

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

EL MUNICIPIO DEL CONURBANO BONAERENSE

¿ES POSIBLE EL PASO DE LA ADMINISTRACIÓN A LAS POLÍTICAS ACTIVAS?'

Este trabajo se origina en una exposición presentada en el Municipio de Hurlingham, el día 8 de octubre de 1996 en los Encuentros Sectoriales de vinculación Tecnológica, Estrategias de Crecimiento para el Comercio y la Industria, organizado por la Municipalidad de Hurlingham, a Secretaría de la Función Pública y la Cámara de Comercio, Industria y Profesionales del Partido de Hurlingham.

Su versión corregida está Inscripta en un proyecto de Investigación perteneciente al área "Actores y Procesos del Gobierno Local" del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, relacionado con la misma temática.

Hugo Cormick es Licenciado en Historia de la U.N.A.M. y Magister Scientiarum en Administración Pública de la U.B.A. Su tesis de postgrado se refiere a las relaciones entre La Nación, las provincias y los municipios, con el análisis de un caso particular del conurbano bonaerense. Actualmente se desempeña

Hugo Cormick

PRESENTACION

En este trabajo se pasará revista al nuevo tipo de condiciones, problemáticas y demandas sociales que afrontan los municipios, con particular acento en los del área Metropolitana de la provincia de Buenos Aires y las posibles respuestas y cambios de rol de los municipios ante tales novedades. Para' esto se hará referencia a los aspectos institucionales, económico financieros y políticos que actúan sobre el ámbito municipal. Asimismo, se hará mención a las debilidades con que el municipio afronta estas situaciones novedosas y las posibilidades de generar un nuevo modelo de gestión, basado, a su vez. en una nueva perspectiva de vinculación entre las instituciones estatales y los distintos actores de la sociedad. Cabe aclarar que el objetivo del trabajo no radica en agotar cada una de los temas sino en generar una presentación global que ayude a ordenar las cuestiones en debate.

Lo primero que cabe destacar es que es claro que las profundas transformaciones producidas respecto de la dimensión y las competencias del estado nacional a lo largo de los últimos años han dado lugar a una reformulación equivalente de las competencias y roles de otras instancias estatales, vg, las provincias y los municipios. No cabe duda, por otro lado, que buena parte de esta reformulación y redefinición de responsabilidades se ha instalado como un conjunto de hechos consumados ante los que las instituciones y los actores sociales locales han debido acomodar su accionar.

Estas nuevas condiciones surgen de un cúmulo de decisiones específicas, ejecutadas durante los últimos años, principalmente por el Estado nacional y que pueden reconocerse como procesos de desregulación, desmonopolización, privatización y descentralización (Oszlak, 1993). Estos procesos han sido acompañados de una marcada desestatización, entendiéndose por tal el vaciamiento de la capacidad del propio Estado para ejercer las funciones que (aún en un proceso como el señalado) son consideradas como privativas del ámbito público. Con esto se hace referencia, de manera paradigmática pero no excluyente, al limitado ejercicio de las competencias legislativas y judiciales o a la debilidad endémica de los organismos de control.

Esta referencia debe ser tomada en consideración al discutir el nuevo rol del municipio, ya que las responsabilidades que en muchos casos debe asumir no surgen de la planificación y evaluación de políticas a encarar sino de situaciones de hecho ante las que las autoridades locales deben tomar sus decisiones(1). Reconocer este punto de partida permite afirmar que el rol del que se hablará ha surgido de condiciones históricas específicas y no necesariamente de una formulación programática formal de las acciones que, teóricamente, debe ejercer un municipio.

Por la misma razón, no cabe duda de que la reformulación del rol del municipio y su mismo fortalecimiento institucional van de la mano de un proceso de reestatización, en el sentido de recuperar funciones actualmente muy debilitadas en los ámbitos nacional y provincial. Así, es necesaria la recuperación de funciones básicas como la función legislativa (en lo relacionado con la capacidad de expresión de la pluralidad política y de control de las acciones del ejecutivo), la función de justicia [en lo referido a la capacidad de ejercer autoridad judicial sobre el ejecutivo y de brindar justicia creíble al conjunto de la sociedad] y la función específica de control (en lo que hace a controlar las acciones del gobierno).

Asimismo, implica que el Estado en su conjunto asuma funciones de planificación global, regulación, promoción de la actividad económica, fomento de la participación ciudadana, que permitan afirmar que el abandono del cuestionado Estado empresario (y fofo) implica el surgimiento de un nuevo Estado, más restringido en sus funciones, pero con capacidad para ejercerlas. En el caso particular de los municipios del Conurbano bonaerense esta transformación no debe omitir un serio proceso de consolidación institucional y organizativa que le permita asumir nuevas responsabilidades.

DIMENSIONES DEL ÁMBITO MUNICIPAL SU PROBLEMÁTICA

Para precisar el objeto de estudio se tomarán en consideración tres dimensiones de análisis que permiten identificar los alcances y restricciones del accionar del ámbito municipal. Estas dimensiones son la institucional o normativa, la económico financiera y la política. La forma concreta como éstas actúan respecto del nivel de gobierno municipal en una provincia determinada pueden ayudar a ilustrar acerca de las condiciones concretas en que dichos municipios pueden ejercer su rol ante la sociedad y en relación con otros niveles estatales.

A reserva de referencias más específicas, es legítimo adelantar que la conjugación de tales dimensiones, en el caso particular de los municipios del Conurbano bonaerense, da lugar a una presencia municipal débil ante la sociedad y ante otras instancias estatales, a lo que se suma la falta de instrumentos para afrontar los nuevos desafíos a los que se supone está llamado a atender. De tal combinación particular de dimensiones, surge un tipo específico de gestión que puede identificarse como gestión administrativista u orientada a la propio reproducción del aparato municipal.

La verificación de este conjunto de afirmaciones no debe omitir, sin embargo, la pregunta acerca de cuáles son las reales posibilidades con que cuentan los gobiernos locales para generar opciones de gestión y formas de relación con la sociedad diferentes.

Sin caer en postulados absolutistas, es válido sostener que en las actuales condiciones que priman sobre el gobierno municipal, las posibilidades de modificar esta modalidad de gestión es relativamente escasa. En ese sentido, entre los objetivos de esta presentación se trata de distinguir aquellas cuestiones sobre las que tiene capacidad de acción el gobierno municipal de aquellas sobre las que no puede intervenir y en el caso de las primeras, identificar algunas opciones generales de acción.

Al tomar en consideración la dimensión institucional, la primera cuestión que se hace presente en el análisis es que la visión del municipio que ha prevalecido en la tradición institucional argentina es la que ha puesto el acento en el concepto de administración más que en el de gobierno.(2)

Sin embargo, esta situación ha sufrido modificaciones. Así, desde el año 1984 (y deben reconocerse antecedentes) comenzó un proceso de reforma de constituciones provinciales, cuyo resultado, en lo referido al ámbito municipal puede ser condensado en la idea de "autonomía" propuesta por Hernández (1984) quien señala que el concepto de autonomía municipal incluye los niveles administrativo, económico financiero, político e institucional.

Como consecuencia de estas reformas ha aumentado el número de municipios que elaboran su propia Carta municipal) lo que expresa un grado avanzado de autonomía y de capacidad de decisión sobre su

futuro institucional.

Este proceso ha tenido un hito importante con la reforma de la Constitución Nacional, la que ha avanzado sobre el clásico artículo 5° y que ha dado lugar a la consagración institucional del concepto de autonomía mencionado previamente.(2)

Sin embargo, en la medida en que los municipios no han logrado hasta el momento incrementar su presencia institucional, particularmente en el terreno de los recursos, estas perspectivas, con ser halagüeñas, no dejan de ser insuficientes.

Esta última afirmación es particularmente pertinente para la provincia de Buenos Aires. En esta provincia, la reforma de la Constitución, realizada con posterioridad a la reforma de la Constitución Nacional, mantuvo intacto el capítulo referido al régimen municipal de la anterior Constitución Provincial que como se tendrá presente, no incorpora los conceptos de gobierno y de autonomía locales e identifica al municipio como administrador y prestador de servicios locales.(3)

De esta manera, se piensa al municipio como una suerte de "administrador de consorcio" que no reúne entre sus competencias el dictado de políticas. Por otra parte, la Ley Orgánica de las Municipalidades(4) pone el acento en el cumplimiento de aspectos jurídico institucionales más que en consagrar principios que garanticen la eficacia de la gestión municipal. En otras palabras, predomina una visión formalista y administrativista de la acción municipal.

Uno de los resultados más graves de esta perspectiva se pone de manifiesto en la restricción de recursos de los municipios. La lógica aplicada sería la siguiente: al no ser un nivel estatal con competencias relevantes no le corresponden recursos significativos. Como consecuencia, los recursos con que cuenta son los imprescindibles para encarar las tareas de administración. De este modo, se cierra un círculo que atenaza al municipio entre la incapacidad para encarar políticas activas y el cuestionamiento por parte de la sociedad por su ineficacia para dar cuenta de sus demandas.

Entonces, si se aborda la cuestión desde el punto de vista de los recursos, lo que se destaca es la escasez relativa de los recursos locales propios. Esto da lugar a la generación de estrategias no convencionales, o no institucionales para alcanzar una mayor cuota de recursos. No hay duda que aquellas autoridades que se ven obligadas a recurrir a tales mecanismos para incrementar los fondos del gobierno local o para obtener posibilidades de inversiones provinciales en su territorio quedan de algún modo "obligadas" respecto de quien se los transfirió, lo que da lugar a una manifestación interinstitucional de los clásicos mecanismos de clientelismo político.

El cuadro que se presenta a continuación informa, aunque sea brevemente, sobre el peso de esta restricción de recursos para los municipios de todo el país.

DISTRIBUCION DEL GASTO PUBLICO SEGUN

JURISDICCION EN ARGENTINA (En porcentajes)

	1980	1993	1994
Nacional	66,29%	53,14%	54,18%
Provincial	29,27%	39,38%	38,48%
Municipal	5,44%	7,48%	7,34%

Fuente: Cuadro elaborado por Alejandro López Accotto (1996) con base en datos de FIEL [El gasto Público en Argentina) y Ministerio del Interior.

Un aspecto interesante que presenta el cuadro, que solamente será mencionado, se refiere a cómo ha variado la distribución de recursos entre los diversos niveles estatales. Si bien tanto las provincias como los municipios han incrementado en proporciones similares sus recursos, la diferencia radica en que la

participación municipal continúa anclada en valores de muy escasa significación.(5)

Por otra parte, para el caso de la provincia de Buenos Aires cabe señalar que en buena parte de sus municipios, alrededor de un tercio de los recursos son originados en la jurisdicción provincial, por lo que su ingreso a las arcas municipales depende de un conjunto de variables y de decisiones no controladas a nivel local.

Sumado a la restricción original de recursos, los municipios del Conurbano bonaerense sufren dificultades para recaudar sus tasas. Estas dificultades se originan en causas combinadas: caída de los ingresos de los contribuyentes e inadecuados sistemas de información, registro y control por parte de los municipios. Esta situación pone a los gobiernos locales ante diversas opciones, por un lado, exigir los pagos de manera compulsiva, por otro, aplicar mecanismos singulares de transferencia de deudas a acreedores privados y en tercer término, hacerse cargo de la situación de crisis, aceptando la morosidad, con la consiguiente reducción de sus ingresos propios. En todos los casos entran en juego los efectos redistributivos de cada acción, así como la justicia de su aplicación u omisión.

Si el análisis se realiza desde el punto de vista del gasto, se observa que en el grueso de los municipios del Conurbano bonaerense, el gasto está dominado por los gastos corrientes, (alrededor del 90%) entre los que los gastos de personal alcanzan a un 70% de aquellos. Esta situación muestra a una organización pública fuertemente orientada a su propia autoreproducción, independientemente de que deba analizarse con mayor detenimiento qué tipo de funciones cumple el personal de los municipios.(6)

Aunque sea obvio decirlo, esta proporción del gasto en personal no se manifiesta en la satisfacción de los usuarios por la calidad de los servicios ni de la atención recibidos, ni de las autoridades por contar con personal calificado e idóneo, ni del propio personal por alcanzar buenos ingresos y condiciones laborales satisfactorias. En conclusión, el peso del gasto en personal actúa negativamente en todos los sentidos de la gestión estatal.

En lo que hace a la **dimensión política**, puede constatarse que los sistemas de acumulación política local están tensionados por dos tendencias extremas. Por un lado, una tendencia a la radialidad: todas las unidades locales (municipios) dependen individualmente de las prestaciones que les brinda un centro de poder (el gobierno provincial). Esta situación expresa condiciones de escasa autonomía y se origina en la falta de competencias y recursos que obligan a gestionar continuamente nuevos recursos para paliar la escasez de fondos. Por otra parte, se generan procesos de feudalización local basados en el disciplinamiento político de la base electoral del distrito, la que es utilizada como instrumento de negociación y como garantía de sobrevivencia política e institucional de los grupos políticos dominantes a nivel local.

La primera condición genera dependencia del nivel superior y la clásica disputa por recursos escasos con los demás municipios vistos como competidores; la segunda, da lugar a una fortaleza relativa frente al nivel superior y aumenta la desconfianza y competencia con las otras unidades de gobierno local.

A lo anterior se suma que no existe un ámbito de representación institucional de los municipios que permita la negociación intermunicipal y entre los municipios y el gobierno provincial en condiciones de mayor transparencia y, si bien la posibilidad de integración y cooperación entre municipios está contemplada en la LOM, las condiciones citadas y la práctica de gobierno y de acumulación política no favorecen el desarrollo de principios de cooperación e integración. De esta manera, buena parte del esfuerzo se pierde en los citados mecanismos de puja o competencia por los recursos.

Cabe agregar como referencia contextual, que los sectores populares, sobre los que ejercen jurisdicción los municipios, sufren en sus condiciones de reproducción, una histórica situación de carencia, agudizada por el mismo proceso de transformación al que se ha hecho referencia antes. Esto se manifiesta en las crecientes dificultades para el acceso en condiciones de relativa igualdad al empleo, a la salud, a la educación, a la protección social, etc.

Vale agregar que esta situación, de por sí grave, se da en un contexto en el que el municipio es la cara más inmediata de un Estado en retirada, ya que buena parte de las prestaciones clásicas de Estado nacional (e, incluso, algunas provinciales) han sido abandonadas o, como se señalaba anteriormente, su ejercicio está cuestionado por la sociedad.

Por esta razón, el municipio se ha transformado en objeto de demandas que no se corresponden con las

competencias que le asignan la Constitución Provincial y la LOM, ni tampoco con la misma tradición de gestión municipal. Un ejemplo lo constituye el tema del empleo y el más amplio de la promoción de la producción.

Por este conjunto de razones es que se afirma que la capacidad de intervención del ámbito municipal respecto de las problemáticas de más relieve en su territorio es relativamente baja y de escaso impacto en el bienestar de la población:

Algunas especificidades del Conurbano bonaerense

Entre las condiciones específicas que presentan los municipios del Conurbano bonaerense se destaca la pertenencia a la extensa mancha urbana de la Región Metropolitana. Esta situación genera dos resultados visibles: en primer lugar, la gran concentración demográfica que ocupa esta mancha urbana y en segundo término, la baja definición de las barreras naturales entre los municipios.

Esta alta densidad demográfica se caracteriza por fuertes contrastes sociales y por importantes carencias y demandas insatisfechas por parte de los sectores populares. Esto genera un impacto político doble: es un área de relativamente alta conflictividad potencial (disputa por el suelo, pobreza, marginalidad, desempleo, falta de seguridad) y es a la vez el área de mayor concentración de votantes del país.

Es posible señalar algunos efectos adicionales de esta situación: los municipios no son referentes naturales para la población, lo que en parte se agudiza por el número de habitantes y por su alta circulación cotidiana (originada en la escasa coincidencia entre los lugares de residencia y los de trabajo o estudio). Sin embargo la razón de mayor peso para la incapacidad de transformar al municipio del Conurbano en un referente para la sociedad radica en la escasa correspondencia entre sus competencias y las necesidades y reclamos de la población. Esta situación lleva a identidades locales débiles y limitados lazos de solidaridad, lo que se profundiza con la pérdida de centralidad de dos instituciones antiguamente sólidas y con fuerte arraigo territorial como los sindicatos y el sistema educativo, que gozaban de gran capacidad de cohesión social, en sus campos respectivos.

Asimismo, como resultado del peso social y político de la región, ésta se transforma en un espacio de continua intervención de autoridades provinciales y nacionales y de permanente disputa por la construcción de adhesiones tanto de parte de las fuerzas de gobierno como de los partidos de oposición o de organizaciones sociales.

Modelo de gestión resultante

Al hacer referencia a las tres dimensiones que intervienen sobre el gobierno local, se destacaba que de esta conjunción surge de manera explícita o implícita un modelo de organización y de gestión que le es correspondiente.

En el caso de los municipios del conurbano bonaerense el sesgo administrativista de la organización y de la gestión que resulta, incluye entre las funciones predominantes la administración, la gestión de recursos humanos y la prestación de ciertos servicios públicos básicos, como la recolección de basura. Esta orientación de la acción estatal local actúa en el sentido de reafirmar las condiciones sociales e institucionales vigentes.

Es razonable suponer que una organización orientada por un modelo básicamente autoreproductivo no cuenta con recursos como para mejorar la capacidad de intervención gubernamental sobre la sociedad y de atender a sus nuevas demandas. Un modelo de gestión así descrito, y en las condiciones contextuales ya presentadas, produce algunos impactos sobre los que vale detenerse brevemente:

1. Sobre los usuarios/clientes: éstos no reciben los servicios esperados y los que se brindan no cumplen con los mínimos requisitos de calidad a los que se aspira.
2. Sobre el gobierno y la administración local: no logra ser identificado como actor central en decisiones relacionadas con la sociedad, su acción dista de generar un impacto positivo sobre ésta, sus recursos se agotan en actividades internas, mientras que el vínculo más fuerte con la comunidad se expresa en una actividad extractiva orientada a obtener recursos para paliar el déficit de la administración.

3. Respecto del personal: no se jerarquiza su función y no se mejora su capacitación, por lo que, tanto la imagen externa como su propia autoimagen no son de prestigio.

ALGUNAS REELEXIONES SOBRE LA ORIENTACION DE LA GESTION MUNICIPAL

Antes de considerar los diversos roles que podría jugar el municipio frente a las nuevas condiciones que presentan tanto el Estado en sus diversos niveles como la sociedad, es necesario repensar cómo se inserta el municipio en una trama compleja de actores institucionales y sociales.

En primer lugar, pueden identificarse instituciones de alto peso relativo, por ejemplo el Estado nacional, la provincia, los grupos económicos (en particular los más vinculados con los servicios públicos privatizados y con las contrataciones estatales). Estos actores cuentan con alta capacidad de determinación sobre las acciones del gobierno local.

En segundo lugar se ubican actores que, si bien cuentan con recursos que los dotan de capacidad para interpelar al gobierno municipal no les son suficientes como para intervenir en decisiones de mayor peso. Entre éstos pueden identificarse los grupos empresarios locales, asociaciones sindicales, agrupamientos profesionales o de vecinos, por ejemplo. Es factible suponer que el recurso político más cercano con que cuentan es el municipal y tratan de orientar sus acciones en su beneficio.

Por último, se identifican actores de menor poder relativo, pertenecientes, en sentido global, a los sectores populares, los que pueden ser utilizados como recurso político de negociación por los actores institucionales de cada nivel y que tradicionalmente no han logrado actuar en forma relativamente autónoma respecto de los entramados anteriores.

Lo que se pretende con esta presentación es mostrar al municipio como una institución incluida en un conjunto de decisiones generadas por coaliciones institucionales y sociales de mayor peso. Ahora bien, estas decisiones generan obligaciones para el ámbito local y dan lugar a diferentes demandas y presiones, según el peso relativo de cada tipo de actores.

Este es el escenario en el que se instalan y procesan cuestiones de diversa magnitud, frente a las que cabe la pregunta acerca de cuál es el nivel de competencia del ámbito municipal para procesar dichas cuestiones.

De manera general es posible identificar tres tipos de cuestiones. En primer lugar las problemáticas de orden global que vinculan directamente a la sociedad con un nivel de gobierno superior al local y sobre las que el municipio tiene escasa y difícil intervención. Ejemplos de este tipo de problemática se expresan en la definición de las políticas económica, tributaria, ambiental, la seguridad pública, la justicia y, en buena medida cuestiones tales como el empleo y la producción.

En segundo lugar pueden identificarse cuestiones que no se resuelven centralmente por decisiones del nivel local pero que lo incluyen en su atención y resolución. Como ejemplos de estas situaciones encontramos la asistencia social directa, los comedores populares, el mantenimiento de la infraestructura escolar, o las acciones de política de salud (que van desde el funcionamiento de salas de primeros auxilios hasta la existencia de hospitales municipales). (7)

Por último, pueden identificarse aquellas problemáticas consideradas como claramente municipales y que implican la tradicional atención de demandas "locales". Ejemplos de estas cuestiones son la conservación y mantenimiento de la vía pública, la recolección de residuos y la autorización de obras particulares.

La existencia de esta maraña de problemáticas coloca a los gobiernos locales, en particular a los del Conurbano bonaerense, en condiciones que podrían definirse como de asincronía, ya que las principales demandas se plantean sobre problemas respecto de los cuales el municipio cuenta con una baja capacidad de intervención. Esto lleva a intervenciones adhocráticas, no necesariamente exitosas y que, en los casos de fracaso, reafirman el desprestigio de las instituciones locales.

Por otra parte, es pertinente identificar a los beneficiarios de la acción del gobierno local. En este sentido, cabe preguntar cuáles son las problemáticas efectivamente resueltas por la gestión del Estado local y para quién o en beneficio de quién toma sus decisiones.

Esta pregunta está orientada en el sentido de saber cuales de los grupos de actores mencionados más arriba son los beneficiarios de tales políticas y si las acciones estatales tienden a favorecer a nuevas identidades sociales o si es una mera reproducción de las condiciones sociales definidas desde el mercado.

Aquí hay que destacar que esta forma de entender las acciones estatales echa por tierra la ilusión administrativista: la selección de los destinos de la acción de gobierno no surge de un mero esquema de administración sino que nace de decisiones sustentadas en una trama de relaciones de poder que genera tomas de posición a lo largo de todo el proceso decisorio.

Una manera de acercarse a estas intervenciones del gobierno local se da a través del estudio de la inversión pública municipal y de los trabajos públicos emprendidos o contratados por los municipios. Como puede observarse en un estudio de varios municipios del Conurbano bonaerense (López Accotto, 1997) la presencia de estos gastos en el presupuesto municipal es exigua.

Por otra parte, en un trabajo anterior (Cormick y Weisert, 1992) se mostró (para un municipio del Conurbano bonaerense) que estas intervenciones tienden a orientarse en favor de los sectores con menos recursos (saneamiento ambiental, alcantarillado e, incluso, un plan de viviendas) pero, como se señalaba, su exigüidad conspira contra el carácter redistributivo de estas acciones. Queda, por tanto, en pie el perfil autorreproductivo que, en el mejor de los casos, favorece a un determinado número de familias (sin impacto positivo global sobre la sociedad). Quedan también, para estudios más detallados, las intervenciones "fantasmales" expresadas en permisos de edificación, excepciones al código de edificación, inspecciones tolerantes, decisiones sobre pavimentación, etc.

A partir de lo anterior, la hipótesis que se plantea es que el municipio, en particular el del Conurbano bonaerense, ha sido estructurado para dar respuestas a determinado tipo de problemática que no es, necesariamente la más acuciante para los sectores sociales que reclaman hoy la atención estatal. En esa medida la gestión pública local es cuestionada por su debilidad para atender a tales demandas. Asimismo, su propia debilidad la transforma en una institución rehén de otros niveles estatales que actúan sobre ella.

Esta afirmación no supone negar a la administración local la responsabilidad de continuar con el ejercicio de competencias tradicionales sino que implica esperar un incremento de su Intervención ante problemáticas más reclamadas y más complejas, lo que cooperaría con el fortalecimiento de su credibilidad ante la sociedad.(8)

Como consecuencia, las nuevas problemáticas que atraviesan el ámbito local, las nuevas o renovadas demandas que enfrenta, los nuevos actores con los que está obligado a interactuar y las nuevas formas de relación con actores preexistentes hacen necesario identificar algunos requisitos para garantizar una eficaz reformulación del rol del municipio.

Entre tales requisitos es posible señalar, en primer lugar, una mayor autonomía institucional. Esto significa adaptar el régimen municipal de la provincia de Buenos Aires, incluyendo el de los municipios del Conurbano bonaerense a los principios del nuevo constitucionalismo, expresados en las nuevas constituciones provinciales y en la propia Constitución Nacional.(9) En segundo lugar, como correlato natural e indispensable de lo anterior, una mayor autonomía financiera, expresada a través de una reformulación del sistema tributario provincial que puede traer como consecuencia la transferencia a los municipios de ciertos tributos actualmente en manos de la provincia (por ejemplo, el impuesto a los automotores). En tercer lugar, mayor eficiencia en el manejo de sus recursos, ya que entre las críticas más frecuentes a la gestión local se señala su recurrente déficit y endeudamiento. En cuarto lugar, el mejoramiento de su propia capacidad de gestión a través de la reformulación de sus sistemas administrativos y de gestión. Esto se expresa en el fortalecimiento y redimensionamiento de las estructuras burocráticas y en la capacitación y jerarquización de sus recursos humanos, de manera de revertir la baja calidad de los servicios prestados por las instituciones locales.

Entre otros requisitos a considerar se pueden incluir los siguientes: más activa cooperación intermunicipal, modificación de las reglas de juego de la política en cuanto a ampliar los mecanismos de participación política de la ciudadanía y, correspondientemente con esto, mayor participación de la comunidad en la discusión de los temas relevantes de la agenda pública y en el control de su ejecución por parte del gobierno. Un ejemplo claro en este último sentido se expresa en la formulación participativa del presupuesto municipal, que da lugar a un mayor protagonismo de la sociedad en las decisiones. Otros ejemplos a

considerar serían el de la "doble lectura" legislativa de diversas iniciativas, particularmente vinculadas con el planeamiento urbano, y el mecanismo de consulta a instituciones y vecinos para la toma de ciertas decisiones que afectan las condiciones de vida de un municipio.

La reformulación de la gestión local implica modificar sustantivamente la relación con la sociedad y generar un vínculo que permita mayor intervención social en la acción estatal. Esta reformulación de los modelos de gestión da lugar a una fuerte intervención interna volcada a transformar a sus recursos humanos en actores con capacidad para una interacción diferente con la sociedad.

Dicho de otro modo, el cambio de perfil en la gestión y en el tipo de problemáticas a ser atendidas por la administración local obliga a reformular la administración, la organización, la capacitación de los agentes públicos, etc. Pensarlo al revés trae como consecuencia reformas que no hacen más que desnudar las propias incapacidades de la gestión local y, por lo tanto, obligan a volver al punto de partida, o esconden tras el eufemismo de reforma administrativa, la simple reducción de los gastos de administración sin valorar de qué manera se produce esa reducción.

Está claro que el cumplimiento de este conjunto de requisitos no es responsabilidad exclusiva de los gobiernos locales y que los primeros forman parte de la agenda global de la provincia. Sin embargo, el cumplimiento (o su inicio) de los siguientes pasos no sufre restricciones normativas insalvables que impidan a los gobiernos locales su incorporación en un cuerpo de propuestas de reformulación de su gestión y de su relación con la sociedad.

Sí cabe señalar que, en última instancia, reformas de este tipo pueden ser encaradas desde dos ópticas diferentes: o la reforma se origina en la cúspide (el gobierno de la provincial (10)) o la sociedad local comienza a hacerse cargo de debatir qué tipo de instituciones quiere (lo que incluye quiénes la deben representar). En esta última opción lo que está en juego es la redificación de las relaciones que se establecen entre actores políticos, instituciones estatales y sociedad.

Aquí cobra sentido repensar el lugar de la política, ya que transformaciones de este tipo probablemente exijan un modo de acumulación política diferente, es decir, que se rompa con el principio generalizado de las relaciones de subordinación clientelar: "a cambio de tal adhesión, tal favor" y se pase a nuevas relaciones de construcción de alianzas sociales capaces de expresar intereses diversos y complejos, cuyo objetivo radique en fortalecer el espacio público y poner barreras a la acción del mercado.

POSIBLES AREAS DE INTERVENCION DEL GOBIERNO LOCAL

Tomando en consideración la necesidad de poner en marcha estas transformaciones como condición que permita asumir su nuevo rol con mayor eficacia, es posible, a título ilustrativo, pensar algunas áreas en las que el gobierno municipal puede modificar su rol y transformarlo en una presencia más activa ante la sociedad.

1. Ante los requerimientos de desarrollo económico:

Debe considerarse que es una de las variables sobre las que menos poder ejerce el municipio. Sin embargo, las nuevas condiciones contextuales dan lugar al surgimiento de propuestas que tratan de responder a esta problemática.

Una de ellas es la competencia intermunicipal por la creación de parques industriales con nuevas redes de servicios, otra, la "promoción local" o creación de zonas francas que ofrecen ventajas para el pago de tasas a las empresas que se radiquen en un territorio determinado.

Aquí deben atenderse dos tipos de cuestiones. El primero hace referencia al hecho de que no necesariamente la instalación de una empresa en un municipio determinado genera empleo para la población de tal municipio. Respecto del segundo corresponde definir cuáles son los mecanismos de control que se aplicarán para verificar el cumplimiento por parte de las empresas de los acuerdos que les permitieron realizar inversiones sin abonar determinado tipo de tasa.(11)

La existencia de ambas problemáticas parece reafirmar la necesidad de la coordinación intermunicipal para encarar ciertos emprendimientos en el ámbito del conurbano. En este sentido, una alternativa pasa por la formulación de políticas de coordinación entre municipios para establecer vínculos concertados con

asentamientos industriales o productivos. Seguramente, la capacidad de negociación de varios municipios con empresas industriales, comerciales o de servicios sea mayor que la que tienen actualmente los municipios de manera individual.

Por otra parte, los municipios (también en forma de redes de cooperación) pueden jugar un importante papel en el acercamiento entre empresas, en el asesoramiento comercial, en el control de calidad, en el desarrollo de técnicas para organización de empresas, etc.

Finalmente, y es una cuestión que está tomando cada vez mayor relevancia, una administración eficiente, con instrumentos de control y de recaudación adecuados puede transformarse en un interesante instrumento de promoción de la inversión privada en la medida en que desecha la cultura de la discrecionalidad e instala una cultura de la previsibilidad.

2. Ante los requerimientos de **desarrollo social**

Un aspecto fundamental es la necesidad de promover la organización de los sectores populares por encima del asistencialismo. Esto debería expresarse en fuertes intervenciones orientadas a la recalificación de trabajadores. a la promoción de emprendimientos productivos populares, que no queden entrampados únicamente en la lógica del mercado.

Asimismo, el esfuerzo del municipio debe estar orientado al mejoramiento del hábitat de los sectores populares, en cuanto a la prestación de servicios básicos como agua, cloacas, transporte, etc. Esto se transforma en un mecanismo indirecto de mejoramiento de la salud, de acceso a la educación y a los servicios, etc.

3. En cuanto al **desarrollo en sentido amplio**, el municipio debe poner su esfuerzo en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Esto incluye, además de los aspectos más clásicamente ambientales, la defensa de los espacios públicos, de las libertades, del desarrollo de la cultura, de la producción artística, etc.

Asimismo, debe ser ámbito de promoción de nuevas instancias de participación popular, no entendidas como mera convalidación de la acción oficial sino como construcción de opciones de poder en favor de nuevos actores sociales.

4. En su **ámbito interno**, un municipio que se plantee asumir nuevas responsabilidades de intervención ante la sociedad debe encarar un proceso de reforma que se oriente a la redefinición de sus prioridades de gestión, al mejoramiento de la calidad de sus recursos humanos y de las prestaciones que brinda, así como a la transparencia de su gestión.

No tiene sentido encarar un proceso de reforma administrativa si no existe un claro objetivo de modificar el modelo de intervención y de relación con la sociedad. Esta es una de las principales causas del fracaso de los programas de reforma administrativa: se esperan resultados de mayor calidad, cuando en los hechos se aplican reformas con meros criterios fiscalistas.

Entre las reformas centrales que se deben encarar, se destaca la reorientación del gasto desde las acciones de orden administrativo (reproductivas) hacia las acciones de planificación, prestación de servicios, relación con la comunidad y control. Esto implica, seguramente, una reformulación de las funciones que cumple el personal y, por lo tanto, requiere de procesos de capacitación, reinserción, etc.

Sin embargo, la transformación más importante es la que se funda en un proceso de transformación política. Es decir, es difícil suponer al personal de un municipio encarando un proceso de auto reforma sin conducción institucional. Asimismo si desde la óptica política no genera ningún costo mantener el estilo de gestión dominante, es probable que tampoco nazca de ella una transformación en la gestión.

Para señalarlo muy brevemente, este modelo aparentemente anacrónico e ineficiente es funcional a una perspectiva de la construcción política, es funcional a una idea del empleo público y lo es a una manera particular de obtener beneficios privados del Estado para distintos actores sociales. Por lo tanto, una redefinición de la capacidad de intervención del gobierno local tiene como núcleo que un conjunto de actores sociales y políticos se plantee una nueva forma de abordar lo público, orientada a su mayor universalidad.

CONSIDERACIONES FINALES

En resumen, y de acuerdo con Sepúlveda (1996) es posible agrupar los nuevos roles del municipio en tres grandes grupos de funciones relevantes y complementarias: la administración, la regulación y la planificación todas éstas, como se señalaba más arriba, en un contexto de reconstrucción de las funciones estatales y de fortalecimiento de la institución de gobierno local.

Es importante subrayar que muchas de las acciones a las que se hace referencia pueden crecer con la conformación de **ámbitos multisectoriales** de participación de la sociedad.

Lo que no debe ignorarse en esos casos es que en tales ámbitos se debaten intereses y que la toma de posición sobre los problemas, que asuma el gobierno local, implica una relativa orientación en un sentido determinado.

Por otra parte, un beneficio adicional que puede tener la puesta en práctica de acciones como las propuestas está vinculada a la construcción (o reconstrucción) de identidades locales que, como se ha señalado respecto de la problemática del Conurbano bonaerense no logran ser ni constituidas ni expresadas por las administraciones locales. Esto significa proponer la necesidad de colaborar con los miembros de la sociedad para que puedan referenciarse en sus pares, en sus vecinos, etc. en la perspectiva de transformar a la sociedad de observadora y "víctima" de las acciones del gobierno local en orientadora e interpeladora de las decisiones tomadas desde el Estado, por lo menos a nivel local.

BIBLIOGRAFIA

Biblioteca del Congreso de la Nación. Dirección Referencia Legislativa (1996). **Régimen municipal en las constituciones** provinciales. Buenos Aires.

Cormick, Hugo y Liliana Weisert (1992). "Relaciones provincia/municipio. Un análisis de caso". (Trabajo de Tesis, M. Sc. en Administración Pública).

Hernández, Antonio (1984). Derecho municipal. Buenos Aires, Depalma.

López Accotto, Alejandro (1996) "Gasto municipal: elementos comparativos entre un municipio del Conurbano Bonaerense y dos municipios catalanes". (mimeo).

López Accotto, Alejandro (1997) "Información presupuestaria del gasto en los municipios de Tres de Febrero, Moreno y Pilar (1991-1995)". (mimeo).

Oszlak, Oscar (1993). "Estado y Sociedad: las nuevas fronteras". Buenos Aires (mimeo).

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1982). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" [en] Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo N° 1, Caracas.

Página/12 (ed.) (1994). **Constitución de la Nación Argentina. Santa Fe - Perané 1994.**

Sepúlveda, Leandro (1996). Participación comunitaria en programas sociales. Un estudio en tres regiones del país. I. Perspectivas generales. Proyecto Fondecyt N°. 1950188 1995-996. Abril. ECO. **Educación y Comunicaciones**. Santiago.

(1) Un ejemplo de estas decisiones está en la nueva forma de relación que deben asumirlos municipios con las empresas privatizadas de servicios públicos.

(2) El artículo 123 de la Constitución Nacional establece que "Cada provincia dicta su propia constitución,

conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden Institucional, político, administrativo, económico y financiero. "

(3) La Constitución de la Provincia de Buenos Aires Incluye un capítulo titulado "Del Régimen Municipal" que comprende desde el artículo 190 al 197. El artículo 190 establece que La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una municipalidad... " Por otra parte, el artículo 193, inciso 2) indica que "Toda creación de Impuestos o contribución de mejoras, necesita ser sancionado por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de Impuestos municipales. "No hace falta demasiado esfuerzo para valorar el carácter oligárquico y anacrónico de esta pervivencia constitucional.

(4) Decreto/ley 6769/58 y sus modificatorias.

(5) Para poder hacer más significativa la referencia se puede considerar el gasto municipal como porcentaje del Producto Bruto Interno. Esta medición es útil para poder considerar a qué proporción del total de riqueza generada equivale el gasto que se realiza por la Jurisdicción local. Obviamente, habría que comparar las competencias y destinos de dicho gasto para poder realizar un análisis más ajustado, pero es evidente que la magnitud de los recursos que se manejan, y que son los que posibilitan el gasto, son una evidencia concreta del papel que Juega cada Jurisdicción en el reparto del poder entre los distintos ámbitos administrativos.

Solamente a título de ejemplo restringido, puede tomarse en consideración que en Argentina, el gasto municipal medido como porcentaje del PBI alcanzó para el año 1994 un valor de 2,1%. En cambio, en España, este valor está cercano al 7%. Esto significa que, Independientemente del volumen global de la economía, España destina al gasto municipal recursos que, en términos relativos, más que triplican el gasto argentino en el mismo dominio.

(6) Aun tomando en consideración las diferencias entre la Argentina y Chile en muchos aspectos de la organización pública es notable destacar que, según un estudio reciente, en los municipios de la Región Metropolitana de Santiago de Chile, el promedio de gastos en Personal alcanza al 19,2%, mientras que el promedio de Gastos Administrativos llega al 10%, los que sumados se ubican en el 29%. El resto de los gastos se distribuyen entre Servicios Comunitarios (18,4%), Transferencias (34,8%) e Inversión (14,6%). Aunque es necesaria una comparación más en detalle, las cifras globales parecen indicar una tendencia diferente en la orientación del gasto (Sepúlveda, 1996).

(7) Estos hospitales municipales surgen principalmente de un proceso de transferencia producido durante la dictadura militar (década del 80) Por el cual diversos municipios asumen la gestión de estas instituciones. Entre los Impactos negativos de esta política se destaca el peso que adquieren en el presupuesto de los municipios, con la consiguiente conflictividad por recursos que esto genera y, relacionado con esto, la diferente cultura organizacional que traen consigo los empleados hospitalarios en relación con los antiguos empleados de los municipios (Ver Cormick y Weisert, 1992). El resultado en muchos de los casos fue una severa crisis de la prestación de salud en la región, lo que ha obligado a que se debata su reprovincialización.

(8) Aunque no cabe duda de que, de no cambiar el sesgo de la gestión, esta opción por asumir mayores responsabilidades, puede generar nuevas dificultades para el gobierno local.

(9) Ver Nota N° 3.

(10) Situación que, de hecho, ya se está dando, pero con un sentido prácticamente inverso al propuesto en este artículo.

(11) Esta situación evoca la política de promoción industrial encarada en su momento por el Estado Nacional, el que incapaz de supervisar el efectivo control de los compromisos de producción asumidos por las empresas.