidad el Programa Incubadora de Empresas; será la institución responsable del microbanco provincial; está desarrollando un programa de asociativismo con buenos resultados; está trabajando sobre sistemas de capacitación empresarial; creó un Banco de Consultores Locales; está impulsando la creación de una Sociedad de Garantías Recíprocas; y está finalizando los protocolos de calidad para lograr un sello de calidad fueguina.

Muchas de estas actividades hubieran resultado imposibles o muy difíciles de implementar exclusivamente desde el municipio. Por otro lado, la Agencia no hubiera sido posible si el municipio no hubiera sido el gestor e impulsor de la misma, brindándole el fuerte apoyo que mantiene hasta la actualidad. Del poco tiempo de ejercicio que llevamos en esta nueva manera de gestionar, podemos decir que se han logrado muchas cosas y que la credibilidad y la esperanza de las personas va en permanente aumento, al percibir que las decisiones no están concentradas en una sola persona, ni dependen exclusivamente del partido político que hoy ejerce el gobierno local. De allí que lo que comenzó siendo solamente una responsabilidad del Intendente derivada en una Dirección que contaba con una estructura de cinco personas, hoy es una masa crítica que crece permanentemente, en la cual se ven cada vez más como protagonistas a las organizaciones, a los profesionales y gente común con ganas de crecer.

13. Mecanismos de seguimiento y evaluación

Los mecanismos de seguimiento y evaluación son permanentes, dada la metodología participativa implementada. Por otra parte, el Municipio somete prácticamente todas sus decisiones en materia de desarrollo económico local a consideración de la Agencia, en la que todos los miembros tienen voz y voto sin reservarse a ninguna facultades especiales. De esta forma se ha logrado un fuerte consenso y una retroalimentación permanente entre los actores intervinientes, lo que permite realizar evaluaciones de tipo informal en forma constante.

De manera más sistemática, se aprovechan instancias como encuestas de detección de necesidades de capacitación, talleres de debate o visitas de promoción de los servicios que brindamos, para incluir preguntas acerca del funcionamiento del área y expectativas de la comunidad, las que una vez procesadas son analizadas por la totalidad de la Agencia.

14. Dificultades y obstáculos que se presentaron a lo largo del proceso

Las principales dificultades se manifestaron al inicio del Proyecto, cuando la municipalidad propuso a la comunidad su Plan de Desarrollo Económico Local, basado en la participación como metodología transversal de todas las acciones de la Dirección responsable del proceso. Existía una marcada desconfianza en los diferentes actores, justificada por el hecho de haber sido convocados en diferentes oportunidades por el Estado provincial y/o el municipal, sin haberse registrado luego avance alguno. Por lo general, se los convocaba en oportunidades cercanas a fechas electorales y, pasada la elección, todo volvía a foja cero.

Llevó mucho tiempo y esfuerzo que se comprendiera que esta instancia era diferente y que se buscaba un nuevo perfil para impulsar el desarrollo económico y social de la ciudad. Entendemos que la coherencia demostrada en las diferentes acciones y el respeto mantenido hacia las opiniones, observaciones y sugerencias de la comunidad productiva es lo que ha permitido revertir poco a poco esta sensación. Como contrapartida, nuestra Dirección recibe un promedio de 40 personas por día con inquietudes relacionadas a la producción y/o el empleo.
