

PARTICIPACION POLITICA Y EFICIENCIA FISCAL EN LA GESTION MUNICIPAL: SISTEMAS JERARQUICOS VS SISTEMAS ABIERTOS DE DECISION.

**MARTHA DIAZ DE LANDA
RAMIRO BERARDO**

I. Introducción

La literatura sobre los gobiernos locales en América Latina, coincidente -y aparentemente asociada- con el proceso de democratización de los sistemas políticos nacionales emergente en la década de los ochenta y en vía de afianzamiento en los noventa, predominantemente ha alimentado un cierto optimismo tanto en la esfera técnico-académica como en los ámbitos gubernamentales respecto a la virtualidad de las reformas descentralizadoras (sea en términos de descentralización política y/o de municipalización de servicios), para promover la participación social y política y al mismo tiempo garantizar la eficiencia en la gestión municipal (Borja y otros, 1989)

La fórmula del "Buen Gobierno", esto es participativo y eficiente, aparece con fuerza como alternativa a experiencias pasadas en la región que se sustentaban -y/o pretendían legitimación- sobre la base de evaluar tales términos como antitéticos. Antinomia que sirvió para justificar la necesidad no sólo de gobiernos centralizados -cuando no autoritarios- sino también el predominio de un esquema de distribución territorial de funciones gubernamentales de carácter delegativo-vertical, en el que el rol de los municipios se limitó a la ejecución de políticas que no decidía ni controlaba.¹

El paso de los países de la región desde gobiernos militares a gobiernos constitucionales -aproximadamente al inicio de los ochenta- encontró en Argentina un campo fértil para el reconocimiento de las autonomías municipales como principio de organización institucional, si bien limitado al alcance que se le otorgara en las constituciones provinciales, cuya plena vigencia garantiza el sistema federal adoptado por la Constitución Nacional de 1853. Sistema por mucho tiempo soslayado en los hechos como consecuencia de la imposición de visiones políticas que han concebido al Estado Nacional en una forma centralizada.

La restauración democrática en el país a partir de 1983 propició, al menos en el plano institucional legal, el afianzamiento del principio de la autonomía municipal en la Provincia de Córdoba, uno de los estados provinciales que por su historia se mostró por lo general a la vanguardia del sistema municipal nacional. Así se expresa en su temprana reforma constitucional del año 1987. El art. 180 establece que "*Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el*

¹ Extraídos los rasgos delegativo-verticales exagerados en la experiencia latinoamericana, la tendencia en ese sentido se advierte como más generalizada. Brugué y Gomà (1998:15-17) introducen a la cuestión Gobiernos Locales y Políticas Públicas destacando que la atribución al gobierno local del status de administrador de políticas responde a una concepción con historia -al menos en el desarrollo político europeo- vinculada a la existencia misma de los Estados-Nación modernos, tanto en la tradición francesa (en la que ubican la española) como en la tradición sajona del "mal llamado self-government". Este posicionamiento de lo local alcanza su mayor expresión en la "tesis de la nacionalización" de fuerte impronta en los años 60 y 70.

*régimen municipal basado en la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional”.*²

El marco jurídico del régimen municipal de Córdoba se completa con la Ley 8102/91. Esta ley rige para los municipios no facultados por la Constitución Provincial para dictar la Carta Orgánica Municipal o que teniendo tal facultad aún no la hayan dictado. Complementariamente se establece el régimen comunal para poblaciones pequeñas no reconocidas como municipios, las que son facultadas para la elección de sus autoridades pero que se encuentran bajo competencia y regulación del Estado Provincial.

De esta manera, existen municipios en esta provincia que se rigen por distintos instrumentos jurídicos. Por un lado, aquellos cuyas atribuciones se ejercen en virtud de la ley 8102/91, los que constituyen la gran mayoría del total de municipios de Córdoba. Por el otro, se encuentran aquéllas ciudades que ya hayan dictado su propias cartas orgánicas municipales -cuyos lineamientos generales están estatuidos en el artículo 183 de la Constitución Provincial- y que consecuentemente gozan de una mayor autonomía. No obstante, el número de localidades en estas condiciones no es muy elevado, si se considera que hace más de una década que tal facultad les ha sido otorgada.³ Coexisten finalmente pequeñas comunidades que, bajo el régimen comunal recientemente sancionado, han visto también ampliadas sus atribuciones pasando de un sistema de administración delegativa a una forma de administración electiva.

El proceso de descentralización iniciado en la Provincia en 1989 en el marco del Decreto Reglamentario de la Descentralización (Nº 1174/88) y de la Ley de Reforma del Estado Provincial (Ley 7850/89) ha comprometido áreas particularmente sensibles en la administración municipal: salud y obras públicas. Los intentos de descentralización de los servicios educativos no han prosperado en parte por la resistencia de los mismos municipios, y en parte por las mismas orientaciones del Gobierno Provincial en relación a este servicio.

La implementación de la política de descentralización ha reorientado la discusión sobre los gobiernos locales, desde la problemática de la autonomía a la de la capacidad de gestión de estos niveles, al mismo tiempo que ha focalizado el tema de la centralización del sistema provincial -y en parte nacional en lo que afecta al ámbito municipal- en la escasa disponibilidad de fuentes y recursos de financiamiento de que adolecen los municipios para atender las transferencias desde los gobiernos centrales e incluso los servicios que ya brindaban. A todo ello se agrega la presión de una reconversión económica a nivel nacional cuya principal consecuencia es el incremento y aceleración del desempleo, en un marco de desmantelamiento del Estado de Bienestar y de fuerte reacción contra políticas estatales extrativas de recursos económicos proveniente de los sectores productivos. El empolijamiento de las cuentas centrales, básicamente del nivel del estado provincial,

² Sucesivamente se fue extendiendo el proceso de reformas constitucionales provinciales, cuyos textos en general otorgan status constitucional a las autonomías municipales. La Constitución Nacional sancionada en 1994 vino en este punto a reconocer la tendencia ya manifiesta en las reformas provinciales. El artículo 123 de la C.N. de 1994 establece que *“cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”*.

³ Aspecto que no ha recibido aún especial atención en los análisis sobre la cuestión local y los limitantes al ejercicio de la autonomía del gobierno municipal.

desnuda la situación de endeudamiento que muchos de los municipios acumulaban y mantenían con éste. Los mecanismos de deducción de la coparticipación puestos en vigencia –que recortan fondos a aquéllos municipios que mantienen deudas considerables con la provincia- acrecentó la fragilidad de las finanzas municipales.

Bajo este panorama, frente al aumento de las demandas sociales por una mayor expansión y calidad de los servicios y la mayor visibilidad de los gobiernos locales en las expectativas sociales como centros proactivos de desarrollo -como resultante del redireccionamiento de las demandas desde los niveles centrales a los locales- el cuadro de la administración municipal aparece exigido hacia una revisión del modelo tradicional burocrático a otro de características gerenciales (García Delgado, 1997).

Al mismo tiempo, la crisis de representación y legitimación de las acciones de gobierno que paulatinamente va manifestándose en la población y las funciones de coordinación política que emergen en términos de los nuevos roles del municipio, replantea la perspectiva de relación entre gobierno-sociedad local. La celebrada incorporación de formas de democracia semi-directas en las normas constitucionales, quasi-simbólicas al tenor de su uso efectivo empiezan a adquirir fuerza como instrumentos de apoyo para el control institucional (destituciones, juicios políticos devenidos por causas en el ejercicio de la función pública) como así también para la legitimación de emprendimientos que comprometen el erario público, contribuciones económicas y/o la calidad de vida de la población.

Innovativas medidas de desconcentración de la gestión local se van adoptando en municipios medianos y grandes, tendientes a adecuar la función de gobierno a los requerimientos de calidad pero también de control de una población que de "vecino y consumidor" pasa a enrolarse en un sentido de "ciudadano-cliente" cada vez más exigente respecto a los servicios que le brinda su municipio, papel que asume independientemente del tamaño de la localidad en la que vive.

La tensión entre diversos intereses que puján por decisiones gubernamentales favorables no es un escenario exclusivo de la arena política de los niveles centrales (provinciales, nacional). Por el contrario, se va acentuando en los niveles locales descubriendo el lado político del gobierno municipal. La participación adquiere un cariz instrumental no sólo para gobiernos sino también para los ciudadanos. El tema del poder se instala en lo local y no siempre canalizándose por los nexos partidarios. Diversas organizaciones compiten por influir decisiones y los sistemas municipales, aparentes monofórmes en lo institucional se tornan multiformes en lo político.

El objetivo de este análisis es, por lo tanto, explicar la relación que se establece entre eficiencia y participación. Binomio problemático al momento de decidir entre alternativas políticas cuando múltiples, diversas y competitivas demandas se acumulan en un sistema sensibilizado por la escasa disponibilidad de recursos, el aprendizaje de nuevos roles hacia dentro y hacia fuera de la comunidad local y el desafío de la continua legitimación como ejecutor principal de las aspiraciones de los ciudadanos quienes periódicamente dan su veredicto electoral.

La idea central es desarrollar un modelo de análisis político sobre la modernización municipal que explique la variabilidad que presenta la gestión municipal en un ambiente de

constreñimiento fiscal, expansión de las demandas sociales y exigencias de reformas democráticas en consonancia con las aspiraciones de la "renovación de la política desde abajo".

La concreción de esta idea requiere en un primer momento la presentación del campo empírico que se somete a análisis. Para ello se atiende, en breve referencia, a la organización de los gobiernos locales de Córdoba, la descripción de sus características poblacionales (tamaño y algunos indicadores socio-económicos disponibles en cifras oficiales) y situación financiera percibida por los técnicos que asesoran los decisores de las políticas locales de los municipios que componen la muestra de estudio. Se incluye además, en tal descripción, los problemas más acuciantes que sus finanzas enfrentan.

En segundo lugar, se establecen las proposiciones hipotéticas centrales y el conjunto de variables a considerar.

A continuación, se expone el modelo explicativo desarrollado, las tendencias que el mismo indica entre los municipios estudiados y las limitaciones que muestra para dar cuenta de la variabilidad de medidas gestionarias que los mismos han aplicado.

Respecto a esto último se acota las interpretaciones y puntualizaciones finales que a modo de conclusión cierran la presentación del trabajo realizado⁴.

II. Caracterización de los Municipios de la Provincia de Córdoba.

1. Forma de Gobierno Local y tamaño de la población de los municipios analizados.

A semejanza del Gobierno Nacional y Provincial, el sistema de Gobierno Municipal de Córdoba se organiza bajo el principio representativo y de división de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo. A diferencia de aquellos no tiene constituido el Poder Judicial, subordinado en consecuencia a este respecto a los niveles provincial y nacional. A pesar de que el Art. 9 de la Ley Orgánica municipal permite optar a los Municipios por dos formas alternativas de gobierno: a) Un Concejo Deliberante y un Departamento Ejecutivo a cargo del Intendente Municipal; y b) Un sistema de comisión, la totalidad de los municipios se encuentran organizados según la primera modalidad. En parte ello se explica por los Artículos. 10 y 11 de la misma Ley que establece la primera forma para los Municipios que se reconozcan por primera vez, debiendo optar por el cambio mediante decisión aprobada por referéndum.

El Ejecutivo Municipal está integrado por el Intendente (cargo electivo por sufragio directo) y el cuerpo de Secretarios designados por éste, cuyas áreas de funciones varían según los municipios. En general, la mayoría de ellos cuenta con Secretarios vinculados al área de Gobierno, Hacienda Municipal, y Obras Públicas; en algunos casos se han

⁴ Deseamos agradecer especialmente a los Licenciados Hilén Meirovich, María de los Angeles Martínez, y Víctor Mazzalay; como así también a Ignacio González, Andrés Grillo, Natalia Bermúdez y Ana Urban (estudiantes de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba) por su inestimable colaboración en el proceso de recolección y procesamiento de los datos.

incorporado Secretarías de Salud, Desarrollo, Promoción Social y Turismo -esta última específicamente en localidades cuya economía depende fuertemente de esta actividad-.

La composición del Concejo Deliberante varía según el tamaño poblacional de los municipios, con un máximo de 32 y un mínimo de 7 concejales.⁵ Al igual que el Intendente, duran 4 años en su cargo y son designados por sufragio directo correspondiendo la mitad más uno de los cargos a los ediles representantes del partido del Intendente. La distribución de las bancas oficialistas y opositoras tiene particular importancia al momento de considerar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo Municipal. A tenor de la cultura partidaria casi generalizada en Argentina, el disciplinamiento legislativo alrededor de la figura del Ejecutivo sigue siendo la pauta prevalente.⁶ Esta apreciación tiene particular importancia al evaluar en el presente trabajo la tendencia de los gobiernos locales estudiados hacia sistemas de toma de decisión más jerárquicos (centralizados) o más abiertos.

Son reconocidos como Municipios las poblaciones estables de más de dos mil (2000) habitantes. Aquellos que tengan más de diez mil (10000) habitantes –dice la Ley- serán ciudades. A los fines de este trabajo se han seleccionado los municipios de más de 5000 habitantes y ciudades, unificándose su denominación bajo el término municipios.

Tabla 1. Población de la Provincia de Córdoba según tamaño de las localidades. (Datos del Censo 1991)

Distribución de la Población Provincial	Número de Habitantes	% sobre Total Provincial	% sobre Total Población Urbana	Número de gobiernos locales
Población rural	262.183	9.475	-	-
Población urbana residente en Comunas	34.350	1.241	1.371	178
Población localidades de <2000 hab.	108.688	3.927	4.339	119
Población municipios entre 2000 y 5000 hab.	207.004	7.481	8.264	65
Poblac. Municip. >5000 hab. (Sin Córdoba Capital)	997.323	36.043	39.815	64
Poblac. Córdoba Capital	1.157.507	41.831	46.210	-
Total Población Urbana	2.504.872	90.525	100	-
Total Población Provincial	2.767.055	100		-

⁵ Ley Orgánica Municipal (N° 8102/91). Art. 12. Los Concejos Deliberantes se compondrán de siete (7) Concejales en los Municipios que tuvieran hasta diez mil (10.000) habitantes. Este número se aumentará en uno cada diez mil (10.000) habitantes hasta un máximo de treinta y dos (32) Concejales en aquellos Municipios que estando facultados para sancionar su Carta Orgánica, carezcan de ella. A tales fines, deberán tomarse los resultados que arroje el último Censo Nacional.

⁶ Se carece de estudios relativos a la relaciones Legislativo-Ejecutivo a nivel municipal que profundicen sobre la importancia del disciplinamiento partidario, esquemas de lealtades en los oficialismos y la variedad de estrategias de control del Ejecutivo sobre los representantes legislativos de su partido. Por lo general indicadores al respecto -si bien aplicados a nivel nacional- han sido el número de reelecciones, permanencia en el órgano deliberativo, beneficios obtenidos.

La Provincia de Córdoba cuenta en esta franja poblacional con 64 municipios. Debe aclararse que se excluyó del análisis al municipio de la ciudad de Córdoba, en razón de la gran diferencia poblacional con el segundo municipio en importancia (Río Cuarto: 135.000 habitantes) y con el resto de las localidades, de acuerdo a los datos censales de 1991.

Del total de 64 municipios de más de 5.000 habitantes, se analizaron 46 municipios que totalizan 815.856 habitantes, es decir el 32.57% de la población urbana total de la provincia y el 60.55% del total de la población que comprenden los 64 municipios de más de 5000 habitantes (total poblacional: 1.347.365 habitantes), sin incluir la ciudad capital. La media poblacional de los municipios elegidos para el análisis es de 17.736 habitantes.

Se clasificaron los municipios encuestados en municipios pequeños (entre 5.000 y menos de 9.500 habitantes), medianos (entre 9.500 y menos de 19.000 habitantes) y grandes (entre 19.000 y más habitantes).

De esta manera, se da la siguiente distribución de localidades de acuerdo a tamaños de población:

Tabla 2. Distribución de las localidades por tamaño de la población según Censo 1991. (N=46 localidades)

Población	Cantidad de Municipios	Porcentaje sobre el total de la muestra.
Municipios pequeños	20	43,5
Municipios medianos	14	30,4
Municipios grandes	9	19,6
Sin dato	3	-
Total	46	100

2. Situación económico-social.

La descripción socio-económica se basa en indicadores tomados del Censo 1991 y refieren al porcentaje de viviendas en condiciones habitacionales precarias (Viviendas sin disponibilidad de inodoros o retretes) y al porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Este último dato se registra a nivel departamental, esto es la división territorial política de pertenencia del municipio y que permite aproximadamente reconocer la situación de la zona en que se ubica el municipio.

Si se toma como referencia la media del porcentaje de viviendas en condiciones habitacionales precarias para el conjunto de los 46 municipios estudiados, aproximadamente 20 de ellos superan dicho estadístico, es decir que presentan valores comprendidos entre 10 y 29 por ciento. En términos del estado habitacional de las respectivas localidades, éstas se diferencian en cantidades similares entre las que se encuentran en una tendencia de calidad positiva y las que, por el contrario, adolecen de serios problemas habitacionales.

Tabla 3. Porcentaje de localidades por sobre el promedio de la población con viviendas precarias. (N=46 localidades)

Indicadores	Mínimo-Máximo	Media estadística	% municipios por sobre la media
% de vivienda precaria	.00 – 29.10	10.51	48.81

En cuanto a los niveles de pobreza (indicados por el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas), la tendencia en el conjunto es a mostrar que 26 de los 46 municipios se encuentran localizados en zonas (departamentos) inmersas en una situación socio-económica preocupante. La movilidad de estas poblaciones carecientes hacia centros de servicios en busca de empleo -sin que ello implique necesariamente migración- es una práctica recurrente y con implicancias en el sistema de prestación de servicios -sobre todo salud- y en la estructura de empleo del municipio receptor, sea en términos de asistencia o de mercado de trabajo.

Es decir que, aún en localidades en las que de acuerdo al porcentaje de viviendas precarias la situación económico-social no aparece comprometida, la demanda social, expectablemente en materia de salud y empleo, está también asociada a la zona de influencia del municipio.

Tabla 4. Distribución de las localidades según el índice de necesidades básicas insatisfechas según Censo 1991. (N=46 localidades)

Rangos de % de población con NBI	Número de municipios	Porcentaje sobre el total de la muestra
00-20	17	36.9
20.1-25	15	32.6
25.1-35	8	17.4
35.1-50	3	-
Sin datos	3	-
Total de Municipios	46	100

Once de los 46 municipios se localizan en zonas con una extendida población en situación de pobreza, 17 de ellos se encuentran en un extremo más favorable y 15 relativamente en una situación intermedia.

El cuadro siguiente muestra la asociación (Correlación de Pearson) entre ambos indicadores: porcentaje de población en situación habitacional precaria (dato desagregado por localidad) y porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (dato agregado por departamento asignado a cada municipio según su localización zonal).

Tabla 5. Correlaciones entre situación habitacional local (SHL), población con NBI a nivel departamental y tamaño poblacional de los municipios.

		SHL	NBI	POBLACION
SHL	Correlación de Pearson	1,000	,476	-,343
	Sig. (bilateral)		,001**	,021*
	N	45	45	45
NBI	Correlación de Pearson	,476	1,000	-,141
	Sig. (bilateral)	,001**		,327
	N	45	50	50

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

El cuadro socioeconómico resultante de las asociaciones observadas parece estar indicando que existe cierta correspondencia entre la situación habitacional de las localidades y la situación de pobreza en la zona de pertenencia de las mismas. De tal modo que se podría afirmar una relación entre localidades con mayor porcentaje de viviendas en situación precaria con su ubicación en zonas que, a su vez, presentan un mayor porcentaje de población en estado de necesidades básicas insatisfechas. Y por ende la relación inversa entre ambos indicadores. Por su parte, la correlación entre el NBI y el tamaño poblacional de los municipios, muestra que es mayor la probabilidad de encontrar población con necesidades básicas insatisfechas en municipios de menor tamaño, si bien la relación indica una asociación menos significativa que la presente en la asociación entre los indicadores socioeconómicos.

3. Distribución de los municipios por partido político gobernante.

Políticamente, la distribución de los municipios por partido gobernante, también observa un cuadro de variabilidad significativa. En principio la relevancia de tal diferenciación radica en la posible relación entre orientaciones partidarias y orientaciones en la gestión local.

En primer lugar, se destaca el predominio de los dos partidos nacionales, la Unión Cívica Radical -el partido más votado en el contexto provincial desde el retorno a la democracia en 1983- y el Partido Justicialista -de cuño peronista-, que ha gobernado a nivel nacional durante diez de los últimos dieciséis años.

Tabla 6. Distribución de los municipios por Partido Político gobernante. (N=46 localidades)

Partidos	Frecuencia	Porcentaje sobre el total de la muestra
Unión Cívica Radical	18	38,3
Partido Justicialista	23	48,9
Partidos Vecinales	4	-
Unión del Centro Democrático	1	-
Total	46	100,0

En segundo lugar, se hace presente la participación de conformaciones partidarias locales -Unión Vecinal- las que han conservado una persistente diferenciación de los partidos nacionales y de hecho han representado liderazgos independientes de las estructuras partidarias tradicionales. El rasgo sobresaliente de los mismos fue la reacción temprana frente a la nacionalización/provincialización de la política local y su énfasis en particularizar sus propuestas políticas en los problemas específicos de sus localidades. Su inserción en el cuadro electoral -si bien en general menor que el de los partidos mayoritarios- es más frecuente en municipios pequeños no incluidos en esta muestra.

Las diferencias partidarias deben contextualizarse en el proceso de transformaciones políticas nacionales de los últimos años, en particular las observadas en la reformulación de las orientaciones del Partido Justicialista que han liderado las principales tendencias de reforma del Estado -particularmente a nivel nacional-. Al menos en términos ideológicos, el mayor partido opositor del Justicialismo -la Unión Cívica Radical- ha propulsado en los últimos años tendencias contrarias a las posiciones más neoliberales adoptadas por el Justicialismo. En qué medida se plasman diferencias significativas entre estos partidos a nivel local, es un interrogante de interés al momento de analizar sus relaciones con la gestión y política municipales.

4. Situación financiera de las localidades.

La Argentina puede considerarse como un escenario de privilegiadas características dentro del devenir de los procesos descentralizadores en América Latina. En efecto, las consecuencias de la política descentralizadora en nuestro país son, al día de hoy, fácilmente asequibles.

Argentina es el Estado latinoamericano que exhibe el mayor porcentaje de gasto público ejecutado por los niveles subnacionales de gobierno (provincial y municipal), con casi el 50% del total exceptuando los pagos de previsión social.⁷ Asimismo es uno de los que cuenta con una legislación que se ha puesto más rápidamente a tono con la tendencia reconocida a nivel internacional hacia la descentralización.

Sin embargo, se plantea la paradoja de que el proceso de descentralización político-administrativa al que se han visto sometidos los municipios de la provincia de Córdoba ocurre en momentos en que la situación económico-financiera de los mismos se encuentra fuertemente constreñida por la escasa disponibilidad de recursos para la satisfacción de las demandas que la ciudadanía plantea⁸.

⁷ Stein (1998, pag. 198).

⁸ La mención de que los municipios se han visto sometidos al proceso descentralizador en la mayoría de los casos no resulta antojadiza. Como afirma Kolesas (1998, pág.133), "el proceso de Municipalización en Argentina resulta problemático toda vez que no constituye una respuesta a demandas de descentralización provenientes de la sociedad civil ni un resultado de políticas públicas coordinadas por dependencias públicas nacionales". Los gobiernos locales se encuentran así con que deben prestar un servicio para lo cual no se hallan enteramente capacitados por no contar con la capacidad financiera necesaria para encarar dicha tarea. En Córdoba, Díaz de Landa, Parmigiani de Barbará y otros (1996) caracterizaron la descentralización en salud como un proceso top-down y de coordinación jerárquica. A similar conclusión arriba el estudio de Cingolani (1999) sobre la descentralización compulsiva en materia de salud en los últimos años.

Vale decir, es mucho más importante la participación de la provincia que la de los municipios en la distribución de los recursos y en la ejecución del gasto. Esta es quizás uno de los aspectos más sobresalientes de la "autonomía acotada" vigente entre estos municipios y la autonomía plena en el sentido en que Clark (1974) la conceptualiza.⁹

Tabla 7 : Situación financiera de los municipios según funcionarios del área económica.

Situación financiera del municipio	Cantidad de municipios	Porcentaje sobre el total de la muestra
Muy buena o buena	20	43,5
Regular a muy mala	23	50,0
Sin dato	3	-
Total	46	100,0

Es precisamente frente a los procesos de descentralización que los niveles locales se encuentran fuertemente constreñidos, debido a que la cesión de responsabilidades por parte de los niveles superiores no suele ir acompañada de recursos suficientes para prestar el servicio de manera adecuada. Al respecto manifiestan Wolman y Goldsmith (1992, págs. 98-99) que "la reducción de los aportes hace decrecer la autonomía local... Las políticas descentralizadoras donde se reducen los montos monetarios aportados por los niveles superiores de gobierno tienden a reducir las autonomías locales, toda vez que dificultan la capacidad del municipio de satisfacer el bienestar de la ciudadanía".¹⁰

En más de la mitad de los municipios en los que se han entrevistado funcionarios responsables del área económica a los fines de este estudio y según respuesta de los mismos, la situación financiera del gobierno es de regular a mala, mientras que el resto declara que la situación financiera es considerada buena o muy buena.

Entre las cuestiones identificadas como altamente problemáticas para las finanzas municipales, los mismos funcionarios entrevistados señalan en primera instancia los costos derivados de las transferencias de servicios del orden nacional o provincial al nivel municipal de gobierno (82.6% sobre 46 respondentes).

En segundo lugar ubican el incremento de las demandas sociales por parte de los ciudadanos. Cierta relación reviste este problema con el anterior. La obligación de los municipios de hacerse cargo de tareas cada vez mayores sin la disponibilidad de recursos necesarios hace más acuciante la percepción sobre la demanda de los usuarios que antes iba dirigida a un nivel de gobierno superior.

⁹ Entendida esta como "la tendencia a que una gran proporción de las decisiones comunitarias sean tomadas por actores residentes dentro de la comunidad" (Clark, 1974, pág. 23).

¹⁰ Trasladando este análisis al contexto argentino, Berardo (1999, pág. 9) señala que, con el avance de los procesos descentralizadores, se cumple un doble objetivo que favorecen a los niveles superiores de gobierno. "Por un lado, se busca descomprimir la agobiante situación financiera que para el nivel superior de gobierno provoca la ineficiente prestación de un servicio...", mientras que por otra parte, se logra el "disciplinamiento de los niveles inferiores por parte de los superiores, aprovechando la endeblez financiera a la que parecen verse casi indefectiblemente sometidos los municipios de nuestro país".

El impacto del desempleo se hace notar también en el señalamiento de los problemas financieros, no sólo su relación con el incremento de las demandas sociales, sino también los expectables efectos en la extracción de recursos locales por imposiciones fiscales considerando sus consecuencias recesivas en el mercado local y en la capacidad contributiva de los vecinos.

Tabla 8. Problemas Financieros de los municipios cordobeses.

Problemas Identificados como importantes o muy importantes	Municipios	Porcentaje sobre N=46
Costos asumidos por transferencia de servicios del orden nacional o provincial	38	82,6%
Incremento de demandas de servicios por los ciudadanos	35	76,1%
Desempleo	34	73,9%
Perdida de los ingresos provinciales.	26	56,5%

Por otra parte, algo más de la mitad de los funcionarios encuestados reconocen importancia a los problemas financieros que se derivan de la pérdida de los ingresos provenientes de los fondos coparticipables provincia-municipios. En general se trata de retenciones que efectúa el Gobierno Provincial como consecuencia de las deudas impagas que muchas municipalidades mantienen con la Caja de Jubilación de la Provincia de Córdoba y el Instituto Provincial de Atención Médica (Obra Social Provincial de los empleados provinciales y municipales).

III. Objetivos e Hipótesis

El análisis comparado en el estudio de los gobiernos locales, sugiere por un lado que en situaciones de restricciones o de crisis fiscales se ha tendido a reformas dirigidas a eficientizar el funcionamiento interno de la administración municipal. Así lo indica, la experiencia de las municipalidades holandesas en la década del ochenta, a partir del "modelo Tilburg" -ciudad que se convirtió en el ejemplo paradigmático de gerenciamiento exitoso- y la dirección que en los noventa adoptó la política local alemana con posterioridad a la integración Este-Oeste (Hendriks & Tops, 1998).

Hasta los ochenta, la economía de abundancia había facilitado en Holanda un manejo administrativo flexible con un mínimo uso de medidas de control sobre la determinación del gasto, asignación de recursos y racionalización de las funciones municipales. La crisis de los setenta y su impacto en esta economía europea, provocó la inmediata reacción del Gobierno Central holandés, imponiendo una política nacional de control del gasto público y reducción de programas que beneficiaban directamente los ámbitos locales.

La fuerte dependencia de estos municipios de las finanzas centrales puso en serias dificultades su funcionamiento¹¹, ante lo cual los gobiernos locales respondieron -aunque no todos en la misma medida y de modo inmediato- mayoritariamente impulsando las clásicas medidas de cortes sobre diversos gastos por igual¹².

De por sí las medidas utilizadas resultaron insuficientes para superar las dificultades de los gobiernos locales. En parte esto, pero también la difusión generalizada y la rápida recepción que en el ámbito gubernamental tuvieron las ideas neoliberales de mercado, facilitaron la introducción de las pautas del Nuevo Gerenciamiento Público (New Public Management) en la gestión local. No obstante su iniciación en varias ciudades holandesas, el caso de la ciudad de Tilburg ganó notoriedad.

El nuevo conjunto de instrumentos que comienza a aplicarse y que legitima la experiencia Tilburg, tiene por finalidad orientar y controlar el aparato de la administración municipal. En esa dirección se establece la realización periódica de pronósticos sobre los recursos e ingresos, el diseño y la aplicación de sistemas informatizados para el monitoreo del gasto y la adopción de distintas medidas de la actuación de la administración¹³. Se incluyen también la realización y presentación de informes y balances periódicos y la organización de éstos en términos más claros y precisos para facilitar su auditoría y control de los órganos políticos de representación, modalidades de gestión de personal menos transaccionales y más centralmente ordenadas por los directivos y evaluación sistemática del impacto del desarrollo.

El éxito de la "buena administración" sobre la base de las nuevas técnicas del gerenciamiento público, recibió un duro golpe en las elecciones locales de 1990. El modelo holandés mostró las fisuras de un sistema que había privilegiado la racionalidad funcional por sobre la racionalidad sustantiva, de la que resulta una mayor interacción entre gobierno y ciudadanos. La dimensión de la participación ciudadana retoma así una nueva revitalización. En un contexto de mejora económica y de menor presión por reducción del gasto público, junto a las estrategias de eficientización se expande la incorporación de modos más democráticos de decisión (Tops, 1994).

La experiencia de la ex República Federal Alemana, por su parte, había mostrado las ventajas legitimadoras de un esquema de gobierno más participativo y abierto al involucramiento ciudadano y al activismo de los nuevos movimientos sociales. Tal esquema de coordinación política, sin embargo, encontró severas dificultades al momento de ordenar el sistema frente a la situación de restricción financiera en que se vio inmersa por el proceso de integración después de Berlín 1989. El vuelco en los noventa de sus administraciones

¹¹ Se puede caracterizar el sistema unitario holandés como fiscalmente centralizado y funcionalmente descentralizado, lo cual explica el efecto en los niveles locales del recorte presupuestario y medidas de control de gasto implementados por el Gobierno Nacional. Toonen, Th. A.J., (1990).

¹² Téngase en cuenta que a pesar de que estos niveles de gobierno no tienen atribuciones impositivas, a menudo recurren al aumento de las contribuciones como una medida tradicional para paliar los fuertes déficits fiscales.

¹³ Se refiere a instrumentos para: medir eficacia de los servicios; controlar la relación entre costos y provisión de servicios; desarrollar y aplicar indicadores de eficiencia de las prestaciones, rendimiento del personal y calidad de la atención a los usuarios.

locales hacia formas sugeridas por la Escuela del Nuevo Gerenciamiento Público resulta ilustrativo en ese sentido.

El caso alemán tiene particular interés al momento de considerar propuestas participativas por cuanto muchas de ellas aparecen, casi más de una década después, recurrentemente aludidas en la literatura y en prácticas en algunos los gobiernos locales de América Latina –y de Argentina, en particular-. Se encuentran así, formas de participación tales como descentralización territorial en ciudades y de la representación política mediante consejos de vecinos, actividades de autoayuda dirigidas a grupos carecientes (social y económicamente), comités asesores conformado por ciudadanos interesados para el planeamiento estratégico, o bien seleccionados al azar para asesoramientos puntuales en materia de planificación urbana, plataformas institucionales de discusión entre gobierno local y ciudadanía, organización obligada de una reunión anual del gobierno con los vecinos para explicar y defender sus políticas, como así también otras modalidades que reflejan una preocupación marcada por la construcción de consensos y el uso de estrategias bottom-up de formulación e implementación de políticas.

El viraje de los sistemas locales alemanes hacia la adopción de la filosofía eficientista, no implicó necesariamente el total abandono de las instancias participativas, ni menos sucedió esto en el discurso político. Pero paulatinamente, las prácticas gubernamentales van revelando el desenvolvimiento de una mayor preocupación por un gerenciamiento fiscal más eficiente y menos participativo. El activismo hacia reformas democráticas a nivel local, que caracterizó el accionar de los nuevos movimientos sociales, va cediendo terreno a ciudadanos más interesados en la calidad y costo de los servicios y la austeridad de las administraciones locales.

La presentación de los casos “paradigmáticos” permite enmarcar el propósito de examinar, precisamente, la relación entre la adopción de nuevas formas de gerenciamiento público a nivel municipal y las características que presentan los respectivos sistemas de decisión gubernamental. Características que refieren a la mayor o menor apertura de dichos sistemas a la participación social. Interesa además establecer las condiciones bajo las cuales se propone observar dicha relación. Esto tiene que ver con la decisión de focalizar el análisis en los Municipios de la Provincia de Córdoba.

Córdoba aparece como un campo estratégico para el análisis empírico que requiere el propósito de esta investigación orientado al estudio de realidades más cercanas a la problemática latinoamericana. Cuenta entonces advertir que tal decisión no solo 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-.

Justificado el contexto de análisis propuesto, el objetivo de estudio enunciado, la relación entre la sistemas de decisión política (más abiertos o más jerárquicos) y la adopción de medidas tendientes a la eficiencia de la administración pública a nivel local, supone:

- a) reconocer las condiciones que favorecen la aplicación de instrumentos de gerenciamiento orientados al logro de una mayor eficiencia, y
- b) determinar si entre esas condiciones se encuentra la mayor o menor apertura de los sistemas de decisión de la política local al involucramiento de actores de la sociedad civil.

Bajo los postulados de la teoría del Nuevo Gerenciamiento y del modelo extremo del decisor racional, despojado de condicionamientos externos que interfieran la relación entre los medios y fines que se propone y asumiendo a) que tales fines persiguen el mejoramiento de su margen de recursos y de asignación de gastos y b) que el decisor dispone de la información necesaria y suficiente para la elección de los mejores medios, se debería esperar que la situación de restricción -y más aún de crisis- fiscal- orientaría a una mayor utilización de medidas o instrumentos de "gerenciamiento eficiente".

Los casos comentados sobre las reformas de los gobiernos locales en Holanda y Alemania estarían corroborando tal afirmación. En ambas experiencias la adopción de medidas se realizó para superar dificultades de financiamiento que se estimaron severas para el funcionamiento de las administraciones locales.

Los municipios estudiados en Córdoba han manifestado, según expresiones de sus funcionarios, evaluaciones diferenciadas en cuanto a su situación financiera. En consecuencia se podría pensar que entre aquellos que estiman que tal situación es mala o regular se encontraría una mayor predisposición al uso de medidas de reordenamiento administrativo y de instrumentos de eficientización de la función pública.

Sin embargo es necesario admitir que las decisiones difícilmente puedan adoptarse en contextos vaciados de condicionamientos y que por el contrario la sola presencia de constreñimientos financieros no parece ser suficiente para propulsar medidas de eficientización y/o nuevas estrategias de gerenciamiento. (Mouritzen, 1992, Clark, 1989).

En primer lugar, merece consideración el propio proceso de toma de decisión. En este sentido, la estructuración a que éste tienda, es una resultante de cómo se resuelve en la dinámica política la interrelación entre el Gobierno y la Sociedad, es decir cómo se mediatizan sus relaciones, se orienta la interacción entre representantes y representados, se define el rol del partido político en la decisión y en la acción gubernamental, se distribuye la influencia entre actores gubernamentales y entre éstos y los no gubernamentales; esto es el grado de porosidad del sistema de decisión según intervenga en la conformación del proceso de decisión una mayor pluralidad de actores sociales e instancias deliberativas en contraposición con instancias meramente ejecutivas (Díaz de Landa, 1996).

La opción política por procesos de decisión más jerárquicos (tendencia a la centralización de la decisión) o abiertos (mayor porosidad a la influencia de instancias deliberativas y de actores no gubernamentales), tiene que ver con la posibilidad percibida por los decisores respecto a su capacidad de coordinar una variedad de intereses y necesidades que suponen esfuerzos de compensación y de consenso.

Precisamente en la experiencia alemana la asociación entre las nuevas pautas de gerenciamiento y los sistemas de decisión se resuelve direccionando a este último hacia formas más jerárquicas y centralizadas. Es decir que la reorientación de la política fiscal y el reordenamiento del gerenciamiento público, que en condiciones de stress financiero, deciden los estados locales transforma en los noventa la relación gobierno-sociedad que había caracterizado la política local en los ochenta. La experiencia holandesa ya había partido en su reordenamiento de un sistema de decisión centralizado al que se le otorgó la virtualidad de una mayor ejecutividad para afrontar las nuevas medidas. Mientras que el cambio hacia una revalorización por sistemas más participativos emerge en primer lugar como consecuencia de reforzar la legitimación social del gobierno local a medida que se incrementó la salud de su situación financiera.

En Díaz de Landa (1996) se observó que en aquellos municipios cordobeses cuyas estructuras de decisión se mostraban más abiertas, incrementaba la importancia que se otorgaba al gasto en servicios sociales, pero aún más marcada aparece la relación con la tendencia al gasto en servicios y desarrollo urbano. Si bien estos resultados son anteriores a la crisis de 1995, uno de los problemas más acuciantes que afectan sus finanzas es precisamente el incremento de las demandas sociales y de los ciudadanos por servicios, tal como se describió en la sección anterior. Por un lado, constreñimiento fiscal y por el otro presión social por más respuestas del gobierno colocan a los municipios en una tensión entre la opción por una crisis de legitimación a partir de medidas de austeridad y de eficiencia o por una reducida capacidad de respuesta por la limitación de recursos disponibles, que en última instancia puede también concluir en una crisis de legitimación.

A partir de los casos planteados y de las observaciones obtenidas en los municipios que se analizaron, se supondría una relación inversa entre apertura de los sistemas de decisión y adopción de medidas de eficiencia, de tal modo que procesos de decisión más concentrados en actores gubernamentales -preferentemente del Departamento Ejecutivo- manifestarían una utilización mayor de instrumentos de gerenciamiento acordes con la filosofía eficientista.

Complementaria y lógicamente también se debería observar una fuerte relación entre sistemas abiertos y un mayor nivel de participación social en distintos ámbitos de la política pública local y a la inversa una menor participación en sistemas de decisión jerárquicos o más centralizados.

En análisis sobre desempeño de gobierno existen variables estructurales y culturales cuya posible incidencia plantea la necesidad de explicitar su concurrencia para la comprensión de las condiciones que favorecen o neutralizan las relaciones esperadas. Este es el caso de variables estructurales tales como tamaño de la población y situación socio-económica de la misma.

Por su parte las variables culturales tienen que ver con el perfil ideológico-valorativo de quienes finalmente deben formalmente adoptar decisiones y poseen los recursos institucionales de orientar las políticas del municipio. En la medida en que la tendencia a la centralización de la decisión aparece como pauta cultural recurrente en los sistemas políticos de esta región y de este país, la tendencia de cambio hacia formas de decisión menos centralizadas, supuestamente debería mostrarse como relevante en quien representa la función ejecutiva en el gobierno local.

En este sentido se podría interrogar si el signo partidario del gobierno es una condición que opera, orientando los decisores hacia sistemas más abiertos o más cerrados o si unos partidos más que otros promueven la adopción de instrumentos de reordenamiento administrativo enmarcados en orientaciones más eficientistas.

Desde la teoría de la Nueva Cultura y afirmándose en la teoría del Post-materialismo de Inglehart (1990), Terry Clark (1997) encuentra una importante diferencia entre líderes materialistas y post-materialistas en relación a sus orientaciones hacia reformas más igualitarias y participativas.

Los primeros son aquellos que otorgan importancia a los valores tradicionales de la modernidad: orden social, crecimiento económico, seguridad nacional y soberanía estatal, valores que habrían sido prevalentes en la etapa de desarrollo de las sociedades industriales conjuntamente con una perspectiva clasista de la política y de la sociedad.

En tanto las orientaciones post-materialistas enfatizan diferentes metas que los gobiernos y sociedades deberían promover. Así adquieren relevancia objetivos como la calidad de vida asentada más sobre lo saludable que sobre las posesiones de bienes, la liberación de los estilos de vida, la autorrealización y la preponderancia de las libertades civiles. Incrementar la participación democrática y progresar hacia sociedades menos impersonales y más humanas, son otras de las metas que caracterizan las valoraciones post-materialistas.

Transformaciones en la estructura económica de las sociedades, expansión de la educación y predominio de generaciones socializadas en un clima de mayor seguridad económica y diversificación de los ejes diferenciadores de estratificación social (género, etnias, opciones de vida) sustitutiva del monopolio del eje clasista, son algunas de las condiciones de vida que parecen estar en la base de los cambios en las valoraciones que se observan predominantemente en las sociedades post-industriales.

Si bien no necesariamente relacionado el posicionamiento materialista-postmaterialista que los líderes locales puedan exhibir, dadas las valoraciones implícitas es plausible suponer cierta propensión a pautas más participativas en los segundos y, correlativamente, más dispuestos a sostener procesos de decisión más abiertos.

IV. Análisis y Resultados.

1. Las herramientas de modernización y eficiencia en la gestión local.

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 técnicas de gerenciamiento. 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 si su municipio usa una técnica para algunas tareas y la siguiente para otras, correspondientes ambas a la misma meta organizacional. (Entre paréntesis se ejemplifica en relación al ítem A)

El siguiente conjunto de instrumentos refiere al gerenciamiento de los ingresos y egresos y se ordenan en relación a cada rubro en función de que se aproximen a prácticas informadas por las pautas del "nuevo gerenciamiento de lo público", tendente a incrementar la capacidad de información y control para la toma de decisión y regulación financiera de la organización administrativa.

A. Pronóstico sobre el Ingreso:

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 INTERMECIA 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	
3	Monitoreo de los egresos al menos una vez al mes con las partidas del presupuesto fiscalizadas por el departamento de finanzas.
4	
5	Sistemas informáticos para el monitoreo del gasto de todas las dependencias semanalmente.

Las medidas siguientes 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 (Objetivo C), sea por la calidad misma de sus prácticas fiscales (Meta D).

C. Instrumentos usados para medir la performance fiscal

1	No utilización de ningún tipo de medida.
2	
3	Medidas relacionadas con el registro de trabajos específicos (como frecuencia en la recolección de residuos, evaluación de la dotación de puestos sanitarios, etc.) y algunas medidas de eficacia (como número de personas atendidas en los centros asistenciales o tiempo de demora en la atención a los usuarios).
4	
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	
3	Cambiar los procedimientos contables solamente por recomendación específica de los auditores externos.
4	
5	Municipio ubicado entre los mejores del país en materia financiera en razón de la precesión y calidad de sus prácticas fiscales.

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 el marco del Nuevo Gerenciamiento Público 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 estatal¹⁴, el involucramiento del sector en las decisiones que se deban adoptar.

¹⁴ "Tanto en el sector público como en el privado, el ahorro de gastos puede ser alcanzado a través de una reasignación de las tareas de los empleados". S. Brooks (1992)

E. Gestión de las relaciones con el personal

1	Los empleados, a través de sus representantes o contratos influyen formalmente en la mayoría de las decisiones relativas a horarios de trabajo, modificación del escalafón y despidos.
2	
3	Los funcionarios deben consultar con los representantes de los empleados aproximadamente la mitad de las decisiones.
4	
5	La toma de decisiones referente a estas cuestiones laborales es competencia exclusiva de los funcionarios gubernamentales.

Los municipios frente a los procesos de descentralización 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.

F. Impacto del desarrollo económico

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

Finalmente, se alude a una de las reglas de oro del gerenciamiento público: el control político de las finanzas.

G. Informes al Concejo Deliberante

1	Un reporte es elevado al Concejo una vez al año sobre los ingresos y ejecución del presupuesto.
2	
3	Se elevan reportes varias veces al año.
4	
5	Se eleva al Concejo un reporte financiero prácticamente en todas las reuniones del mismo (una vez a la semana).

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 fiscal de manera más amplia.

Se visualiza en términos generales una relativa eficiencia por el tipo de herramientas de gestión que manifiestan usar los municipios. Pocos alcanzan técnicas más sofisticada de control de sus finanzas y/o de información sobre su evolución y tendencias. Más preparadas para el monitoreo de los gastos, las municipalidades muestran un grado relativamente 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 9. Distribución de Municipios según su ubicación en la escala de aplicación de herramientas de gestión administrativa. (N=46 localidades)

Cuestiones sobre las que se introducen medidas de modernización y eficientización	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 en 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 10. Distribución de Municipios según su ubicación en la escala de aplicación de medidas tendientes a la eficiencia de la gestión política. (N=46 localidades)

Cuestiones sobre las que se introducen medidas de modernización y eficientización	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 -

A fin de observar las relaciones esperadas entre el uso de medidas dirigidas a la eficiencia de la gestión y las condiciones que se afirman en las hipótesis formuladas, se ha construido un índice cuyos valores resultan de promediar en cada municipio el puntaje correspondientes a cada una de las metas organizacionales. La media del Índice de Aplicación de Medidas de Gestión 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.

Media observada del Índice de Aplicación de Medidas de Gestión	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%)

2. Los Sistemas de Toma de Decisiones en los municipios cordobeses: ¿Abiertos o jerárquicos?

Por Sistema de Toma de Decisiones se entiende aquél que está conformado por el conjunto de actores que están dotados de autoridad formal para tomar medidas, más todos aquellos que ejercen influencia y/o participan en la formulación de políticas, pertenezcan o no al ámbito gubernamental. Se postula que el sistema es más permeable cuando por un lado, menos se concentra la decisión en el Ejecutivo Municipal y depende de las estructuras partidarias, y cuanto más, por el otro, se reconoce influida por la intervención del Deliberativo y actores de la sociedad civil (representaciones de sectores productivos, presencia de los Medios de Comunicación y de actores comunitarios: cooperadoras, parroquias, centros vecinales, etc.).

En segundo lugar, el sistema puede o no presentar una carácter participativo. La relación entre permeabilidad y participación es estrecha y aún pudiera entenderse redundante su diferenciación. Sin embargo, se sabe que los tipo de relaciones que definen influencia y participación se diferencian en un rasgo peculiar: las relaciones de influencia son asimétrica, las de participación horizontalizan las interacciones entre los que intervienen. Los sistemas de decisión jerárquicos son aquellos que presentan una baja permeabilidad y se caracterizan por un proceso de decisión poco participativo.¹⁵ El sentido inverso, indica una mayor apertura y por tanto democratización del sistema de decisión.

Si bien se expone a continuación la construcción de los Índices para medir los componentes del sistema de decisión: influencia y participación, interesa reconocer por las discusiones previas la correspondencia entre ambos componentes y justificar la decisión de definir la tendencia de los sistemas de decisión hacia sistemas jerárquicos o abiertos según la interacción entre influencia y participación.

¹⁵ La relación entre sistemas de decisión jerárquicos y clientelismo ha sido recurrentemente referida en la literatura sociológica y politológica por igual.

Es así que no necesariamente aquellos sistemas que se manifiestan como participativos a la hora de la formulación de políticas reconocen influencia abierta en la decisión de políticas a sectores de la comunidad local. No obstante en líneas generales se afirma la correspondencia, en la misma dirección de apertura, entre permeabilidad del sistema de influencia y participación de actores sociales locales en la formulación de políticas. El coeficiente Pearson de correlación muestra una asociación entre ambos índices de $r = .409$, $\text{sig.} = .004$ ($N=46$), por lo cual se puede establecer que si bien la correlación es significativa, la interacción entre ambos componentes no es redundante.

De esta manera la medición de sistemas abiertos o jerárquicos resulta según la siguiente ecuación:

Sistemas de Decisión = Influencia * Participación.

2.1 El nivel de permeabilidad de los Sistemas de Decisión local.

Se confeccionó una lista de 30 actores¹⁶ (gubernamentales y extragubernamentales) cuya exhaustividad probada en aplicaciones previas realizadas en dos oportunidades -1988 y 1993 (Díaz de Landa, 1996)-, se mantuvo en esta nueva aplicación (1999). 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.

A partir de esta información se construyó el Índice de Permeabilidad del Sistema Decisorio que tiene por objeto mostrar el grado de jerarquización o apertura en el proceso de toma de decisión en cada uno de los municipios relevados, teniendo en cuenta lo apuntado por el Intendente y los Concejales por la oposición.¹⁷ Se le asignó a cada mención un puntaje determinado que va de 1 a 10, según el actor mencionado y se promediaron conjuntamente las influencias reputadas tanto en relación a las políticas en general como a la política fiscal en particular.

Cuadro de las ponderaciones según actores. Escala de 1 a 10, en la que 1 indica alta y 10 baja permeabilidad.

Actores	Puntaje
Administración Nacional; Administración Provincial; Intendente	10
Secretaría de Hacienda; Jefes o Directores de Deptos. de la municipalidad	9
Partidos Políticos (Partido Justicialista, U.C.R., Partido local, Otros partidos)	8
Concejo Deliberante	7
Empleados públicos y sus asociaciones y sindicatos	6
Negocios y grupos empresariales; Grupos y org. del sector agropecuario	5
Organizaciones o grupos de propietarios	4
Organizaciones o grupos vecinales; Medios de Comunicación	3

¹⁶ Seis actores de 30 fueron sistemáticamente excluidos en las respuestas de los entrevistados en cada una de las localidades: Grupos cívicos (ligas de consumidores, de amas de casa, etc.); Organizaciones interesadas en minorías étnicas, Asociaciones de contribuyentes, Asociaciones y grupos de la tercera edad; Grupos feministas; y Grupos homosexuales.

¹⁷ No se incluyó al Concejal Oficialista por cuanto su opinión estaba representada, a los efectos del Índice por la del propio Intendente.

Iglesia y grupos religiosos; clubes o asociaciones deportivas y culturales	2
Organizaciones interesadas en familias de bajos recursos; Ciudadanos individuales; Grupos ecologistas; Cooperadoras de escuelas privadas o públicas	1

Los valores teóricos del índice van de 1 (mayor apertura posible del Sistema de Toma de Decisiones) a 10 (menor apertura posible), sin embargo bajo la exigencia de reputación hasta un máximo de cinco actores, el valor más alto que un municipio puede alcanzar es 9,6, debido a que hay sólo tres actores con una ponderación de 10 puntos. El valor observado más alto fue de 9.11 (el más bajo en permeabilidad), mientras que el mínimo observado del índice se ubicó en 4.44 (el más alto en permeabilidad).

Media observada del Índice de Permeabilidad	Número de Municipios por debajo de la media	Número de Municipios por encima de la media
M= 7,39 N= 43 *	19 (44,2%)	24 (55,8%)

* 3 casos sin dato

La media observada destaca que en general los sistemas de influencia locales tienden a manifestarse bajamente permeables y relativamente centralizados con una cierta tendencia a incorporar el rol de los Concejos Deliberantes. En ese contexto, no obstante se da una variedad interesante de casos a tenor de la distribución por sobre y por debajo de la media. Estos últimos dado el mínimo alcanzado escasamente extiende la permeabilidad del sistema a actores comunitarios, por lo general marginados de los esquemas de influencia representados por las ponderaciones 2 y 1.

2.2. Participación de los actores extra-gubernamentales en la formulación de las Políticas Públicas.

Además de indagar en la conformación del sistema de toma de decisiones, para el presente análisis se buscó conocer específicamente la participación de los actores extragubernamentales en la formulación de políticas en 5 áreas diferentes: Política General, Política Fiscal, Políticas Sociales, Presupuesto y Obras Públicas. Se requirió la respuesta del Intendente y de los Concejales quienes ordenaron a los diferentes actores de acuerdo al nivel de participación que se les otorgaba (de 1, más participación a 11, ninguna participación).

Los actores extra-gubernamentales listados conjuntamente con actores gubernamentales, que se tomaron para medir el nivel de participación son: Grupos relacionados con comercio o negocios; Medios de comunicación de masas y la Ciudadanía y grupos de ciudadanos.

El Índice de Participación muestra el grado de horizontalidad del Sistema de Toma de Decisiones. Surge de calcular la media de los valores que han sido asignados a los actores extra-gubernamentales promediando su grado de participación en las distintas áreas de políticas. 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.

Media del Índice de Participación.	Número de Municipios por debajo de la media	Número de Municipios por encima de la media
M= 8,75 N = 43*	20 (46,5%)	23 (53,5%)

***3 casos sin datos**

La participación promedio reconocida a actores extragubernamentales refleja una grado relativamente bajo de interacción entre gobierno y sociedad local. No obstante la distribución de los municipios hacia debajo y por sobre dicha media, permite reconocer una variabilidad de situación desde casos extremos de clausura del sistema de decisión hasta otros relativamente más interactivos en término de involucramiento de los actores de la comunidad local.

3. Las orientaciones político-ideológicas de los líderes locales.

El cuestionario aplicado a Intendentes incluye tres preguntas que interrogan al político cuál son a su entender las metas prioritarias que la Nación debe fijar para los próximos diez años. Del estudio de las posibles combinaciones de respuestas ofrecidas se llega a una clasificación dicotómica de los líderes locales en: Materialistas y Post-materialistas. La asignación de las afirmaciones de los políticos a una u otra categoría ha seguido una operativización razonada teniendo en cuenta las diferencias entre sociedades que han alcanzado niveles alto de desarrollo económico con sociedades de relativo desarrollo y sujetas a inestabilidades económicas por las fluctuaciones de sus mercados y reducida base tecnológica. En consecuencia se habla de tendencia hacia posiciones post-materialistas y tendencias materialistas.

Consideradas las advertencias efectuadas, los entrevistados son clasificados como *Materialistas* cuando sus prioridades definen:

1. Mantener un alto nivel de crecimiento económico, el orden en la nación y mantener una economía estable.
2. Mantener un alto nivel de crecimiento económico y una economía estable, y combatir el alza de precios.
3. Lograr una reducción en los niveles de desempleo, mantener el orden en la nación y una economía estable.
4. Mantener un alto nivel de crecimiento económico y el orden en la nación y priorizar la lucha contra el crimen.
5. Mantener un alto nivel de crecimiento económico, proteger la libertad de expresión y priorizar la lucha contra el crimen.
6. Mantener un alto nivel de crecimiento económico y el orden en la nación y progresar hacia una sociedad menos personal y más humana.

Por el contrario, son considerados Post-materialistas cuando fijan las siguientes prioridades:

1. Mantener un alto nivel de crecimiento económico y una economía estable, y otorgar a las personas más injerencia en las decisiones de gobierno.
2. Lograr una reducción en los niveles de desempleo, mantener el orden en la nación y progresar hacia una sociedad menos impersonal y más humana.

3. Mantener un alto nivel de crecimiento económico, otorgar a las personas más injerencia en las decisiones de gobierno y progresar hacia una sociedad menos impersonal y más humana.
4. Lograr una reducción en los niveles de desempleo, otorgar a las personas más injerencia en las decisiones de gobierno y progresar hacia una sociedad menos impersonal y más humana.
5. Mantener un alto nivel de crecimiento económico, proteger la libertad de expresión y progresar hacia una sociedad menos impersonal y más humana.
6. Mantener un alto nivel de crecimiento económico, proteger la libertad de expresión y progresar hacia una sociedad en la cual las ideas cuenten más que el dinero.

Partiendo de esta clasificación, los Intendentes se distribuyen de la siguiente manera:

Tabla N 11: Perfil político-ideológico de los Intendentes .(N=46 localidades)

Posiciones	Cantidad de Intendentes	Porcentaje sobre el total de la muestra
Post-materialistas	20	43.5
Materialistas	22	47.8
Sin datos	4	-
Total	46	100.0

Cabe aclarar que la necesidad de clasificar a los líderes políticos locales como Materialistas o Post-materialistas surge del supuesto de que allí donde los rasgos materialistas prevalecen en la figura del líder del Poder Ejecutivo Municipal, los sistemas tenderán a ser más cerrados.

4. El modelo de análisis: Condiciones que favorecen la adopción de instrumentos de modernización de las gestiones locales.

Mediante el análisis bi y multivariable: medidas de correlación, t-test y de regresión lineal se establece que la introducción de medidas de eficiencia, que tienen por objetivo incrementar el nivel de racionalización en las prácticas fiscales del municipio, se encuentran en relación principalmente con el tamaño de las poblaciones estudiadas.

El modelo muestra como la introducción de herramientas de eficiencia en la gestión tiende a crecer a medida que el tamaño de la población de las localidades también crece. El tamaño de la población es un indicativo de la mayor o menor complejidad de los sistemas sociales, no sólo de la densidad de interacciones que en ellas tiene lugar (la hipótesis durkhemniana) sino también del grado de diversidad de actividades y de acumulación y pluralidad de demandas -por lo general en tensión entre ellas-. La exigencia por tecnologías de gestión en consecuencia puede ser más notoria en los municipios medianos y grandes que en los pequeños.

Modelo de Regresión

Variables predictoras: (Constante), Estado de la situación financiera local, Apertura del sistema

de decisión, Tamaño de la Población

Variable dependiente: Aplicación de herramientas de gerenciamiento

Número de localidades: (n=43)

MODELO	Coeficientes no estandarizados	Error típ.	Coeficientes estandarizados	t	Sig.
	B		Beta		
Constante	3,567	,487		7,324	,000
Sistema de Decisión	-,188	,071	-,349	-2,641	,012
Población	1,409E-05	,000	,400	3,020	,004
Situación Financiera (variable dummy)*	,275	,205	,179	1,345	,186

Significac. <= .05

*Variable dummy: 0=situación financiera regular, mala o muy mala; 1= situación financiera buena o muy buena.

Resumen del modelo:

R	R cuadrado	R cuadrado corregida	F	Sig
,575	,330	,279	6,411	,001

El modelo contempla, además la interacción entre la permeabilidad del sistema de decisión y la participación social en la toma de decisiones de las políticas públicas (sistema de decisión). A pesar de que el nivel de significación de la relación entre esta combinación y la introducción de medidas eficientizadoras es relativamente menor a la que se establece con el tamaño de la población, es posible afirmar que existe correspondencia entre la mayor aplicación de medidas de eficiencia y mayor apertura del sistema de decisión. Esto es: que en municipios con propensión a una mayor democratización de sus sistemas de decisión es mayor la probabilidad de que recurran al uso de técnicas de eficientización, relación que se visualiza más verosímil en municipios de mayor tamaño.

El estado de la situación financiera no parece ser relevante cuando intervienen pautas de mayor apertura del sistema de decisión y se trata de municipios de mayor tamaño. No obstante, cuando se comparan las medias del índice de aplicación de las herramientas de gestión según grupos de municipios con muy buena/buena (1) o regular/mala/muy mala (0) situación financiera (T-Test), contrariamente a lo esperado, los municipios con mejor estado de sus finanzas tienden a aplicar medidas más modernizantes y mayor variedad de las mismas.

Diferencia de Medias del Índice de Aplicación de Medidas de Gestión según situación financiera de los Municipios. N=46 (*)

Estadísticos del grupo

	Situación financiera de los Municipios	N	Media	Desviación típ.	Error típ. de la media
Medidas de Eficiencia	Reg., Mala o Muy Mala: ,00	23	2,5507	,6171	,1287
	Buena o Muy Buena: 1,00	23	3,0797	,8978	,1872

N=46: Total de Municipios cuyos Secretarios de Hacienda fueron encuestados.

Prueba de muestras independientes para: Medidas de Eficiencia

Prueba de Levene para la igualdad de varianzas			Prueba T para la igualdad de medias						
	F	Sig.	t	gl	Sig (bilateral)	Diferencia de medias	Error típ. De la diferencia	Intervalo de confianza para la diferencia	
								Inferior	Superior
Para varianzas iguales	4,290	,044	-2,329	44	,025	-,5290	,2272	-,9868	-7,1160E-02
No varianzas iguales			-2,329	38,994	,025	-,5290	,2272	-,9868	-6,9494E-02

En relación a las orientaciones político-ideológicas de los líderes locales, conformadas por la pertenencia partidaria y sus posiciones respecto a valores materialistas vs. postmaterialistas, se observa en primer lugar que la pertenencia partidaria no incide para dar cuenta de las variaciones que presentan tanto el uso de medidas de eficiencia como la mayor o menor permeabilidad y niveles de participación social que ofrecen los sistemas de decisión. La baja significación del estadístico "t" es elocuente al respecto, si se compara los partidos mayoritarios en el mapa político de los gobiernos locales en Córdoba (la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista).

Test de Diferencia de Medias: Incidencia de la pertenencia partidaria.

	PARTIDO POLITICO	N	Media	Desviación típ.	Error típ. de la media	Prueba T para la igualdad de medias	Sig. (bilateral)
INDICE MEDIDAS EFICIENCIA	UCR	17	2,9804	,8485	,2058	,952	,348
	PJ	21	2,7188	,8377	,1828		
INDICE DE PERMEABILIDAD	UCR	18	3,4288	,9707	,2288	-1,074	-,348
	PJ	21	3,7771	1,0421	,2274		
INDICE DE PARTICIPACION	UCR	18	8,8114	1,2449	,2934	,247	,806
	PJ	23	8,7058	1,4384	,2999		

En tanto la tendencia de los líderes locales respecto a valores más materialistas o postmaterialista, parece tener una significativa correspondencia con la permeabilidad del sistema de decisión. Los materialistas tienden a sistemas de influencias (permeabilidad) más cerrados, mientras que los postmaterialistas propician sistemas más permeables.

Correlaciones r Pearson. Permeabilidad del sistema y valores materialistas-postmaterialistas.

INDICE DE PERMEABILIDAD	Materialismo-Postmaterialismo
-.368 (.008) 42	

Significac. <= .05

CONCLUSIONES

La “Refederalización del sistema político” (Díaz de Landa,1990), basada en la “profundización de las autonomías locales y la puesta en vigencia efectiva de los principios constitucionales en esa dirección”, implica modelar sistemas municipales en el que participación y eficiencia no aparezcan divorciados. Por el contrario, se requiere que ambos confluyan y se complementen para responder y superar un complicado escenario social dominado por el rasgo saliente de la estrechez de recursos y cada vez más ampliado por la acumulación y crecimiento de demandas que las sociedades locales esperan que sus gobiernos atiendan.

Pirez (1994) señala los límites de la "lógica racional-burocrática" para resolver situaciones donde la multiplicidad de intereses y la presencia inevitable de contradicciones y conflictos coloca a la gestión de gobierno frente a complejos procesos de elección entre alternativas, situaciones que no son ajenas al quehacer político local.

Sin relativizar los límites de la lógica racional-burocrática, también parece admisible reconocer la insuficiencia de la apertura de los esquemas decisionales y la integración de los actores locales al proceso de elección de políticas, si tal proceso no se acompaña con una "lógica racional gerencial" que dote al sistema de flujos de información oportuna y precisa.

Kolesas (1998.) argumenta que en procesos de municipalización “hay formas de participación cuyo principal objetivo consiste en alcanzar una gran eficacia y un mayor control de la actividad municipal"... ejercido éste por cada individuo particular, directamente o indirectamente a través de asociaciones vecinales y organizaciones de la comunidad local que tienen contacto diario con "los trabajos municipales y los servicios y el proceso de toma de decisiones concerniente al patrimonio público” (pág.136)

Mayor interés tiene para el acotado objetivo de este trabajo, su referencia a que la participación en esta modalidad de control devela las ineficiencias de gerenciamiento. Pero buscar las deficiencias de gerenciamiento tampoco es suficiente, sino se demanda capacidad de innovación en las rutinas de gestión.

Appleton (1989) afirma que “las ciudades innovadoras son a menudo las que no tienen problemas fiscales y tienen estructuras altamente profesionalizadas y racionalizadas” (pág 65). Esta conclusión que Appleton formula, a partir de las múltiples observaciones realizadas, plantea la necesidad de articular en el desarrollo de lo local, la racionalidad tecno-burocrática y la innovación política; la eficiencia y la decisión; un sistema gerenciado ordenadamente, con previsibilidad, control e informatización y un esquema legitimado para la elección de opciones, munido de espacios y mecanismos de consenso e informado a partir de profundizar las estrategias de interacción entre el gobierno y la sociedad local.

De corroborarse la tesis de la contradicción entre eficiencia y participación, uno de los dos ejes del éxito de un "buen gobierno", debería priorizarse. Pero ello implicaría de todos modos la predicción de la tesis de la deslegitimación, sustentada por Offe (1982) como un riesgo cierto de las democracias capitalistas.

Un grupo importante de las municipalidades de Córdoba, parecieran no tener resuelto el problema de la eficiencia como así tampoco el de la participación: sistemas jerárquicos de decisión coexisten con rutinas de gestión limitadas para generar estándares adecuados de control, de información y de calidad. A tenor de los resultados presentados, que relacionan positivamente la adopción de medidas de gerenciamiento más innovativas con sistemas más abiertos de decisión y municipios en mejor situación financiera, tal grupo de municipios se encuentran en las antípodas del "buen gobierno".

Sin afirmar que este modelo del “buen gobierno”, resultado de la combinación de eficiencia y participación, tenga plena vigencia en los municipios más favorecidos por su innovación y democratización, al menos puede decirse que en ellos el modelo no es contradictorio. Más aún, abren una ventana por donde explorar su factibilidad y relevancia política y social.

BIBLIOGRAFIA

- Appleton, Lynn M. (1989). “Determinants of Innovation in Urban Fiscal Strategies”, en: Clark, Terry Nichols; Lyons, William and Fitzgerald, Michael R (Editors.) *Decisions on Urban Dollars Research in Urban Policy, Volume 3*, Jay Press Inc. London.
- Berardo, Alfredo Ramiro (1999). *Gobierno nacional y gobiernos locales en Argentina: ¿Autónomos o Enraizados? Algunas ideas en torno a la “Autonomía Enraizada” de Peter Evans*. Ensayo Maestría en Administración Pública, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Mimeo .
- Borja, Jordi y otros (Coords) (1989). *Descentralización y Democracia. Gobiernos Locales en América Latina*. CLACSO/ SUR / CEUMT. Barcelona.
- Brugué, Q. y Gomà, R. (Coords.) (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social , promoción económica y territorio*. Editorial Ariel, Barcelona, España.
- Cingolani, Mónica (1999). La variabilidad de estrategias de gestión municipal en el sistema descentralizado. El caso de la gestión de salud en municipios de la Provincia de Córdoba, Informe de CONICOR, Junio de 1999.
- Clark, Terry. Nichols (1974). “Community Autonomy in the National System: Federalism, Localism and Decentralization.” en *Comparative Community Politics*, Sage Publications, USA.

- Clark, T.N., Lyons W., Fitzgerald, M. (Eds) (1989). *Decision on Urban Dollars*. Research in Urban Policy, Vol. 3. JAI Press Inc, London.
- Clark, T. N. and V. Hoffmann-Martinot (Eds) (1997). *The New Political Culture.*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- Diaz de Landa, Martha (1990). "El Dilema de los Municipios de Córdoba (Argentina) Frente a la Crisis Fiscal y la Consolidación Democrática", Ponencia presentada en el XII Congreso Mundial de Sociología, Madrid, España.
- Diaz de Landa M., Parmigiani de Barbará C. y otros (1996). *En lo pequeño y lo pobre...¿Qué pasa con la salud? Un estudio sobre la Descentralización de Salud en Comunas de la Provincia de Córdoba*, Alveroni Ediciones, Córdoba.
- Diaz de Landa, Martha (1996). "Las Tendencias del Liderazgo Local y la Emergencia del Nuevo Populismo Fiscal en Municipios de Córdoba". Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, III: 211-228
- García Delgado, Daniel (1997). "Nuevos Escenarios Locales. El Cambio del Modelo de Gestión." En *Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local*, Oficina de Publicaciones del CBC, Buenos Aires.
- Hendriks, F. and Tops, P. (1998). "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
- Inglehart (1990). *Culture Shift*. Princeton University Press.
- Kolesas, Mara (1998). "The Making of Citinzenship in Argentinian Local Politics: Between Municipalization and Municipalism", en *International Political Science Review*, vol.19, N° 2.
- Mouritzen, Poul Erik (1992). "What is a Fiscal Crisis?" en *Managing Cities in Austerity. Urban Fiscal Stress in Ten Western Countries*, Sage Publications, USA.
- Offe, Claus (1982). "Las contradicciones de la democracia capitalista", *Cuadernos Políticos (México)*, N 32, Abril-Junio.
- Pirez, Pedro (1991). "Descentralización y Gobiernos Locales en Argentina", en Dieter Nohlen (Editor) (1991) *Descentralización Política y Consolidación Democrática*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Stein, A. (1998). "Aspectos Fiscales de la Descentralización del Estado en América Latina", conferencia dictada en el Instituto Federal de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior, Buenos Aires, Diciembre de 1997. En *Nuevas Visiones para los Municipios*, Cuaderno N° 2 del IFAM, Buenos Aires, Julio de 1998.
- Toonen, Th. A.J., (1990). "The Unitary State as a System of Co-Governance. The Case of the Netherlands", *Public Administration* 68/3:281-296
- Wolman, Harold, y Goldsmith, Michael (1992). *Urban Politics and Policy. A comparative approach*, whitewell Publishers.

Reseña Biográfica de los Autores

Diaz de Landa, Martha Inés:

- **Dra. en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Córdoba). Postdoctorado The University of Chicago (USA)**
- **Profesora Asociada-Sociología (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, U.N.C.)**
- **Directora del Instituto de Investigación y Análisis Político (Universidad Católica de Córdoba).**
- **Profesora Titular de la Cátedra de Métodos y Técnicas de Investigación Social (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad Católica de Córdoba).**

Berardo, Alfredo Ramiro

- **Licenciado en Ciencia Política (Universidad Católica de Córdoba).**
- **Becario Interno de Formación de Postgrado del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).**
- **Investigador del Instituto de Investigación y Análisis Político (Universidad Católica de Córdoba).**