

# **VIEJOS ESQUEMAS, NUEVOS DESAFÍOS: GOBERNAR LA CIUDAD**

Claudia BERNAZZA

La Plata, 2003



# VIEJOS ESQUEMAS, NUEVOS DESAFÍOS: GOBERNAR LA CIUDAD

Claudia Bernazza<sup>1</sup>

## El Estado municipal en Argentina

Aún cuando los Estados Provinciales y el Estado Nacional hayan configurado nuestra identidad, el Estado municipal es un Estado con historia en la Argentina. Los Cabildos, una institución de origen hispánico con funciones ejecutivas a nivel local, continuaron organizando la vida de los principales centros urbanos luego de la Revolución de Mayo. Este rol es cuestionado en 1821, cuando se dicta la ley que los suprime, desdibujando tempranamente lo que podría llamarse un "gobierno local". Ya entonces se invocaba el milagro de la "mano dura", y el poder territorial se delega en jefes policiales.

Haciendo referencia a Rivadavia, a quien se considera autor de la iniciativa, A. Uslenghi<sup>2</sup> comenta: *"Si bien la organización de los cabildos era defectuosa en cuanto no se atendían debidamente las necesidades de la población, no se estableció un sistema orgánico en sustitución de ellos, lo que no dejó de ser otra de las grandes contradicciones de quien después ha sido considerado, por un sector de nuestros historiadores, como iniciador del proceso encaminado a transformar nuestras instituciones fundamentales."*

El autor citado expresa que *"esa falta de transición entre un régimen municipal, de tipo aristocrático, basado en el gobierno de los vecinos más calificados -como era el de los Cabildos- al sistema democrático que cobró impulso después de la Constitución de 1853, fue uno de los elementos que dificultó la formación de una cultura política municipal arraigada y de una tradición administrativa que se inspirara en la protección de los habitantes y en la atención de sus necesidades primordiales."*

Esta herida inicial debilitó el impulso de una cultura municipal, y crecieron tanto las responsabilidades como las expectativas alrededor del Estado Nacional y los Estados provinciales. Allí se dirimió nuestra historia y nuestra ideología.

## Los municipios en la provincia de Buenos Aires

Los municipios de la provincia de Buenos Aires son regulados por el Decreto Ley N° 6769/58, Ley Orgánica de Municipalidades. No se autoconstituyen, ni normativa ni históricamente: es el gobierno provincial el que les da origen. En este contexto, el

---

<sup>1</sup> Ingeniera Agrónoma (UNLP). Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO). Subsecretaria de la Función Pública. Ex Secretaria Ejecutiva del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP). Asesora de Gabinetes Municipales. Docente de la Maestría en Administración Pública (UBA). Docente de la Especialización en Administración Pública Local (UBA).

<sup>2</sup> Uslenghi, A.: Naturaleza Jurídica del Municipio según la Corte Suprema. Revista de Derecho Administrativo N° 3, 1996.

Estado Municipal es el producto de conceptos y visiones que sobre el rol municipal han tenido los gobiernos provinciales.<sup>3</sup>

La organización municipal asentada en territorio bonaerense reproduce la organización estatal tradicional, aún cuando los alcances del poder legislativo local esté discutido en razón del debate aún no saldado de la autonomía municipal<sup>4</sup>. Asimismo, su órgano judicial es débil y optativo, ya que el Intendente puede actuar como Juez de Faltas. Pero más allá de esta investidura formal, la administración municipal es un tejido complejo, y, las más de las veces, anómico e ineficaz. Por un lado, el municipio de la democracia reciente arrastra los problemas del Estado burocrático autoritario, en el que la construcción de laberintos administrativos permitió retener el poder sin actividad política. Por otro lado, el poder del Intendente se ve permanentemente jaqueado por el Concejo Deliberante. El diálogo entre el Departamento Deliberativo y el Ejecutivo está atravesado por los resortes de poder que le corresponden a cada uno: amenazar con no aprobar el presupuesto, por el lado del Departamento Deliberativo; vetar las ordenanzas, por el lado del Departamento Ejecutivo, serían expresiones del tipo de relación que establecen.<sup>5</sup>

A su vez, este entramado político tiene dificultades a la hora de relacionarse con el entramado burocrático que lo secunda, un personal de planta que se “adueña” de la gestión en nombre de un saber dado por la experiencia y por la pertenencia más estable a la organización. El político se topa con las resistencias que el aparato administrativo ofrece a sus programas y voluntades, mientras el personal estable justifica esta resistencia aduciendo que la fugaz presencia del político lo inhabilita para tomar decisiones racionales. Prefiere tomar decisiones *per se*, amparado en el conocimiento de una normativa cuya aplicación no le despierta dudas ni le sugiere alternativas. Estas racionalidades opuestas conviven, a su vez, con una lógica tecnocrática dedicada a la confección del presupuesto, al diseño de la arquitectura organizacional, a la elaboración de proyectos urbanos o dictámenes sobre los más variados temas, desde cargos no políticos consagrados por la norma (Juez de Faltas, Jefe de Compras, Contador y Tesorero Municipal) o desde oficinas de planeamiento o asuntos legales.<sup>6</sup>

### **Cientelismo municipal y régimen de personal**

Otra característica distintiva de los municipios bonaerenses es su limitada capacidad para abordar problemas macroestructurales, cuya resolución está en manos de otros niveles estatales. Sin embargo, a las puertas del municipio golpean, cada día con más fuerza, la inseguridad, la pobreza, el desempleo. En este último campo, los municipios ensayaron una respuesta que los configura: la incorporación de personal a la planta administrativa municipal, mecanismo que traslada el problema al déficit público.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Sette, E.: Hacia un nuevo modelo de gestión municipal, 1995.

<sup>4</sup> El artículo 123 de la Constitución Nacional reformada la declara explícitamente, pero cada provincia ha seguido su propio criterio a la hora de ordenar la institución municipal. En el caso de la provincia de Buenos Aires, que también reformó su constitución, esta autonomía no ha sido reconocida.

<sup>5</sup> Garay, A.; García Delgado, D.: Situación de los gobiernos locales en Argentina, 1986.

<sup>6</sup> Garay, A.; García Delgado, D.: *op. cit.*

<sup>7</sup> Cormick, Hugo: El municipio del Conurbano Bonaerense, Revista Aportes, 1997.

Este ofrecimiento discrecional del recurso público más cercano a las necesidades y demandas sociales -ante la imposibilidad o incapacidad de lograr acuerdos de desarrollo económico para la generación de oportunidades laborales- forma parte de un amplio espectro de ofrecimientos discrecionales conocidos con el nombre de clientelismo.

Al no existir mecanismos de convocatoria y selección para el ingreso, el empleado que conoce las vacantes que se producen, solicita a sus superiores el ingreso de los "suyos". Así, en un marco de información restringida sobre el tema, se genera un alto grado de parentesco entre los integrantes de los planteles estables de las estructuras orgánico funcionales. De hecho, muchos trabajadores municipales creen que existe alguna normativa al respecto<sup>8</sup>. Este fenómeno sustenta la paradoja fundacional de la burocracia municipal: los empleados de planta se arrojan la defensa de la "neutralidad política" de la organización, pero su ocupación tiene lugar por caminos alejados de la racionalidad que se invoca<sup>9</sup>.

El clientelismo descrito abarca también los mecanismos de locación de obras y servicios. Los proveedores y contratistas del Estado han formado una "patria" que se ha hecho tristemente célebre. Su forma de operar a nivel nacional y provincial se reproduce en el nivel municipal.

### **El municipio como oportunidad**

Las configuraciones sociales de la era de la globalización plantean, con sus expectativas, un desafío histórico a los municipios de la provincia: dejar de lado una función de corte administrativo que convive dificultosamente con la actividad política territorial. Superar los mecanismos clientelísticos que se utilizan tanto en el campo administrativo como en el político, para pasar a ser los mediadores entre el Estado y la sociedad, promoviendo diálogos directos y eficaces que instalen prácticas democráticas a nivel local y regional.

Pero estas expectativas sorprenden al municipio trabajando a puertas cerradas, atrincherado detrás de sus mostradores, con serias debilidades estructurales y recursos humanos escasamente calificados, no sólo para afrontar los nuevos desafíos sino también para dar cuenta de los tradicionales<sup>10</sup>. Estudios realizados en el marco de los seminarios y talleres dictados por el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP)<sup>11</sup>, señalan los siguientes problemas:

---

<sup>8</sup> Bernazza, C.: Informe de Diagnóstico organizacional, municipalidad de Moreno. Convenio de asistencia técnica IPAP-Moreno, 1996.

<sup>9</sup> La caída salarial se refuerza con toda suerte de premios y bonificaciones -por antigüedad, asistencia, dedicación exclusiva, tarea riesgosa- cuya asignación pone en marcha mecanismos clientelísticos internos. Al recurrir a estos mecanismos, se aleja la posibilidad de que los gobiernos locales cuenten con un régimen escalafonario real ligado a la calificación y el desempeño.

<sup>10</sup> Cabría preguntarse por qué esta incapacidad institucional no fue objeto de reclamos sociales. Seguramente, esta indiferencia también tuvo que ver con el escaso interés que despertaba el municipio.

<sup>11</sup> Bernazza, C.: Diagnóstico de la organización municipal, Programa de Capacitación Municipal, IPAP, 1997.

### **1. Ausencia de un plan estratégico de gobierno**

Una sensación recurrente tanto entre los funcionarios como entre los agentes, es la de estar realizando acciones erráticas, que no responden a un plan preestablecido. El tiempo parece escurrirse atendiendo cuestiones urgentes, mientras grupos o individuos presionan sobre la organización hasta "arrebatarle" la respuesta que esperan.

### **2. Tensión permanente entre la lógica política, la racionalidad técnica y la lógica administrativa.**

La convivencia conflictiva entre las distintas racionalidades da lugar a un conjunto de acciones de gobierno que no dan cuenta de la voluntad política originaria. Mientras se elabora el presupuesto según mecanismos de vieja data, mientras se administran programas provinciales y nacionales de diversa índole, esta voluntad política se diluye y debilita.

### **3. Organigramas distorsionados, con superposiciones y faltantes.**

La estructura orgánica responde a un modelo piramidal que hoy se debate por su incapacidad de dar respuesta a las demandas sociales actuales. Se observa una arquitectura sobredimensionada a nivel de jefaturas intermedias y procesos administrativos complejos que responden a la necesidad de reproducción de la burocracia antes que a una preocupación por la prestación de servicios. Las jefaturas son producto de negociaciones salariales antes que una necesidad de la organización o del proyecto de gobierno. Por sus características, desalientan el trabajo en equipo.

### **4. Baja productividad.**

Existe la convicción, tanto en la sociedad como entre los propios integrantes de los gobiernos locales, que cualquier servicio prestado por el municipio podría hacerse mucho mejor, con los mismos recursos. La normativa parece, incluso, poner trabas a la eficacia y la eficiencia<sup>12</sup>. Los sistemas de evaluación y control son anacrónicos, de tipo *ex-post*.

### **5. Problemas de recaudación. Bajos índices de cobrabilidad. Gestión económica difusa.**

Los problemas de recaudación y los índices de cobrabilidad reflejan el desinterés social por el sostenimiento del aparato burocrático municipal. A este problema se le suma un débil poder de policía, que poco puede hacer frente a las deudas que se generan. Por otra parte, la realidad económico financiera del Estado Municipal es difusa. Evaluar la prestación de servicios en relación con la recaudación y los ingresos por coparticipación no es tarea sencilla, por lo que no siempre los municipios están dispuestos a encararla. Desde la Subsecretaría de Asuntos

---

<sup>12</sup> Las compras a través de licitaciones, por ejemplo, respetan tiempos normativos que no se condicen con la velocidad con la que actualmente se compra y se vende en el mercado, por lo que se pierden oportunidades, rebajas en los precios, y la posibilidad, muchas veces, de contar con los insumos en tiempo y forma para la concreción de un proyecto. El caso de los programas de empleo es paradigmático: cuando ha sido aprobado un proyecto y las personas que participan de él, se debe esperar la provisión de la materia prima, y este tiempo de espera muchas veces es superior al período del proyecto.

Municipales se señala: "En muchos casos, los gobiernos municipales no tienen idea de lo que cuesta proporcionar los servicios que ofrecen, ni poseen sistemas de evaluación de calidad, ni saben hasta qué punto la prestación satisface a los destinatarios."<sup>13</sup>

#### **6. Política de recursos humanos “de hecho”.**

No existen sistemas aceitados de convocatoria, selección, ingreso, inducción, capacitación y evaluación de desempeño, lo que se vincula al fenómeno clientelístico ya comentado. Cuando estos sistemas existen, se convierten en formalidades a cumplir. El régimen escalafonario, que generalmente agrupa al personal según categorías que no responden a las nuevas misiones institucionales, pierde vigencia y vigor normativo por alcanzarse rápidamente los niveles de máxima remuneración que propone.

#### **7. Participación comunitaria reciente, “sospechada” por el plantel burocrático.**

Las nuevas formas de representación social no son reconocidas por el aparato burocrático. Por otra parte, la crisis de representatividad que golpea al Departamento Deliberativo aún no ha disparado en ese ámbito nuevas formas de participación.

#### **8. Espacio físico y recursos desaprovechados.**

La distribución del espacio institucional y del equipamiento es producto de las negociaciones y conflictos entre los núcleos internos de poder que luchan por su posesión, por lo que no responde a prioridades establecidas desde la conducción.

#### **9. Comunicaciones deficientes**

No se realizan reuniones y no se administran comunicaciones escritas del tipo memos, notas, circulares, etc., que faciliten el intercambio. En relación con las reuniones que logran concretarse, los problemas organizativos suelen desprestigiarlas. En cuanto a las comunicaciones externas, se observan las tradicionales oficinas de prensa y difusión, desde las que no se plantea una política de comunicación social y atención al público.

---

<sup>13</sup> Sette, E.: Hacia un nuevo modelo de gestión municipal, 1995.

## Aldea local, paisaje global

Sin perjuicio de este diagnóstico, muchos municipios están aprovechando las oportunidades que, como nunca antes, se están presentando. En La Plata y en Bahía Blanca, en Trenque Lauquen y Balcarce, en General Paz y Mar del Plata, en Moreno, Tigre, Ituzaingó y San Fernando, gobiernos de diferente signo político están abocados a la elaboración de planes estratégicos, a la conformación de regiones, a la capacitación y jerarquización de sus agentes y al diseño y aplicación de sistemas de participación social. El relajamiento de las estructuras rígidas y jerárquicas y el "ascenso" de las comunicaciones como componente central de las relaciones humanas, construye nuevas organizaciones públicas y privadas, y la organización municipal se ha sumado a esta transformación.

En todas estas iniciativas, subyace la certeza de que las subdivisiones pensadas por el Estado Provincial no pueden definirse, *a priori*, como sociedades locales. Éstas nacen de una historia compartida, de la generación de valores comunes, de prácticas conjuntas, de la fundación de un "nosotros": *"un territorio con determinados límites es una sociedad local cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros, y cuando conforman un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Dicho de otra forma, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores y bienes localmente gestionados"*.<sup>14</sup>

La construcción de la sociedad local es el desafío del Estado municipal. Como sucedió antes con los otros niveles estatales, lo necesitamos como promotor del proyecto que funda identidad y del desarrollo humano de quienes conviven en él. Este es el rol que está llamado a cumplir, aún cuando no está solo en el escenario territorial de fin de siglo: lo local está cruzado por lo regional, por el mercado, por los otros niveles estatales, por decisiones que se toman en geografías lejanas.

Sin perder de vista ni desacreditar al Estado Nacional o Provincial (los que no pueden abdicar de la construcción de proyectos integrales, ligados a la identidad y al sentido de "patria"), en el escenario de la globalización, los municipios están llamados a ser quienes organicen y den sentido a las políticas de distinto origen que se aplican en el territorio. Asumiendo sus debilidades, planteándose el desafío de su propia transformación, los municipios deben ser capaces de **convocar y ordenar las voluntades que se relacionan, de una u otra manera, con el espacio local.**

Las nuevas urbanizaciones, las autopistas y los centros comerciales, el espacio virtual y la aldea global, pueden destruir la comunidad territorial. Pero también pueden potenciarla hasta límites insospechados, si el municipio está en condiciones

---

<sup>14</sup>Arocena, José: *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*; CLAEH-Universidad Católica del Uruguay, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

de planificar una estrategia que supere viejos organigramas y temores. El cometido último será, y en esto no hay discrepancias, *construir comunidad*.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup>Gaebler, Osborne: *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós, Colección Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1996.