

Revista

# APORTES

*para el Estado y la  
Administración Gubernamental*

## LA GESTIÓN INNOVATIVA MUNICIPAL DE POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

APORTES PARA UNA DISCUSIÓN

Claudio A. Tecco (\*)

### Introducción

El propósito general de este artículo es reflexionar sobre el significado de algunos conceptos ampliamente difundidos -y escasamente discutidos- sobre la *nueva gestión municipal*. Si bien la discusión que proponemos se basa en resultados de investigaciones realizadas sobre lo acontecido durante la década pasada en municipios de la Provincia de Córdoba, este artículo no se referirá a ningún caso particular, ya que ello demandaría extendernos en demasía, con riesgo de sacrificar el mencionado objetivo general.

El cambio tecnológico en las administraciones municipales suele interpretarse de un modo restringido, limitándolo a cuestiones meramente procedimentales, de estructuras organizativas o bien a la incorporación de nuevos equipamientos. De este modo, si los criterios sobre innovación se limitan al campo de la ingeniería de las organizaciones, se pierden de vista las cuestiones más sustantivas.

Un enfoque integral sobre innovaciones en la gestión municipal debe considerar tres tipos de cambios: *qué hacer* (nuevos campos de intervención municipal), *con quiénes y cómo hacerlo* (gestión estratégica y participativa de las políticas públicas) y *qué tipo de organización* se adopta a tales fines (reorganización administrativa de los municipios).

Siguiendo este razonamiento, una primera aproximación para valorar la mayor o menor propensión a innovar en la gestión local requiere formularnos preguntas sobre el *quehacer* del Municipio, tales como: ¿cuál es la misión que el gobierno local ha definido para sí? ¿cuáles son sus campos de intervención? ¿cuáles los servicios que presta y las políticas que pone en práctica? También habremos de interesarnos por conocer *con quiénes* interactúa el Municipio en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, indagando sobre la participación o no de otros actores en los programas y proyectos, como así también la modalidad con que dichos actores se articulan. Finalmente, nos preguntaremos cómo se organiza (o re-organiza) la administración municipal para dar cuenta de los nuevos desafíos.

Al considerar las innovaciones de gestión, también es importante no circunscribir el análisis a la cuestión de la eficiencia fiscal. Si bien está fuera de discusión que el equilibrio fiscal es un punto de partida imprescindible para que los programas públicos locales sean sostenibles en el tiempo, también es cierto que la naturaleza de las transformaciones requeridas es más compleja y demanda el fortalecimiento de la propia organización municipal (incluyendo múltiples aspectos que apuntan a mejorar la función de producción de las administraciones) como así también de profundas innovaciones de gerenciamiento que potencien sinergias en el sistema de acción local.

### ¿Por qué innovar?

Los cambios ocurridos en el entorno político, económico y social han alentado una revalorización de los gobiernos locales como agentes promotores del desarrollo económico y social. El nuevo contexto requiere

que organizaciones y actores de todo tipo trabajen de forma coordinada para identificar intereses comunes, acordar acciones compartidas y actuar estratégicamente, dando respuesta a las nuevas cuestiones que se incorporan en la agenda local.

Durante la década pasada se produjeron diversas transferencias de funciones y servicios a los gobiernos locales, como parte de programas provinciales de descentralización, configurando un nuevo escenario en el cual los municipios, con limitadas experiencias y recursos, comenzaron a enfrentar nuevos desafíos, como lo son gestionar establecimientos y/o programas de atención de salud, nutrición, tercera edad, infancia, saneamiento, seguridad ciudadana, etc.

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

Estos cambios suponen redefinir las misiones y objetivos de los municipios y el diseño de nuevos cursos de acción para lograrlos.

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

## **Innovaciones y tecnologías de gestión**

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

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

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

Actualmente se cuestiona este enfoque simplista, pues la experiencia indica que los resultados de toda transferencia -de bienes de capital o de información- dependen en gran medida de la capacidad de la organización receptora para incorporarlos de modo creativo y eficiente. En esta línea de razonamiento, es interesante el aporte de Irfan ul Haque (1995), quien se refiere al concepto de *capacidad tecnológica* entendiéndolo como conformado por un complejo conjunto de elementos (tales como los conocimientos, habilidades y experiencias de una organización y los vínculos e interacciones que existen a su interior y con otras organizaciones). Según este enfoque, la capacidad de innovación de una organización (en nuestro caso una Municipalidad) no dependerá sólo de sus propios recursos internos sino también, en alto grado, del entorno institucional en el cual se desenvuelve.

Si esto es así, la capacidad tecnológica de una organización municipal estará condicionada tanto por su propio universo interno (estructuras, procesos, recursos humanos, cultura organizacional, etc.) como por las características del medio en el cual opera. En tal sentido, la presencia de un *entorno innovador*

(Aydalot, P.:1988; Esser, K.:1996) potencia las posibilidades de la organización municipal para aprovechar plenamente su capacidad de innovación, concentrándose en aquello que le es esencial y contando con la participación de otras instituciones en la producción de bienes públicos y en la resolución de cuestiones de interés general.

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

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

Buena parte de los gobiernos locales intervienen en salud, desarrollo social, saneamiento ambiental y promoción económica sin experiencia previa ni recursos suficientes. La superación de tales restricciones requiere producir innovaciones tanto en la propia organización municipal como en la modalidad con que ésta se articula con la sociedad local. Sin embargo, las *capacidades de innovación* (de acuerdo al significado que hemos asignado a dicho concepto) no son homogéneas en el universo de las administraciones municipales; como tampoco son igualmente innovadores los entornos en los cuales aquellas operan.

Aunque lo anterior parezca obvio, es importante remarcarlo, puesto que su olvido suele ser la principal razón de las frustraciones cuando fracasan los proyectos de desarrollo local. Haciendo una analogía, los avances en ingeniería genética posibilitaron los cultivos de clima templado en los trópicos, pero en las ciencias sociales no existe la posibilidad de realizar experimentos equivalentes: más allá de cierto voluntarismo académico y mesianismo político, las experiencias del Silicon Valley o de los distritos industriales de la Tercera Italia, por sólo nombrar dos de los tantos casos paradigmáticos, no sólo no son replicables sino que tampoco es aconsejable tomarlas como modelos de referencia para sociedades y gobiernos locales cuyas características sociales, económicas, ambientales, culturales e institucionales sean totalmente diferentes.

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

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

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

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

Como sostiene José Arocena (1995), es importante analizar la lógica de *los sistemas de acción local*, identificando zonas de bloqueo y articulación en los sistemas de actores, a fin de superar los primeros y facilitar las segundas. Para este autor, los componentes de un sistema de acción local son el sistema *empresarial*, el *socio-territorial* y el *político-administrativo*. A los fines expositivos nos referiremos por separado a cada uno de ellos, para luego establecer las relaciones entre los mismos.

## **Sistema empresarial y densidad de los tejidos productivos locales**

Las empresas que se instalan en un territorio por motivos que no se derivan de las características del lugar difícilmente aporten a la construcción de un sistema de acción local. Este tipo de empresas son, en términos de Sergio Boisier (1994), actores en la región, antes que actores de la región.

Desde un enfoque de *desarrollo endógeno*, los gobiernos locales con vocación de promover la densificación del tejido empresarial no deberían renunciar a sus facultades para negociar las implantaciones de origen extra local, procurando que se fortalezcan las articulaciones técnicas y productivas dentro del ámbito local y regional. Sin embargo, la realidad indica que el tipo de respuestas que los gobiernos locales ensayan más frecuentemente presenta una preocupante uniformidad. En efecto, las estrategias e instrumentos que se aplican suelen ser similares, trátase de una pequeña localidad situada en un ambiente semiárido o de un centro urbano metropolitano.

En algunos bienintencionados actores gubernamentales de pueblos y ciudades del interior, persiste la ilusión de creer que la producción de suelo e infraestructura industrial y el otorgamiento de ventajas impositivas tiene el efecto mágico de atraer inversiones exógenas, capaces de modificar la economía local y mejorar la calidad de vida de sus poblaciones. Las más de las veces, tal atracción no se produce y, en los casos puntuales en que ello sucede, las implantaciones suelen tener baja o nula articulación con el sistema local. Esto no sólo conduce a frustraciones, sino también a una asignación ineficiente de los escasos recursos públicos. Resulta patético el paisaje de *parques industriales* a la vera de las rutas, identificables como tales sólo por los carteles que los anuncian.

Refiriéndose a grandes ciudades, Jordi Borja y Manuel Castells hacen observaciones similares a la anterior, cuando afirman: *Existe una visión simplista y en último término autodestructiva de los mecanismos y objetivos de la competitividad de las ciudades: la atracción de inversores a cualquier precio, reduciendo impuestos y controles y aceptando salarios más bajos y menor protección social (...) La competitividad bien entendida, en la nueva economía informacional global, no pasa fundamentalmente por una reducción de costos sino por un incremento de productividad. Y esa productividad depende, en lo esencial, de tres factores: conectividad, innovación y flexibilidad institucional* (Borja, J. Y Castells, M.:1997; 32).

En materia de promoción de radicaciones industriales la experiencia de EE.UU. durante los 80 es aleccionadora: la competencia entre localidades para atraer inversiones de la industria automotriz, mediante la oferta de paquetes de incentivos fiscales, resultó en un juego de suma negativa, en el cual todos perdieron, menos las grandes compañías que supieron aprovechar muy bien la guerra inter-local. Además de empresas estadounidenses que se relocalizaron dentro del propio país, entre 1978 y 1988 los fabricantes japoneses abrieron siete grandes plantas de ensamblaje en EEUU. *La evidencia indicó que varios incentivos no alcanzaron los beneficios esperados y que se pagó un exceso de 100.000 dólares por cada nuevo empleo* (Kotler, P. y otros: 1994;.238).

Para no quedar prisioneros de situaciones como éstas, se requiere una estrategia que considere la lógica sistémica global (aprovechando posibles aportes de conocimientos y capitales externos), pero que también potencie lo específico en el sistema empresarial local, facilitando la superación del aislamiento (inserción en redes comerciales, financiamiento de proyectos, etc.) y la sinergia entre los actores del medio.

Que quede claro: estas líneas no pretenden sostener una nueva utopía autárquica, ni tampoco un remozado patriotismo local. Bienvenidas sean las inversiones externas si se articulan con el tejido productivo local y producen excedentes exportables que fortalezcan los ingresos y la base económica local. Pero además, antes de diseñar políticas y estrategias para atraer inversionistas, es necesario reconocer y fortalecer el potencial endógeno de la propia localidad y de la región a la cual ésta pertenece. Por débil que sea en muchos casos, este *potencial endógeno* siempre existe. Si es débil bajo la forma de *capital económico*, puede estar presente como *capital humano* (conocimientos, saberes, experiencias y habilidades de las cuales son portadores determinados sujetos) y *capital social* (redes de organizaciones de la sociedad civil).

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

Por otra parte, la movilización de los recursos locales para el desarrollo económico requiere la complementación y cooperación estrecha y dinámica entre los sectores público y privado (Albuquerque Llorens, F.:1997). Estas relaciones se favorecerán allí donde prevalezca un conjunto de valores compartidos, lo cual obliga a considerar una dimensión identitaria en el análisis y el diseño de políticas y estrategias de desarrollo local.

Desde esta perspectiva, el desarrollo local no consiste en una mera adaptación a circunstancias cambiantes, sino en un proceso de acción colectiva en el cual el reforzamiento de los vínculos entre los actores será un componente decisivo; por tal motivo, son fundamentales la densidad del tejido social local y la existencia de ámbitos para la negociación y el acuerdo (Aliani, M. y otros: 2000).

Cuando nos referimos a un *tejido social y productivo de alta densidad* queremos significar con ello :

- a) la presencia en un mismo lugar de una multiplicidad de actores;
- b) que estos actores comparten valores sobre el significado y características de las innovaciones sociales y productivas
- c) que existe interacción entre ellos a través de redes institucionales.

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

En este marco, resulta clave la capacidad de iniciativa del gobierno local, ya que implica desarrollar aptitudes para movilizar recursos existentes en el medio, a través de un sistema de negociación permanente entre actores para construir un proyecto colectivo.

Por ello, Arocena sostiene: *La generación de este tipo de actores-agentes de desarrollo local es una de las condiciones decisivas para el éxito de los procesos de desarrollo local. Las políticas de formación de estos agentes deberían ocupar un lugar prioritario en todo planteo de planificación descentralizada* (Arocena, J.:1995; 26).

## **Sistema socio-territorial y capital social**

Desde nuestra perspectiva, el territorio es una construcción social. Esto implica entender al *territorio local* como entramado de interacciones entre múltiples sujetos que se relacionan entre sí y con el ambiente natural o construido. Estas relaciones conllevan disputas y acuerdos entre sujetos portadores de intereses, valores y poder e involucran no sólo a quienes operan en los sistemas empresarial y político-administrativo, sino también a un conjunto heterogéneo de individuos y organizaciones de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, culturales, educativas, etc.), que presionan para incorporar sus demandas a la agenda pública local.

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

Según afirma un documento conjunto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *la cooperación entre los ciudadanos, su participación en organizaciones y movimientos sociales y su capacidad para establecer relaciones recíprocas y concertadas en redes del más diverso tipo resalta la importancia de los lazos que se establecen entre los miembros de las organizaciones de la sociedad civil y, así como existen capital físico y capital humano, el capital social deviene del intercambio entre las personas, facilitando la acción conjunta y aumentando la confianza social. La existencia de normas de corresponsabilidad, sobreponiendo el interés colectivo al interés particular, son parte de dicho capital social y constituyen la base para la creación de lo público* (PNUD/BID: 2000; 25. El resaltado es nuestro).

Compartiendo el significado general de la cita transcripta, nos interesa rescatar particularmente dos

conceptos en ella expuestos: *sociedad civil y capital social*.

La *sociedad civil* es entendida como una *red de asociaciones independientes de ciudadanos que defienden sus derechos y reconocen sus propias responsabilidades* (PNUD/BID:2000; 26) y su rol no se limita a compensar o reemplazar al Estado. Por el contrario, el espacio público de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) es un campo autónomo de deliberación y construcción colectiva de los asuntos de interés de los ciudadanos. Si entendemos así a la sociedad civil, no se trata de que ésta sustituya al Estado (en nuestro caso a los municipios) ni tampoco que compense determinada inacción o ausencia del mismo en el campo de las políticas públicas. Por el contrario, una vez más, articulación y sinergia, sin pérdida de autonomías, aparece como el enfoque más apropiado.

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

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

El *capital social* de una comunidad no depende sólo del número y los recursos de que disponen las OSC, sino también de su capacidad para establecer relaciones recíprocas y concertadas en redes.

Como advierte Bernardo Kliksberg, *las redes intersociales son un tramado complejo. Significan diversos actores con experiencias diferentes, lenguajes distintos, poca práctica de trabajar unos con otros, prejuicios mutuos* (Kliksberg, B.: 2000; 19). Por ello, cuanto mayor sea el flujo de información, relaciones recíprocas y cooperación entre las organizaciones, mayor será el capital social local.

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

## **El sistema político-administrativo**

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

En nuestro país, la tradición del caudillismo verticalista llevó a que las autoridades municipales tuviesen históricamente un rol mediador en la cadena clientelar de dominación (Tecco, C. y Bressan, J: 1993).

El gobernante local exitoso era aquel capaz de obtener de las esferas provincial o nacional del Estado subsidios o recursos, a cambio de brindar apoyo político a quienes los otorgaban. Esta relación clientelar entre políticos que ejercían el poder en distintas jurisdicciones estatales se reproducía también localmente entre las autoridades municipales con los punteros y líderes comunitarios.

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

En un sentido opuesto a estas prácticas, existen indicadores de importantes avances realizados por

muchos municipios en la búsqueda de implementar una lógica más horizontal, cooperativa y reticular entre gobiernos locales, actores privados e instituciones públicas provinciales y nacionales. En la Provincia de Córdoba, las experiencias de asociación intermunicipal verifican esta tendencia, de lo cual da cuenta una investigación realizada en IIFAP (Tecco, C.: 1994 y 1997b).

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

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

## **Participación y construcción de ciudadanía**

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

En la misma línea de razonamiento, se señaló la contribución de la participación ciudadana a la *efectividad* de las políticas, en tanto posibilite una mayor correspondencia de las necesidades y demandas comunitarias con los objetivos y resultados de los programas y proyectos sociales que se gestionan en el Municipio.

Pero a estas ventajas funcionales de la participación debemos sumar la de su potencial contribución al desarrollo de prácticas ciudadanas, particularmente en el campo de las políticas sociales.

Como señala José Sulbrandt, *la ciudadanía fue entendida básicamente como "status", en el sentido de poseer un conjunto de derechos y obligaciones, pero en esta perspectiva el individuo tiene un papel pasivo sin ninguna obligación de participar en la vida pública, lo cual apunta hacia un ciudadano privado y pasivo. Otra manera de entender la ciudadanía es considerándola como "proceso"* (Sulbrandt, J.: 2000; 4).

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

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

Las formas clientelísticas y paternalistas en política social *enseñaron malas virtudes, que en último término socavaron la responsabilidad social y generaron dependencia en los beneficiarios* (Sulbrandt, J.: 2000; 5).

Por oposición, la gestión participativa y en redes *puede contribuir a desarrollar y construir ciudadanía, permitiendo la inserción de los beneficiarios en redes significativas de interacción social y de producción, potenciando sus capacidades de acción personal y colectiva como miembros responsables de comunidades y grupos sociales* (Sulbrandt, J.: 2000; 8).

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

## Innovaciones de gestión y reforma de la administración municipal

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

La gestión estratégica no sólo implica cambiar las formas tradicionales de relación de la administración con el sistema de acción local, sino también modificar estilos y prácticas burocráticas que le son adversas.

Tales cambios deben apuntar a potenciar la capacidad de gestión de las administraciones y gobiernos locales, para que estos logren los resultados buscados, adecuando a ello las estructuras, procesos y recursos organizacionales (Tecco, C.: 1997a).

A nuestro criterio, el objeto de cualquier reforma administrativa debería ser mejorar la función de producción de la organización municipal, procurando una mayor aptitud de ésta para cumplir su misión y objetivos. Para ello, como sostiene O. Oszlak (1992), deben mejorarse las relaciones técnicas entre los objetivos organizacionales y la combinación de los recursos necesarios para lograrlos. Si no se contempla esta relación, los ajustes en las estructuras y plantas de personal, si bien en lo inmediato pueden contribuir a disminuir el gasto, conducen inevitablemente a deteriorar la prestación de los servicios y a debilitar la capacidad de gestión del gobierno local.

En cualquier actividad productiva, trátase de bienes o de servicios, antes de determinar la cantidad de personal necesaria, debe tenerse muy claro qué es lo que se va a producir y cómo se lo va a producir. Sólo a partir de allí sabremos la cantidad y las calificaciones requeridas en materia de recursos humanos. Por eso, los objetivos y planes de acción institucionales son un pre-requisito, al cual se adaptan la estructura y los recursos necesarios para ponerlos en práctica.

Pero, como es sabido, aún contando con planes y proyectos claros, los gobernantes locales se encuentran al asumir con organizaciones rígidas, que actúan por inercia, y en cuya construcción no participaron. En efecto, un aspecto crítico en las administraciones municipales suele ser el de los recursos humanos, cuando sus calificaciones no se adecuan a las características y necesidades de la gestión pública actual.

Sin embargo, los déficit en esta materia no se limitan a los conocimientos y habilidades del personal y cuadros de la administración, sino también al campo actitudinal. Por tal motivo, la capacitación de recursos humanos debería entenderse no sólo como la transmisión de saberes para que el personal adquiera destrezas instrumentales, sino también como un espacio para la construcción de conocimientos compartidos sobre la estrategia general del Municipio. En este sentido, es importante remarcar lo dicho a comienzos de este artículo sobre la *capacidad tecnológica* de las organizaciones, entendiendo que la misma se conforma por un complejo de conocimientos, habilidades y experiencias de una organización y los vínculos e interacciones que existen a su interior.

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

También la estructura de la administración municipal debe guardar correspondencia con los propósitos institucionales y adecuarse a los objetivos y actividades definidos por el Municipio. De nada sirven los organigramas y manuales de funciones, aprobados por ordenanzas, de acuerdo a un modelo tomado de otros Municipios, cuyos campos y modalidades de intervención difieren del caso particular de que se trate.

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

La planificación municipal, herramienta de gestión en la cual no nos detendremos por ser la de mayor tratamiento en la literatura especializada, es un insumo básico para la formulación de los presupuestos municipales. En efecto, el presupuesto es un instrumento de gobierno, mediante el cual se asignan recursos a los programas y proyectos resultantes del proceso de planificación. Si los presupuestos municipales devienen del mero ajuste o actualización de los ejecutados en años anteriores, las decisiones adoptadas en un proceso de planificación estratégica carecen de sentido.

## **Dos modelos opuestos de gestión local**

A fin de caracterizar la gestión municipal de programas sociales y de promoción económica, proponemos dos *modelos ideales*, en el sentido weberiano<sup>1</sup>. Estos modelos son construcciones axiológicas que difícilmente encontraremos en estado puro dentro del mundo real. Tienen sin embargo la utilidad de ser una herramienta para el análisis, permitiéndonos contrastar situaciones y observar la mayor o menor proximidad de cada caso concreto que estudiamos a uno u otro de dichos modelos. Los modelos ideales elaborados agrupan indicadores que toman en consideración los criterios teóricos expuestos en este artículo.

A estos modelos opuestos de gestión municipal los denominamos *tradicional* e *innovador*, siendo sus respectivas características las que esquemáticamente se presentan en el siguiente cuadro (pag. 24).

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

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

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

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

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

Si bien los ingresos corrientes de los Municipios son los recursos habituales con los que se cuenta para

enfrentar el gasto y la inversión, es también necesario procurar otros mecanismos de financiamiento. Las *fuentes no tradicionales de financiamiento* son de diverso tipo e incluyen tanto las de origen estatal como privado, comunitario, de instituciones internacionales, etc.

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

Finalmente -y relacionado con el anterior- otro indicador contemplado en los modelos *tradicional e innovador* es el de las *vinculaciones interjurisdiccionales*. El sistema de acción local no es un sistema cerrado. Por el contrario, en todas sus dimensiones (político-administrativa, empresarial y socio-territorial) se articula a sistemas supralocales. Por ello, son de gran importancia tanto las articulaciones horizontales (con gobiernos e instituciones públicas y privadas de otras localidades), como las verticales (con organismos de otras esferas del Estado y con organizaciones cuyos espacios de actuación son provinciales, nacionales e internacionales).

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

## Síntesis

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

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

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

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

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

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

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

Este razonamiento es también extensible al campo de las políticas y programas sociales. En efecto, la sociedad civil en una localidad suele estar conformada por un conjunto heterogéneo de instituciones y organizaciones públicas-no estatales, con intereses y objetivos diversos, como así también diferencias en materia de recursos, niveles de formalización institucional, antigüedad y trayectoria. Este potencial endógeno es un capital social, cuyo valor no depende sólo del número y de los recursos de que disponen las organizaciones de la sociedad civil, sino también de su capacidad para establecer relaciones recíprocas y concertadas en redes.

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

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

Por otra parte, la innovación en la gestión municipal no sólo implica construir nuevas formas de relación entre el gobierno y la sociedad local para producir políticas públicas, sino también modificar estilos y prácticas clientelares de la administración que son adversas a los cambios.

El clientelismo y la anomia social, como el paternalismo y la conciencia filial, son partes indisolubles de una misma relación. Es precisamente este tipo de relaciones el que consideramos necesario superar. Es necesario preparar a las personas que integran la organización municipal para estos cambios, tanto a los funcionarios políticos como a sus recursos humanos permanentes.

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

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

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

## **Bibliografía**

Albuquerque Llorens, F.: *"Metodología para el desarrollo local"*, Santiago, ILPES, LC/IP/G. 105, 24/02/97.

Aliani, M.; Alonso, O. y Welschinger, D. (2000): "Estado, estrategias y desarrollo local" en *Administración Pública y Sociedad* N° 13, IIFAP, Córdoba, mayo de 2000.

Arocena, J. (1995): *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. CLAHE, Caracas, Ed. Nueva Sociedad.

Aydalot, P. & Keeble, D (1988): *High technology industry and innovative*

*environments*. Londres, Routledge.

Borja, J. & Castells, M. (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus.

Esser, K. Hillebrand W., Messner, D. Y Meyer-Stamer, J. (1996): "Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política" en *Revista de CEPAL* N° 59, Santiago.

Irfan ul Haque (1995): *Trade, Technology and International Competitiveness*, Washington, EDI World Bank.

Kliksberg, B. (1991): *¿Cómo será la Gerencia en la década del 90?* INAP de Argentina, Bs.As., (Mimeo).

Kliksberg, B. (2000): *¿Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?* Ponencia presentada al Vº Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo, 24-27 de octubre de 2000.

Kotler, Philip; Haider, D. & Rein, I. (1994): *Mercadotecnia de Localidades*, México, Editorial Diana.

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

PNUD/BID (2000): *"Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil en Argentina"*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo, Edilab Editora, Argentina.

Sulbrandt, J. (2000) *Gerencia Social y Construcción de Ciudadanía*. Ponencia presentada al Vº Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo.

Tecco C, & Bressan J.C. (1993): "La descentralización como estrategia para la reforma del Estado. Análisis de la experiencia desarrollada en Córdoba" en *Administración Pública y Sociedad* N°8, IIFAP, Córdoba.

Tecco, C. (1994): "Los Municipios y la gestión del desarrollo local y regional" en *Administración Pública y Sociedad* N° 9, IIFAP, Córdoba.

Tecco, C. (1997a): "El Gobierno Municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los Municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales" en García Delgado, Daniel (Comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y Sociedad Civil en Argentina*. FLACSO, Ofic.de Publicaciones C.B.C., Universidad de Buenos Aires.

Tecco, C. (1997b): "Sobre las características de la Gestión Pública en Municipios Pequeños e Intermedios. Apuntes basados en estudios de casos" en *Administración Pública y Sociedad* N° 10, IIFAP, Córdoba.

Weber, M. (1969): *"Economía y Sociedad"* México, Fondo de Cultura Económica.

(\*) Master en Ciencias Sociales, Universidad de Lundt (Suecia), Licenciado en Geografía, Universidad de Buenos Aires. Director y Profesor Titular en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba.

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

