



Luis
Antonio
Traba

Desarrollo, governabilidad y gestión local

UNIVERSIDAD NACIONAL
DEL LITORAL



Desarrollo, gobernabilidad y gestión local



Rector Enrique Mammarella
Secretario de Planeamiento Institucional y Académico Miguel Irigoyen

.....
Traba, Luis Antonio
Desarrollo, gobernabilidad y gestión
local / Luis Antonio Traba. - 1a ed. -
Santa Fe : Ediciones UNL, 2021.
Libro digital, PDF (Diálogos)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-749-288-0

1. Administración. I. Título.
CDD 658.001
.....

© Luis A. Traba, 2021.

© ediciones  UNL, 2021

Dirección Ediciones UNL
Ivana Tosti

Coordinación editorial
María Alejandra Sedrán
Corrección

Laura Prati
Diagramación de interior
Laura Canterna

—
editorial@unl.edu.ar
www.unl.edu.ar/editorial



Luis A. Traba

Desarrollo, gobernabilidad y gestión local



Indice

Las ciudades y el desarrollo / 7

I. Análisis y desarrollo de la organización / 15

La división del trabajo en una organización / 17

La organización / 20

Los procesos / 28

El puesto de trabajo / 34

El Desarrollo Institucional / 37

II. La gestión intermunicipal / 47

Caracterización institucional / 48

Análisis de casos de AM / 53

Las alternativas institucionales / 57

Las posibilidades en el contexto de Santa Fe / 60

III. La descentralización intramunicipal / 67

Análisis crítico / 70

Criterios / 73

El caso de Santa Fe / 74

Un plan de acción / 77

IV. La cuestión de la participación / 81

La oferta metodológica / 93

Anexo 1 / 111

Anexo 2 / 112

Anexo 3 / 113

Anexo 4 / 114

Bibliografía / 115

Las ciudades y el desarrollo

Desde hace un poco más de una década estamos asistiendo a un *cambio de paradigma* en el rol que las ciudades, los niveles locales de gobierno y la sociedad, juegan en el desarrollo social y económico de los ciudadanos y sus instituciones. Motivado por diversos fenómenos tan disímiles como la urbanización creciente de la población, la descentralización de competencias desde mayores niveles territoriales en el marco de la tendencia hacia la *gobernanza* o la inserción de esa dimensión territorial más cercana al ciudadano en el proceso que se conoce como globalización, los municipios han venido abandonando la mera función de prestador de servicios que se le tenía asignada históricamente. Esto implica que han debido buscar *nuevas formas de gestión para absorber nuevas responsabilidades* e insertarse los procesos económicos y políticos que trae aparejado un esquema de nuevos parámetros de intercambios económicos y culturales y sobrevivir en el intento.

Pero sobre todo, en la búsqueda de lo que en ese contexto, se conoce como “competitividad del territorio” o

como se posicionan los actores en un determinado ámbito espacial para insertarse en esa globalización. Han debido asumir la resolución de asuntos que antes no les eran propios, tanto a partir de una visión específica del desarrollo en ese marco como a causa de la ineficacia de otros niveles estatales de enfrentar la crisis, cosa que no es nueva por otro lado y que ahora derrama responsabilidades hacia “abajo”.

Esto último, definido así muy sintéticamente, es un fenómeno que se puede designar en forma general con el nombre de *desarrollo local*. Es decir, hablamos de pensar y hacer todas aquellas acciones inducidas por las necesidades de la población que deben ser satisfechas en un marco “global” en una gran medida potenciando el nivel local más allá del actor público/privado que lo haga. Como se verá luego, tanto a partir de la inducción de acciones de otros niveles estatales o institucionales de mayor envergadura territorial como por la generación de líneas de trabajo propias, hoy en día la gran mayoría de los problemas los resuelve el municipio. Precisamente, aquí se trata de plantear cual es la mejor manera de hacerlo.

Ahora, este desarrollo debe tener un carácter y un marco de gobernabilidad que lo contenga para evitar la repetición de modelos no deseados. Un buen marco general que se puede tomar lo desarrolla el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fijando la “Agenda de Gobernabilidad para América Latina”, la que fuera desarrollada por ese organismo y validada por expertos de todo el continente a través de foros reales y virtuales. La Agenda concibe la gobernabilidad local como “la capacidad de un

sistema social de enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades en términos positivos para satisfacer las expectativas y necesidades de sus miembros conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”.

Se identifican así seis condiciones necesarias para el éxito de un proceso local de desarrollo:

1. La construcción de una visión colectiva del desarrollo local (visión estratégica)
2. El reconocimiento de liderazgos individuales o colectivos con capacidad para convocar el compromiso de la sociedad con el proceso que se promueve (legitimidad y liderazgo transformacional)
3. El desarrollo de relaciones constructivas entre los actores comprometidos en el proceso (relación constructiva entre actores)
4. La adopción de instrumentos de buen gobierno que garanticen la eficacia y transparencia de las políticas públicas necesarias en el proceso (capacidad institucional)
5. La participación de los ciudadanos en las diversas etapas del proceso (participación ciudadana)
6. El enfoque de desarrollo humano en las políticas públicas y en la planificación (enfoque de desarrollo humano)

Como veremos más adelante, este trabajo más allá de plantear soluciones a algunos de los problemas con los que se encuentra el gestor local en este contexto, remarca prácticamente todas estas líneas conceptuales en cada propuesta

metodológica que hace, desarrollando ideas de una manera que busca ser coherente entre el concepto de desarrollo y las herramientas que utiliza para ello. De hecho, los casos que el Programa exhibe de su aplicación en América Latina han avanzado sobre reformas administrativas, regionalización, descentralización, metodologías participativas, entre otros proyectos y planteos conceptuales respecto de los cuales aquí se plantean líneas de acción.

Un capítulo aparte demandaría una “condición de borde” para este desarrollo que en gran parte de nuestra región no se da: la *autonomía municipal*, factor *sine qua non*, a juicio del autor, para establecer las condiciones de éxito básicas para el desarrollo local. Entendiendo esta condición como la capacidad de una sociedad organizada de dictar sus propias pautas de relación social, económica y política, siempre en el marco de una legalidad de mayor orden pero con la suficiente “independencia” como para adaptarlo a su propia realidad e idiosincrasia, desgraciadamente no es posible observarla en la mayoría de los gobiernos locales de las provincias argentinas.

En el estado de cosas que se viene dando históricamente los gobiernos subnacionales, provinciales en nuestro caso, poseen una gran ingerencia a nivel municipal. Se puede observar que en muchos casos modifica sus formas de representación política, coacciona los gobiernos locales con líneas de financiamiento, manipula recursos aplicables localmente, coarta las posibilidades de recaudación y reasignación de los recursos propios, entre los emergentes menos deseables de esta situación.

Una de las intenciones de este trabajo es que se pueda contar con elementos adicionales respecto de la dificultad de alcanzar los niveles de desarrollo que se vislumbran en el marco dialéctico local/global, sin esa capacidad de movimientos y de autodeterminación que genera como marco básico la autonomía municipal.

Como dijimos, estos cambios en el contexto sumados a la propia evolución de la modernidad han generado en términos concretos “nuevos asuntos” que se han incorporado a la agenda y, por lo tanto, al gobierno local a partir de estos procesos. Se pueden mencionar cuestiones que tienen que ver con la infraestructura de comunicaciones, los grandes servicios públicos, el generar condiciones para el desarrollo económico de la región, la atención de la salud de la población a ciertos niveles y ver por la educación y la cultura más allá de iniciativas eventuales, como algunos nuevos asuntos que hasta hoy son competencia de otro nivel estatal. Éstos se sumarían a los tradicionales de residuos, tránsito y mantenimiento de calles, el consabido ABL (alumbrado, barrido y limpieza) de otra época.

Estos nuevos asuntos entonces se presentan en un nuevo contexto local donde sumado a la siempre presente crisis socioeconómica y al nuevo contexto general descrito, se ha generado una complejidad tal en los problemas de la población que el Estado se ve como ineficaz en la actualidad a partir de que sus respuestas son en su mayoría fuera de tiempo y forma. Esa complejidad deviene básicamente de observar que los problemas son cada vez mayores, es decir, han aumentado en sus dimensiones y que son cada

vez más diversos, ya que presentan nuevas facetas desconocidas hasta el momento para quien debe atenderlas, lo que a su vez demanda ciertas condiciones de gobernabilidad para garantizar mínimos niveles de efectividad en ese contexto.

El planteo de este trabajo es que este escenario que debe enfrentar el nivel local del Estado implica para su resolución una *reforma profunda y concienzuda de su modelo de gestión*, o sea, que debe iniciar un proceso de cambios en la forma que toma decisiones y asigna recursos a la solución de cada problema, diagnosticando, planificando, implementando y corrigiendo sus políticas públicas en cada asunto. Tarea larga y ardua que la podemos encarar desde dos miradas.

Una es hacia adentro, hacia los *sistemas de gestión internos del estado municipal*, es decir, la reforma de sus estructuras y sus métodos de trabajo. Decíamos antes que la complejidad demanda respuestas más rápidas y eficientes, por lo tanto se puede afirmar que un Estado basado en el modelo burocrático de gestión no puede con ello. Estructuras más flexibles, métodos de trabajo más ágiles, innovación metodológica y tecnológica son imprescindibles para una gestión exitosa en la actualidad.

Precisamente, en la primera parte de este trabajo, haremos referencia a una forma de estudiar este aspecto que permita al lector incorporar elementos tanto de autoanálisis como de prospectiva que lo asistan en la tarea de repensar estos temas, referenciándose en lo que podemos definir como el *Estado de tercera generación*.

La otra mirada es hacia su contexto inmediato, la que está determinada por cierto tipo de problemas como los

ambientales y los de infraestructura mayor que comparte con los distritos lindantes, o la atención de las particularidades dentro de su ejido urbano, ambos con un aspecto en común: generan efectos que se deben analizar en términos territoriales. Efectos por los que se presenta la necesidad de que el Municipio deba realizar lo que se denomina un *cambio de escala de la gestión*, generando un movimiento en un doble sentido.

Es decir, por un lado, debemos empezar a pensar en las regiones como extensión de los intereses y anhelos comunales hacia sus “socios-vecinos”. Por el otro, en la descentralización como forma de fraccionar la realidad, simplificándola y particularizándola, y de generar mayor compromiso y participación de la población.

Finalmente, en función de que a lo largo del trabajo se aborda el tema de la participación en distintos temas y diferentes ámbitos, consideramos conveniente incluir un apartado que dé cuenta de la concepción que se tiene sobre ello. Luego de analizado, se hace referencia a cierto material procedente de un programa de la FLACSO, el de Planificación Participativa y Gestión Asociada, en el que un equipo ha investigado, desarrollado e implementado metodologías que proponen reglar esos procesos para hacerlos más efectivos, fundamentalmente en el marco de un fenómeno tan complejo como el de la interacción de actores en un escenario bien definido dentro del proceso de una política pública.

Todos estos elementos nos llevan a pensar en que tres de los ejes centrales por los que debe transitar la nueva gestión municipal tienen que ver en primer lugar con un nuevo

enfoque organizacional que tienda a la flexibilización de sus estructuras, a una nueva gestión de sus recursos humanos y de su presupuesto. En segundo lugar, también es necesario promover un proceso de descentralización donde se persiga no sólo mejorar la calidad de los servicios al ciudadano sino también una atención más precisa de la realidad y una mayor participación social, así como, finalmente, a través de la asociación intermunicipal, resolver problemas que le afectan y, a la vez, exceden su ejido urbano.

Por lo tanto, este trabajo pretende brindar líneas conceptuales e instrumentales sobre cómo encarar esta transformación tomando el caso a la ciudad de Santa Fe, ejemplo aplicable también a la gran mayoría de los municipios argentinos y latinoamericanos por aspectos que comparten: su tamaño medio, la complejidad de su integración y, fundamentalmente, coincidencia de problemáticas y restricciones.

Finalmente, si bien el trabajo guarda una línea conceptual y trata de comprender las principales temáticas de la gestión local en la actualidad, su presentación modular permite al lector un recorrido flexible en el que es posible abordar cada una de las partes sin la estricta condición de leerlas secuencialmente.

Espero que les sirva.

I. Análisis y desarrollo de la organización

En esta primera parte intentamos una mirada hacia adentro para tratar la problemática que sufren las organizaciones que persiguen resultados concretos y nos los consiguen tal como lo esperan. Más allá de las características propias de sus realidades y de todas las cuestiones contextuales, todas las organizaciones sufren los efectos producidos por las formas en que se organiza el trabajo, fundamentalmente, en la calidad y cantidad de esos resultados. De la misma manera, vemos como necesario revisar las modalidades en que se llevan a cabo las tareas ya que varían de acuerdo a la naturaleza de cada trabajo a realizar y tienen un fuerte efecto sobre estas cuestiones.

Esta problemática se debe plantear en relación con la denominada *Organización Socialmente Necesaria* (OSC) que, en materia de asuntos públicos podemos definir como el *Estado de tercera generación*. Es decir, que luego de la reforma que discutió su rol/función en la sociedad y luego de haber intentado trasladar modelos de la gestión privada a las estructuras estatales, se está desarrollando un proceso donde el

Estado debe asumir que los asuntos públicos se dan en una arena que está fuera de su órbita directa de gestión: el *espacio público no estatal*.

Para moverse en ese terreno el Estado necesita de cuestiones que son sólo algunas de las principales características de esta OSC y que veremos a continuación:

- descentralización para acercarse a los problemas;
- gestión matricial para trabajar integradamente;
- trabajo por proyectos para poder hacer cosas articuladamente;
- trabajo por procesos para relacionar demandas con resultados;
- buen manejo de sus recursos internos;
- una ciudadanía comprometida, con accesibilidad y buena distribución de la información;
- dispositivos de construcción del consenso.

La necesidad de realizar este planteo emerge de ese proceso sobre todo cuando se vislumbra una baja efectividad en su accionar. Como se viene afirmando, los referentes en el tema aducen como motivos principales de esta situación a las restricciones presupuestarias, los recursos humanos poco calificados, las dificultades del contexto, la incompetencia estatal en niveles superiores, entre otros. Pero rara vez se invoca la falta de método para organizar el trabajo o la utilización de verdaderas reliquias procedimentales, resabios del modelo burocrático que entendemos es su “pecado original”.

La introducción de estos temas como una cuestión estratégica en el futuro de los municipios y de la gestión de su desarrollo está sustentada en que desde aquí es posible aportar fuertemente a la mejora en su desempeño al analizar la problemática del modelo de organización imperante y dar pautas de cómo *distribuir las tareas y responsabilida-*

des entre los integrantes de la organización y de cómo *desarrollar cada tarea en función de su naturaleza*.

Todo el análisis se enmarca en tres dimensiones en las que es posible desagregar una entidad institucional: la organización, los procesos y el puesto de trabajo. Esta decisión obedece a que, por un lado, cualquier metodología propuesta por la bibliografía especializada hace referencia a alguna de ellas en relación con su ámbito de aplicación específico. Pero, por el otro, son las tres dimensiones más ricas para trabajar ya que permiten conocer y mejorar específicamente el desempeño de la organización, produciendo así un mayor impacto con cualquier acción que las considere para su implementación.

La división del trabajo en una organización

En primer lugar conviene recordar que la definición más elemental de *organización* es aquella que dice que se trata de un conjunto de personas que se reúnen con un fin común, generalmente el de alcanzar un determinado objetivo, para lo cual asignan una cierta cantidad de recursos que son comprometidos en esa acción.

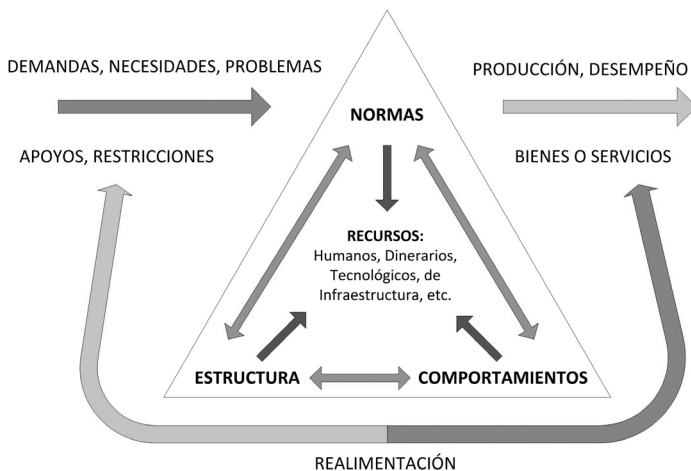
Alcanzar sus metas implica llevar adelante un determinado trabajo, el que siendo más o menos complejo se concreta a través de la realización de determinadas tareas secuenciales o consecutivas. Estas tareas, o formas de trabajo más simples, agregadas de acuerdo a un orden que sigue una lógica productiva, logran en definitiva transformar el estímulo o demanda que generó esto en una respuesta que las satisfaga. Lo que acabamos de definir es lo que se denomina el *proceso productivo* de la organización.

Esto significa que de un proceso se obtiene la transformación que convierte una demanda, necesidad insatisfecha o problema en un resul-

tado que implica la satisfacción de la demanda o de esa necesidad, o simplemente la resolución del problema. Básicamente la problemática de todas las organizaciones del mundo se reduce a esto, ya sea que produzcan bienes o presten servicios, sean públicas o privadas, tengan o no fines de lucro.

En primer lugar, para producir un estudio sistematizado de las organizaciones resulta necesario definir un esquema analítico que presente ciertas dimensiones a partir de las cuales caracterizarlas. Para ello, es interesante repasar aquellas que componen una organización con el fin de tomar conciencia de su complejidad y de las “fuerzas” que accionan en su interior retomando el *modelo conceptual* que nos aportan Oslak y Heinze (1987). A continuación presentamos una descripción sintética del mismo:

Modelo conceptual



Estas dimensiones coinciden o son congruentes con la descripción de organización que presentamos, es decir, son comunes a todas las organizaciones y pueden ser analizadas en cada una. Haciendo una adaptación para el caso, podemos describir en forma sencilla el modelo empezando por considerar las dimensiones que van desde y hacia lo externo. Una es el medio en el que se inserta para cumplir con su tarea y, la otra, su performance o la medida de su trabajo.

Contexto: básicamente puede identificarse como todas las restricciones que condicionan el accionar de las organizaciones y que no pueden ser atribuidas o controladas por ella. Aquí se pueden citar las políticas públicas específicas para el sector, las condiciones políticas y socioeconómicas, los factores culturales del medio en el que se insertan, etc. Fundamentalmente, es todo aquello que más allá de sí misma o del objeto de su trabajo, coarta o potencia el accionar de la organización e induce o condiciona su producción. El contexto es donde se inserta su producción y desde donde se hacen sus demandas.

Desempeño: esto no es otra cosa que el nivel de satisfacción de la demanda/necesidad/problema que la organización alcanza. Es decir se debe evaluar su producto desde la perspectiva de sus fines. Lo que a su vez se puede considerar en partes: su eficacia, es decir si cumple o no con la satisfacción de esa demanda; su efectividad, esto es cuáles y cuántos de sus objetivos alcanza; y su eficiencia, es decir, considerar qué cantidad de recursos consume para satisfacer esa demanda.

Por otro lado, para considerar específicamente lo interno es necesario atender a lo constitutivo de su conformación, a la herramienta para lograr ese desempeño, a saber:

Estructura: es la expresión formal de la división del trabajo en la organización, determina, a su vez, responsabilidades y jerarquías. Se puede caracterizar por su grado de desagregación en áreas, de especificidad fun-

cional o especialización por sector y de interdependencia o interacción funcional. De la misma manera, es importante su característica de ser vertical u horizontal según los niveles jerárquicos que establece.

Normas: siempre asumidas por todos, más allá de su formalización por escrito o de su asunción informal, establecen los criterios de acción de la organización. Para ello se mueven en tres dimensiones: establecen los objetivos y las prioridades; definen las responsabilidades y planifican las acciones; y, establecen las sanciones a partir de criterios de comportamiento.

Comportamientos: todas las dimensiones detalladas anteriormente y algunas más, determinan el comportamiento de las personas en la organización y generan en conjunto lo que se conoce como *cultura organizacional*. Es decir que, tanto las relaciones humanas como las grupales e intergrupales y con el contexto, hacen que esto no sea aleatorio ya que depende de los factores personales y de la estructura, las normas, los recursos y otras dimensiones. Así también es un factor de peso la congruencia de los objetivos de grupo y los individuales con los de la organización.

Recursos: son el insumo principal de la función de producción que la organización pone a su disposición. Es decir, el producto, bien o servicio de la organización emerge como resultado del personal, equipamiento, presupuesto, infraestructura afectados a tal fin y tiene directa incidencia en el desempeño de la misma.

La organización

Para llevar adelante un determinado trabajo en una organización de cualquier tipo es importante definir “quién hace qué”, es decir, dividir el trabajo. En el conocimiento de cómo se implementa el proceso de transformación implícito se deben asignar las distintas tareas necesarias

para llevarlo a cabo. Otra cuestión es el modo en que se hace ese trabajo, mediante qué técnicas, con qué tecnología, dónde y cuándo, problemática que se veremos en particular más adelante.

Para presentar en forma sencilla la cuestión de la división del trabajo podemos decir que se pueden distinguir dos formas básicas:

La división del trabajo por **funciones**, es decir, por especialidad disciplinaria, donde se produce la transformación que genera un bien o se presta un determinado servicio a partir del cumplimiento de etapas o fragmentos de las tareas en las distintas áreas de la organización que tienen el conocimiento delimitado según su responsabilidad. Aquí la persona es básicamente monofuncional, es decir, se especializa en una tarea determinada o en parte de ella y la lleva adelante en forma sistemática, repetitiva.

La organización por **procesos** es aquella en la que estos son tomados como ejes de la asignación de tareas y responsabilidades. Se entiende que un proceso genera una transformación de ciertos insumos en un producto o respuesta. Esto es que organizar el trabajo a un nivel elemental, por ejemplo en un sector dado, implica que una persona tome una cuestión desde su inicio y la resuelva en todas sus etapas de transformación. En el caso de que el trabajo sea más complejo, se considera la división en etapas o tareas sucesivas del proceso macro asignando a ciertas y determinadas áreas cada una de ellas. De esta forma, un sector se convierte en “cliente” del que lo antecede y en “proveedor” del que lo sucede. Este criterio se basa fundamentalmente en el trabajo en equipo y la persona tiende a la polifuncionalidad, es decir que es capaz de desarrollar una serie de tareas por sí mismo o en colaboración con el equipo, completando el proceso de transformación en su totalidad o el fragmento que le corresponde.

Estos modelos no son necesariamente excluyentes entre sí ya que pueden combinarse, sobre todo cuando el tamaño y complejidad de la organización así lo requieran. En este sentido se puede dividir el trabajo a nivel macro por funciones y dentro de cada área establecida enfocarse en los procesos.

La *burocracia*, normalmente atribuida a las organizaciones públicas, está presente también en la mayoría de las grandes instituciones privadas. Es posible verificar esto al analizar sus organigramas y manuales de procedimientos, si es que los tienen, pero fundamentalmente porque el cliente o ciudadano sufre sus efectos. Internamente se produce, en el marco de una estructura vertical jerárquica, una estanqueidad entre las distintas áreas y un marcado aislacionismo del contexto. De la misma manera, se detecta la dificultad para desarrollar mejoras en su desempeño por el conservadurismo propio de la cultura interna a partir de la rigidez de las normas que determinan su accionar. La segmentación del trabajo provoca la “falta de responsables visibles” de una falla o de un déficit y genera mayores tiempos de respuesta estableciendo sus propios estándares de calidad.

Este esquema concibe un mecanismo difuso en cuanto a la exposición de motivaciones y autoritario en términos de participación, tanto para la toma de decisiones como para la asignación de recursos.

La *gestión de la calidad* es un modelo menos establecido formalmente, o dicho de otra forma, del que no hay una sola versión y, por lo tanto, pueden diferir las definiciones que se den de él. Ahora, nótese el artículo, no se habla de *una gestión de calidad*, como adjetivo sino que se deja claro que se está hablando de un valor, sobre todo en términos de modos de administrar recursos y organizar el trabajo para el logro de un fin. Conviene destacar que por calidad se entiende básicamente la *respuesta al uso*, con sus distintas características intrínsecas que son

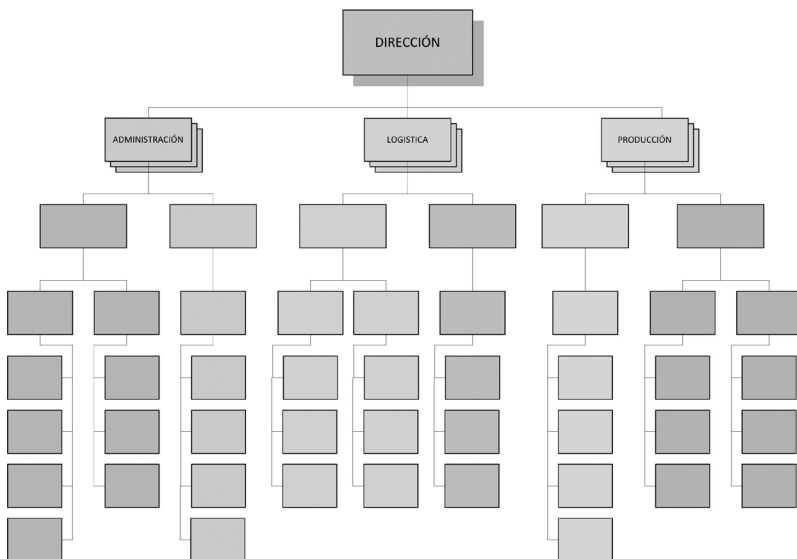
no sólo la performance obtenida del producto. Esto implica que esta “cualidad” puede darse a cualquier nivel socioeconómico, sin importar la cuantía de los recursos financieros involucrados tanto a nivel precio unitario como volumen de producción.

En este modelo, el trabajo se organiza de forma que lo central sean los procesos sustantivos de la organización ya que la óptica es la de obtener resultados y no meramente cumplir normas. Por ello, al definir claramente la secuencia de tareas y quienes las desarrollan, hay siempre un responsable para cada cosa. En una estructura con un enfoque básicamente horizontal, se generan mínimos niveles jerárquicos, así como unos a otros en el proceso se consideran importantes y se facilita la mejora continua. El contexto importa tanto que debe definir el rumbo estratégico de la organización y en función de ese rumbo se debe organizar el trabajo para adentro. El “cliente” ciudadano, en este caso, es el que define la “calidad” de la respuesta, a partir de si le sirve o no y, por lo tanto, se busca que sea lo más rápida y adecuada posible a sus requerimientos. Contrariamente al caso anterior, aquí las decisiones y la asignación de los recursos se realizan en forma necesariamente transparente y participativa. El enfoque en los procesos que genera una asignación de tareas bien definido y la minimización de los niveles jerárquicos, es la causa de esto.

Como expresión formal de esta división del trabajo, o la legalización del “quién hace qué”, se debe atender entonces a la cuestión de las configuraciones que adquieren las estructuras orgánico–funcionales emergentes de cada modelo. Si bien en el caso de organizaciones pequeñas o también en aquellas de constitución informal este es considerado como un tema irrelevante, en muchos de los casos es precisamente el problema principal.

Se mencionaron antes dos tipos básicos de estructuras, la que toma una tendencia al crecimiento vertical y, por lo tanto, jerárquica, y la que crece horizontalmente, más relacionable entre los puestos superiores e inferiores. Al generarse nuevos puestos de trabajo, en un modelo se replica hacia arriba y en el otro aumentan los existentes a un mismo nivel, pero no necesariamente generan nuevas “categorías” jerárquicas.

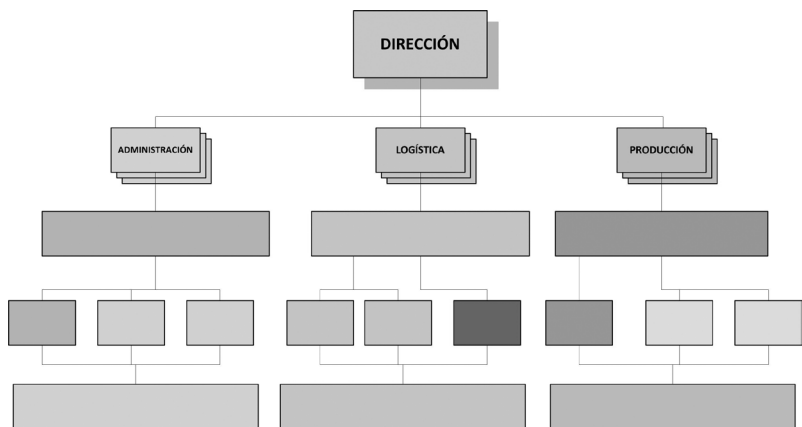
La primera forma es una consecuencia de los criterios de supervisión directa como forma de controlar la producción, es decir, nuevos puestos de trabajo generan nuevos cargos de control superior concertando así la información y minimizando los canales de comunicación. Además, los puestos tienden a ser especializados y la autoridad se concentra en pocas manos lejos de la “base”, forma que adquiere el organigrama de una burocracia clásica, como se puede ver a continuación:



En la segunda forma se plantea una estructura que, al enfocarse su formulación en los procesos principales, se define en áreas que comprenden un proceso completo y/o que son parte de uno más amplio. Esto último, al secuenciar una tras otra las tareas la coloca a cada sector en carácter de cliente de otra área y/o proveedor de la que le sigue en la línea. Esto implica que al crecer adquiere una forma que no induce la generación de mayor cantidad de niveles de supervisión.

Sucede así porque la producción se controla por resultados y, al aumentar la demanda, estos se obtienen con mayor cantidad de recursos en las tareas que no necesitan mayores niveles de supervisión. De la misma manera aumenta la eficiencia a partir de una participación directa de la conducción, ya que la información es socializada y, a partir de una mayor paridad en el reparto del poder, la comunicación es más franca y fluida.

Una aplicación de estos conceptos en función de formular un organigrama que represente este tipo de organización, enfocado en los *procesos* sustantivos daría algo como lo siguiente:



Aquí se puede observar el mismo ejemplo formulado de otra manera, donde los procesos principales son identificados integrando las áreas y/o sectores intervinientes, reduciendo los niveles jerárquicos, mejorando la comunicación tanto vertical como horizontal y facilitando el trabajo en equipo. De la misma manera, facilita la constitución de lo que se conoce como *gobierno matricial*, que será trabajado en el siguiente punto.

Una diferencia importante en esto de formular estructuras es identificar *lo sustantivo* y *lo de apoyo*, para concentrar la energía en, precisamente, aquello que influye directamente en el proceso que se quiere mejorar y que va a impactar en mayor medida en los resultados que marcan la performance de la organización. Otros elementos que aportan para que este modelo se imponga en las organizaciones modernas son los que marcan el hecho de que si bien es necesario definir responsables por áreas (división funcional) se debe fomentar el trabajo en equipo y la democratización de las decisiones buscando el aporte de todos (enfoque en el proceso) asumiendo las responsabilidades y los méritos en forma más horizontal. Esta mecánica de organizar el trabajo formal e informalmente es propia de la *gestión de la calidad*; luego veremos cómo se desarrollan las distintas actividades de acuerdo con su naturaleza en este esquema.

Es necesario recalcar que para la aplicación de estos criterios se debe considerar el tamaño de la organización ya que, de ser necesario, se pueden combinar ambos modelos tal como se planteó al analizar la división del trabajo propiamente dicha. Para exponerlo, dado el problema de tamaño que se presenta, debemos definir *cuatro niveles generales* en los que se puede dividir una estructura tipo, de arriba hacia abajo se encuentran: el de conducción superior, gerencias o direcciones generales; el de conducción intermedia, subgerencias o jefaturas de

departamento; el de supervisión, capataces o jefes de cuadrillas o supervisores; y el operativo, los que no tienen personas a cargo, tanto profesionales independientes como operarios o agentes en general.

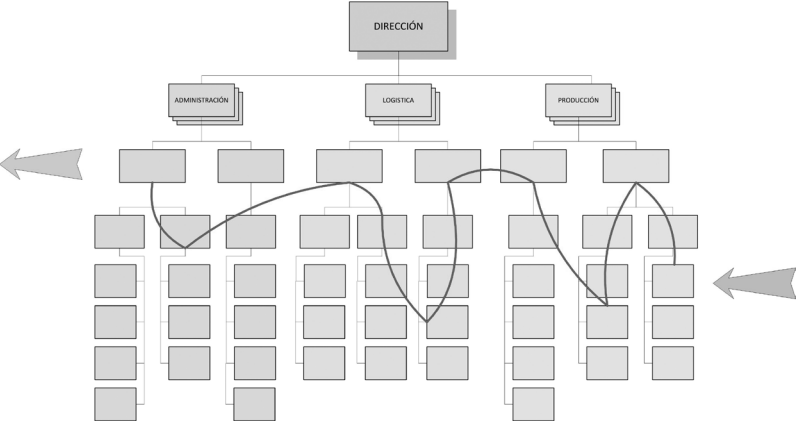
El planteo entonces es que, desde el punto de vista de la administración moderna, se puede encontrar una estructura que en su conducción superior, y hasta intermedia, se divida por áreas disciplinares o funciones y en los sectores de supervisión u operativos se enfoque en los procesos. Se podrá ver entonces un organigrama de tipo vertical en los niveles superiores, con sectores de administración, ventas, producción, etc., y sectores integrales, tomando una forma típicamente horizontal, en la supervisión y operación. Pero lo fundamental de la estructura es que, adecuadamente formulada para cada caso, aporta claridad y transparencia al cuadro de responsabilidades de cualquier organización. Esto es importante a la hora de saber perfectamente “quién hace qué” o quien es el responsable, problema habitual en organizaciones del tipo que se está considerando. Cabe mencionar que más adelante desarrollaremos una cuestión importante relacionada a la concentración o desconcentración de la gestión, o sea, a dónde se realiza el trabajo.

Aunque aún hoy la burocracia es el modelo organizacional predominante, sobre todo por su abrumadora presencia, la Teoría de la calidad tiene un apreciable desarrollo. Ocurre esto en empresas privadas y organismos públicos de todo el mundo que han definido que lo que importa, en primer lugar, es el cliente. Ahora, a fin de desmitificar un poco esta posición que puede ser tildada como altruista o idealista —poco probable en ambos casos— es necesario decir que en la actualidad es una cuestión estratégica y hasta de supervivencia de la organización. El cliente, el ciudadano, el vecino, es decir, los beneficiarios del accionar de las organizaciones son los que les dan, básicamente, su sentido de existencia. Ya sea porque al adquirir sus productos les dan

ganancias o porque, fundamentalmente, son los destinatarios de su servicio público. Como se planteó, desde una perspectiva existencial, en ambos casos son quienes determinan la perdurabilidad de la organización al evaluar sus resultados y determinar si son de la calidad que se requiere, es decir, si responden o no al uso que se les pretende dar en función de la demanda o necesidad existente.

Los procesos

En el nivel de los procesos se analiza de qué manera, a partir de un determinado estímulo, se puede organizar la cuestión para que produzca un resultado o *producto*. Dada la habitualidad con la que se utiliza la palabra “proceso” como la diversidad de ocasiones en la que está presente, conviene establecer qué se entiende conceptualmente al respecto. La definición más abarcativa es la siguiente: *proceso es una serie interrelacionada de tareas que, puestas en funcionamiento a partir de un determinado estímulo, convierten insumos y/o estímulos en productos y/o servicios.*



Desglosando la definición, se entiende por *tarea* a la operación que se torna indivisible y, por lo tanto, es la mínima expresión en la división del trabajo. Al hablar de *serie de tareas* podemos inferir que están encadenadas secuencialmente por lo que todo trabajo paralelo o simultáneo por más que aporten al mismo producto o servicio deben incluirse en otro subproceso. Esto también nos dice que un proceso puede dividirse en partes o *subprocesos* que pueden ser paralelos, es decir, de ejecución simultánea o secuenciales con productos intermedios bien definidos. Finalmente podemos establecer que un producto se refiere a un bien material susceptible de ser intercambiado, mientras que un servicio es una prestación inmaterial que responde a un cierto estímulo generado por una necesidad determinada, pero ambos susceptibles de ser mejorados a partir del enfoque que se viene desarrollando.

La importancia de la *optimización de procesos* reside en que es una problemática recurrente en la AP el hecho de no obtener los productos y/o servicios que se demandan de una Unidad de Organización en tiempo y forma, tanto por parte de la ciudadanía como de otra dependencia oficial constituida como “cliente interno” de la productora. Específicamente, nos referimos a trámites del ciudadano ante el Estado, a servicios que se prestan desde ciertos organismos o a ambos casos que se den entre organismos oficiales.

Este déficit habitualmente se debe a que la serie de tareas encadenadas que debería cumplir con esa demanda posee deficiencias de procedimiento que presentan un fuerte potencial de mejora. Es decir que, mediante el estudio y optimización de ese “proceso”, es factible obtener mejoras en la prestación de los servicios que se mencionaban.

Se puede decir con seguridad que este trabajo es una importante semilla de cambio en función del alto impacto de los resultados, en la mayoría de las ocasiones sin el excesivo compromiso de recursos para

ello. Cabe consignar finalmente que los resultados en los productos del proceso, acordes a las necesidades insatisfechas que motivaron este estudio, se obtendrán al mejorar el proceso mismo. Esto es, se entiende que mejorando el proceso se mejoran los resultados, mucho más que controlando estos últimos.

Asimismo, desde esta perspectiva, la forma de encarar el trabajo a nivel de los procesos tiene que ver con que el planteo en el punto anterior en cuanto a que una cosa es “quién hacía qué” y otra “cómo” lo hace, que es la que se verá seguidamente.

Una cuestión muy importante en esto es, a juicio del autor, cómo se organiza el trabajo con relación a la sustancia del proceso y/o del objetivo a alcanzar. Esto implica, en primer lugar, diferenciar si las tareas son en particular rutinarias o repetitivas, si el objetivo perseguido es singular o excepcional y si, a pesar de ello, se puede presentar en forma periódica. Esta caracterización de la tarea nos presenta tres modalidades de trabajo, a saber:

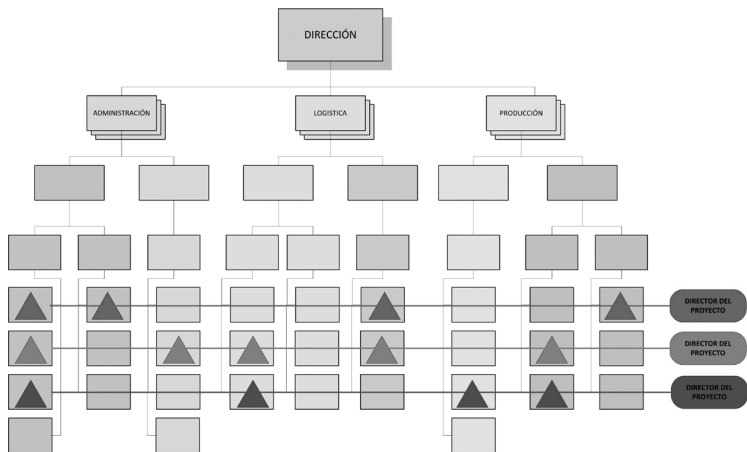
Operativa, básicamente rutinaria, donde el trabajo es realizado en forma periódica y repetitivamente. Esto implica que se asignen los recursos en función de obtener resultados regularmente y que se distribuyan por cargos o puestos de trabajo. Aquí lo principal, a los efectos de evitar la burocratización de las tareas, es establecer el concepto de “cliente interno” y el desarrollo de los recursos humanos como prioridad absoluta. El primero es un criterio básico en esto, que ya se esbozó antes, hace a que cada sector o puesto que ejecuta cada etapa del proceso sea “cliente” del que lo precede; así, deberá ser satisfecho plenamente y “proveedor” del que lo sigue, al cual, a su vez, deberá satisfacer de la misma manera. El tratamiento de los RR. HH. se verá en el siguiente capítulo al tratar el puesto en sí mismo.

Por proyectos, donde se asignan recursos a una tarea o serie de ellas, con el fin de alcanzar un objetivo concreto y se responsabiliza de su aplicación a una persona o grupo en forma excepcional o fuera de lo habitual. La característica distintiva del proyecto es que tiene inicio y fin predeterminados, donde recursos específicos se asignan a tareas específicas con fines concretos y se organiza el trabajo con roles más que con cargos. Por lo tanto, luego de su finalización, las personas asignadas vuelven a sus tareas habituales y/o se disuelve el grupo. Algunos autores han planteado un tipo de actividad similar al proyecto pero en donde se persiguen resultados de incierto alcance, denominado *microplanificada*, como, por ejemplo, los proyectos de investigación o la búsqueda de petróleo.

Por programas, que es similar a la de proyectos en cuanto a la asignación de recursos y la división del trabajo. La diferencia es que no es necesariamente excepcional, ya que se puede repetir si no se alcanzaron los objetivos planteados o si vuelve a presentarse la problemática en cuestión o si ésta se mantiene en el tiempo. Habitualmente, los programas incluyen una serie de proyectos, a manera de subprogramas, más allá de las actividades puntuales previstas o quizás agrupando algunas ellas.

Entonces, en una organización se pueden desarrollar en forma simultánea las tareas o actividades descriptas, independientemente del tipo organizacional existente, conforme a los que comentamos en el punto anterior. Así, las actividades rutinarias se deberán complementar con las extraordinarias, es decir, la forma operativa con la de los proyectos. Al llevarse a cabo las tareas habituales, cada responsabilidad estará cubierta, pero al presentarse un proyecto determinado será necesario prever recursos excepcionales.

De la misma manera, los recursos de cada área o sector deberán ser compartidos o afectados al proyecto por un tiempo finito en forma total o parcial. Los miembros de la organización comprometidos en el proyecto se integrarán para conformar un equipo que cubra disciplinariamente todas las necesidades de *know how* que demande su desarrollo en forma exitosa. Esto se refleja en la estructura de la organización a través de la composición de una *matriz*. Es decir, gráficamente el organigrama presenta una doble entrada o referencia, una vertical, según la organización formal, y otra horizontal de acuerdo con las necesidades del proyecto, como puede verse a continuación:



Esta concepción del modo de realizar un trabajo que aquí se muestra gráficamente para una organización enfocada en los procesos puede ser eficiente para salvar las deficiencias del *modelo burocrático* que se vieron al principio. Esto ocurre porque las personas dejan de lado su aislamiento funcional, quedan fuera de jerarquías asfixiantes, adquie-

ren formas de trabajo en equipo, entre otras ventajas, y constituyen lo que se conoce como *estructura matricial*. Este tipo de organización, gobierno matricial en su expresión pública, mantiene ambas direcciones y convive permanentemente; en lo vertical, respeta las jerarquías y las funciones atribuidas a cada sector y a cada persona y, en lo horizontal, se enfoca en el trabajo a realizar, que excede un área o función y demanda de la interacción e integración de todos.

Un análisis funcional podría indicar que la materia del proyecto se corresponde con un sector del organigrama formal; entonces, ¿por qué no asignarle el trabajo al responsable que habitualmente lo hace? Porque debe distinguirse este caso de las acciones habituales de conseguir los fondos de su jurisdicción para mantenimiento o pequeñas reformas, ya que la inversión es mucho mayor y de notoria excepcionalidad, así como los trámites son más complejos y las exigencias formales aún mayores.

Por otra parte, para la consecución exitosa de cualquier proyecto es recomendable recurrir a la tecnología básica vigente en esta especialidad, que asista al equipo designado en la labor de llevar adelante la gestión de un emprendimiento como éste. Así, es conveniente seguir el proceso natural de gestación y ejecución de un proyecto, esto es, identificar de manera precisa el problema, formular detalladamente las acciones necesarias para concretarlo, evaluar cuidadosamente su impacto y estructurar un sistema de gestión que viabilice su ejecución.

La expresión de esta forma organizativa en el terreno de las políticas públicas es la coordinación de acciones y recursos en el terreno mismo de los problemas. Es decir, una acción conjunta e integrada más que la compulsiva, extemporánea y deficiente “bajada” del Estado en forma individual de acuerdo con la jurisdicción temática o territorial de que se trate.

El puesto de trabajo

Este último nivel de análisis involucra, desde la perspectiva organizacional que se viene manteniendo, fundamentalmente lo atinente al modo en que el personal desarrolla una tarea en la organización. También, impulsa el análisis de la gestión de los recursos humanos como cuestión estratégica de la organización, aunque ello demandaría un estudio más específico que lo que veremos aquí.

Para definir un puesto de trabajo debemos hablar de la forma en que una persona asume las tareas correspondientes cuando entra a un espacio organizacional. Precisamente esos puestos de trabajo son la localización de la persona en la organización, los cuales, hilvanados a partir de los procesos, producen los resultados.

Por lo tanto, podemos definir al *recurso humano* como el tiempo destinado por la persona al ejercicio de las capacidades que se requieren de ella para su desempeño en el puesto de trabajo en la elaboración de los resultados organizacionales. Capacidades que actualmente se definen como *competencias*, es decir, lo que una persona debe tener para desarrollar esa tarea con éxito.

Según la Escuela que se consulte, las capacidades pueden tener distintas clasificaciones y/o definiciones, pero una que podemos sugerir desde aquí es la que sostiene que toda persona debe poseer ciertos conocimientos, habilidades y características personales para cubrir adecuadamente un puesto de trabajo.

Concretamente, existen tres tipos de competencias: las definidas por estudios anteriores, como títulos profesionales o cursos realizados, etc.; las definidas por el saber hacer, como habilidades manuales o prácticas, el conocido *know how*; y las que atañen a las relaciones interpersonales, tanto para “atención al público” como para el trabajo con los pares. Un puesto de trabajo, entonces, tendrá más de una que de otra competencia pero siempre algo de las tres.

Unos párrafos antes, en el análisis de los modelos organizacionales, se planteaba la cuestión de la *monofuncionalidad vs. polifuncionalidad* de los operarios. Sería redundante a esta altura señalar las ventajas de contar con un trabajador tipo que domine no una sino una serie de habilidades o que cuente con un *know how* amplio y variado, sobre todo en función de la posibilidad de flexibilizar la producción.

La importancia de esto es básicamente que se condice con la organización por procesos al facilitar la interacción entre “cliente” y “proveedor” internos, desde que uno conoce medianamente el trabajo del otro. Por otro lado, permite que si una tarea o etapa del proceso demanda diferentes habilidades pueda ser resuelta en un solo puesto, evitando tiempos muertos, entre otros males. Otra ventaja es que es más fácil identificar las responsabilidades en cada puesto al haber una sola intervención, la del agente que toma el *input* y genera el *output*, y no múltiples participaciones que diluyen esa carga.

Ahora bien, no se pueden manejar conceptos como polifuncionalidad, trabajo por procesos, por proyectos y programas, en definitiva, todos los que conforman “la” organización horizontal, sino se habla de *trabajo en equipo*. Los principales autores enrolados en la Teoría de la Gestión de la Calidad describen cómo la metodología de los círculos de calidad, convertidos en equipos para resolver problemas, señala que las ventajas relativas principales son que se consideran todos los aspectos de un problema dado, que cada ajuste al problema se hace con relación a todos sus aspectos y que el equipo toma la solución y la implementa sobre una base de control diaria. A esto se le podría agregar que se trata de una forma de descentralización interna, o *empowerment*, en su acepción anglosajona, donde la participación genera el compromiso con la solución dada al problema y, por lo tanto, con su éxito.

La idea de que los equipos estén continuamente planteándose resolver los problemas que se presentan diariamente, como se ve, tiene como

objetivo dejar de “apagar incendios”, puesto que éstos ya estarán previstos, para empezar a mirar hacia la gestión preventiva de errores y defectos, además de encontrar soluciones integradas y no parciales.

Otra cuestión importante, diferenciadora, que emerge del análisis de ambos modelos, es la consideración que se hace en cada caso de los RR. HH., del “ser” humano inserto en la organización, como antes se citaba, de la persona, del trabajador, del voluntario integrante constitutivo del objeto de nuestro estudio.

Se habla de que la gestión de los RR. HH. es tener una consideración tal del valor del personal en el suceso que tenga o no una política, que genere a su vez políticas de participación y desarrollo en ese sentido. Participación a nivel de mejora continua de los procesos, de toma de decisiones que le competen, de capitalización de los réditos del desempeño, etc. Desarrollo en cuanto a su adecuación al puesto de trabajo, su capacitación permanente, la posibilidad de una carrera, entre las más importantes.

Y, en estos términos, debemos hablar de una línea de trabajo que lleva esto derecho al punto: la efectividad. Es la *gestión por competencias*, que implica basar el desarrollo de los RR. HH. en la relación de los puestos de trabajo y las competencias de las personas que lo ocupan para determinar el déficit y definir así las políticas de selección y capacitación del personal.

En tanto, vale la pena aquí hacer un apartado para las organizaciones públicas. El sistema de escalafón que rige la carrera administrativa de los agentes en la mayoría de los casos es nocivo ya que liga la remuneración a la jerarquía. Esto es, gana más el que más “categoría” tiene y, por ende, para mejorar salarialmente hay que tener una ubicación más alta en la pirámide jerárquica. Ello induce varias deficiencias en la organización, pero las principales son que, precisamente, quita el sentido de

las categorías como indicadores de la jerarquía, puesto que para mejorar el salario de un agente se le aumenta la categoría sin que eso se refleje en la organización, lo que hace imposible la existencia de personal que tenga una buena remuneración sin que sea necesario que tenga personal a cargo. Todo esto, más allá del ascenso por antigüedad meramente y sin una presencia fundamental de la evaluación de desempeño en ello.

El Desarrollo Institucional

Alain Tobelem, especialista del Banco Mundial, definió el Desarrollo Institucional (DI) como el proceso mediante el cual se incrementa la capacidad institucional de una organización en el acto de ejecutar un proyecto, donde la finalidad de la empresa puede ser tanto una mejor performance en una materia que ya es de su incumbencia o, directamente, generar capacidad instalada en sí misma para desempeñarse en un ámbito que hasta el momento le era desconocido.

Esta cuestión es inmediatamente relacionada con la “estrategia” de la organización, lo que no está totalmente equivocado. Una planificación a mediano o largo plazo de las acciones a desarrollar, así como del modo de realizarlas, debe considerar tanto el producto de la misma como a sus clientes y las demandas del contexto. Esto implica incurrir en campos desconocidos hasta el momento y/o necesariamente hacer mejor las cosas en aquellos que se creía dominar por completo. Lo que se debe tener en cuenta es que no sólo “el gran plan” es motivo o inductor del desarrollo organizacional, sino que también metas más acotadas que generan acciones más particularizadas pueden ser un caso de ese fenómeno que aquí se quiere destacar, donde desde lo particular se mejora lo general.

El hecho de aspirar a cubrir ciertas y determinadas falencias en la realidad supone desempeñar nuevas funciones o ampliar las incumben-

cias actuales, tal como se viene planteando que debe suceder con el Estado local, y así se hace manifiesta una distancia entre la organización actual y la ideal, es decir, un déficit de capacidad institucional.

Un proyecto largamente ansiado y, por lo tanto, motivador en sí mismo, puede ser la ocasión para que este desarrollo suceda. El mismo tendrá objetivos que, para ser alcanzados, requerirán tareas para las cuales habrá requerimientos de recursos que, de no existir, deberán cubrirse. La satisfacción de ese déficit, ya sea de RR. HH., dinerarios o de infraestructura, es lo que se mencionó como el aumento de la capacidad institucional.

Como se planteó al principio en este trabajo, se procura aportar a que ello suceda en el ámbito disciplinar de la materia organizacional; y todo esto como beneficio concreto para una organización, más allá de su dimensión, se traduce básicamente al seguir las pautas que aquí se proponen. Es preciso tener presente que se busca hacer gestión y no solamente administrar recursos, ya que lo primero implica establecer una forma racional y sistemática para la toma de decisiones y no la mera aplicación de normas establecidas.

Poniéndolo en forma práctica, en una situación normal, es prioritario establecer una mejor división del trabajo en busca de mejores desempeños; resultados insatisfactorios, superposición de esfuerzos, vacíos funcionales, recursos insuficientes, por escasez o dilapidación, son motivaciones para este esfuerzo de análisis y rediseño.

Ese trabajo se propone contestar ciertas preguntas y plantear formas de alcanzar los objetivos sobre la base de las respuestas obtenidas, para lo cual conviene atender las siguientes pautas:

- I) Definir con precisión la Misión, lo que implica establecer como primera medida el sentido de existencia de la organización y, en fun-

ción de ello, determinar las tareas o actividades principales que lo concretan y formularlas estructurales como procesos. Si bien en ciertos casos esto puede constituir un proceso que lleve un cierto tiempo, quizás deba definirse una misión en forma inicial e ir ajustando el enfoque hasta que se formule definitivamente. Lo importante es que siempre exista una congruencia entre las acciones y la misión, por más que ésta esté sujeta a cambios o revisiones en el futuro.

- A partir de allí, es necesario organizar el trabajo en torno a los *procesos principales*, lo que surge de considerar que dividir el trabajo por funciones implica la posibilidad de que se presenten las deficiencias mencionadas al analizar el modelo burocrático y que realizar esa división en torno al proceso sustantivo de la organización enfocará los esfuerzos en donde más resultado den. Si la organización crece de manera que esta forma no alcance o se complejice demasiado, se puede combinar, como se dijo, pero sin que pierda de vista los procesos sustantivos de su accionar.
- Luego, hay que minimizar los niveles jerárquicos pero no eliminarlos, ya que es una creencia popular que el solo hecho de formular una estructura tiene implicancias burocráticas, lo cual tiende a la generación de múltiples niveles jerárquicos y, por lo tanto, es contraproducente. Ahora, una hipótesis de este trabajo es que también el hecho de no tener estructura o, lo que es lo mismo, no tener el trabajo organizado, es nocivo. Por ello se debe diseñar una organización del trabajo donde sí es conveniente minimizar los niveles jerárquicos pero sin perder la necesaria distribución de roles de conducción o, más bien, de liderazgo y de operación, así como la correspondiente asignación de tareas y responsabilidades funcionales.

- Asimismo, se requiere valorar los RR. HH. que, como decíamos, son el mayor capital de la organización, y cabe destacar que esta valoración no es solamente una cuestión de “principios” sino que parte, fundamentalmente, de que se maximizan los resultados si se da a cada uno el rol en el cual pueda aportar más en función de su perfil y donde cuente con la motivación adecuada. Consideremos, además, que la creatividad aplicada a la solución de problemas es la distinción principal del ser humano, del “organismo” y de la “máquina”.

En segundo lugar, desde otra perspectiva situacional, si se tiene la oportunidad de estar en presencia de un proyecto que pueda constituirse en el sustento para un proceso de Desarrollo Institucional, después de poner en orden lo interno se debe encarar lo siguiente:

II) Formular claramente la Visión, delinear una imagen de la propia organización en un futuro mediano en función del cumplimiento de sus aspiraciones institucionales. Esta imagen debe definirse tanto en cuanto al desarrollo de sus actividades en su ámbito de acción como al Modelo de Gestión que puede llevarlas adelante. Este último implica pensar en las principales dimensiones de la organización, como se describió en el punto I). En lo que hace al contexto en el que se inserta, es conveniente pensar en cómo se pretende accionar sobre él y de esa manera tener una imagen objetivo a la cual dirigir sus esfuerzos. Esto sólo es posible de lograr con un instrumento que se llama Organización Socialmente Necesaria (OSN), es decir, aquella que reúne las condiciones para desarrollar una performance acorde a sus objetivos y maximizar los recursos de los que dispone, en función de cumplir con lo que el entorno espera de ella.

- Es menester hacer un diagnóstico preciso, lo que significa determinar el estado actual de las dimensiones que se vienen mencionado desde el principio en este trabajo, así como las implicancias organizaciones de ese nivel de desempeño. En la bibliografía especializada se analiza detalladamente el perfil de sus RR. HH., las tecnologías de gestión, blandas y duras, el marco formal adecuado, la estructura funcional que implemente los procesos, etc. En síntesis, se debe ver lo que hay y establecer qué esta bien y qué está mal en función del “deber ser”, es decir la OSN.
- Luego, determinar el déficit institucional con un análisis comparativo entre el diagnóstico, imagen de la realidad actual y la Visión o imagen del futuro deseado. Esto es importante ya que cada dimensión de la OSN debe reunir ciertas condiciones para alcanzar la Visión, pero en cada organización la realidad puede no concordar con ese perfil necesario y eso genera una brecha que se denomina “déficit institucional”.
- Además, formular una estrategia de Desarrollo Institucional en la cual estén delineadas las acciones que tiendan a cubrir esos déficit en el marco de la ejecución del proyecto. La estrategia se constituirá en actividades previas o quizás paralelas a las del proyecto destinadas a facilitar su éxito alcanzando los perfiles necesarios en cada dimensión. Si bien esto implica pensar en inversiones en capacitación, infraestructura, equipamiento, entre otras, es factible encontrar vías alternativas mediante la maximización de la creatividad, la generación de una red interinstitucional, la utilización de los medios de comunicación modernos, etcétera.

Como se podrá apreciar en este último punto, los conceptos organizacionales no son más que una repetición de los que se presentaron

antes; lo nuevo respecto de los apartados anteriores es precisamente la estrategia de acción pautada y ordenada, que los utiliza en los momentos precisos. Lo concreto es que tiene probada efectividad el cambio como adaptación a nuevas realidades. No es posible pretender responder a nuevos problemas con la misma herramienta, necesitamos adaptarla permanentemente y para ello contar con una determinada cultura. La crisis socioeconómica provoca mayores demandas que son de una diversidad inusitada, por eso es imprescindible contar con herramientas institucionales que den respuestas al efecto.

Puesto que se señalan dentro del planteo metodológico recién visto, se presentaron dos ofertas metodológicas de gran sencillez y probada efectividad al respecto en el trabajo de referencia del autor de esta misma editorial.

La primera es el Diagnóstico Organizacional Sistémico (DOS). En ciertas organizaciones se percibe que no se logran los niveles adecuados de inmediatez y ejecutividad en las actividades que desarrollan para el cumplimiento de sus fines y que no se alcanzan los estándares necesarios para el óptimo funcionamiento de sus estructuras. Racionalizada esta problemática metodológicamente, se puede determinar cualitativamente cuáles son algunas de las causales del mal funcionamiento de una organización o, al menos, de la no optimización en la utilización de sus recursos.

Los niveles de conducción la organización se ven en la necesidad de estudiar los motivos de esas disfunciones y, una vez detectados estos, deben producir los ajustes o cambios para implantar un diseño de organización que sea verdaderamente una herramienta para el cumplimiento de sus fines. En tanto, para su DI hacen falta datos concretos, específicos de cada déficit o exceso en su funcionamiento. Se trata, entonces, de realizar un diagnóstico organizacional.

Para dar un marco conceptual a esta oferta metodológica, el enfoque aportado por la Teoría de los Sistemas es muy útil puesto que facilita el análisis de una organización como un conjunto integrado de elementos, con relaciones funcionales y estructurales entre ellos, y hace posible efectuar divisiones internas de distinto grado y/o nivel diferenciando subsistemas y definir el límite donde se encuentran esos elementos, marcando la separación de lo interno con el contexto.

La visión sistémica esencial es la que considera los elementos componentes de un sistema social, como son las organizaciones en general, más allá de lo formal, y la que define los subsistemas por las diferentes características o esencia de dichos elementos, así como su forma de influencia y determinación sobre la acción de la organización.

Con este criterio, los subsistemas se pueden definir de la siguiente manera:

Teleológico: considera los objetivos de la organización, su proceso de definición, su comunicación y aceptación, así como su cumplimiento y adaptación.

Jurídico: estudia la naturaleza y el marco jurídico de la organización, su capacidad de contraer obligaciones y los procedimientos jurídicos al efecto.

Económico-financiero: analiza sus aspectos presupuestarios, su autonomía financiera, su capacidad y nivel de endeudamiento, sus niveles de inversión reales, el objeto y destino del gasto.

Organizacional: toma como objeto de estudio las estructuras formales y las reales, la distribución de funciones, la comunicación intrainstitucional, el sistema de toma de decisiones.

Funcional: examina los métodos de organización del trabajo, las destrezas del personal en los procedimientos, la determinación o no de costos de operación.

De control: analiza los sistemas de control de gestión, su actualidad y pertinencia, el órgano de aplicación, la eficacia y eficiencia del mismo.

Social y personal: estudia el aprovechamiento de los RR. HH., el desarrollo de sus habilidades, la integración y el trabajo en equipo, los grados de capacitación y las actividades al respecto.

Físico–tecnológico: determina el espacio físico utilizado, los ámbitos de trabajo, la infraestructura en general, los servicios internos, las tecnologías de gestión, las tecnologías y equipos de operación, los niveles de informatización de sus procesos internos.

De contexto: establece la relación existente con el mercado y con los productores, la normativa y las políticas públicas restrictivas o propiciadoras, los gremios y otras asociaciones intermedias relacionadas, los compromisos y convenios asumidos con anterioridad.

Para finalizar con el tema del diagnóstico organizacional, es conveniente destacar dos o tres cuestiones importantes a los efectos de valorar su utilidad. En primer lugar, hay que recordar la versátil definición de los subsistemas, o sea, su adaptación al objeto y a los objetivos del trabajo, así como se pueden adaptar el Plan de trabajo y la evaluación crítica. En segundo lugar, no debe perderse la perspectiva sistémica que encuadra el enfoque propuesto, tanto en el trabajo de relevamiento como a la hora de la evaluación crítica en especial. Finalmente, es relevante señalar que el analista se va a mover en un cuerpo extraño: la organización objeto, y que por lo tanto ésta generará resistencias, sobre todo si no se puede conformar un equipo mixto como se planteó.

La siguiente oferta es el Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI). Como se adelantó, ésta es una herramienta que, básicamente, pauta la generación de información acerca del nivel

de Desarrollo Institucional de una organización, ya que esto otorga un nivel de acercamiento a cuál es/será la performance de la misma, cuáles son sus déficit al respecto y cuál es la mejor estrategia para subsanarlos. Para ello, este sistema define claramente, en el proceso de generación de información propio de su desarrollo metodológico, los objetivos, los roles de cada actor involucrado, los déficit para cumplir con las actividades o tareas y las soluciones para salvar el diferencial de CI existente, lo que es necesario para el mejor desempeño de la organización.

El analista, al utilizar toda su capacidad para “enfocar” los objetivos de desarrollo y, en función de ello, los restantes elementos, se asegura de que sólo reste seguir las conclusiones de las tablas resultantes de la aplicación del sistema para obtener un alto porcentaje de éxito en la implementación del proyecto. Cabe señalar también que, en general, este sistema es generador de la CI desde su proceso de implementación, cuestión que Tobelem resalta en sus principios.

Como muchas otras metodologías de desarrollo y mejoramiento de la performance de una organización, este sistema depende fundamentalmente de la decisión de la conducción política de la misma para tener éxito en su implementación; sin esta condición, los logros esperados son altamente inciertos. En el mismo sentido, la capacidad del analista debe dirigirse esencialmente a aunar los esfuerzos internos en pos del objetivo explícito por el SADCI, además de su trabajo específico de aplicación técnica.

Metodológicamente, el sistema consiste en entrevistas personales con los informantes clave de la organización, esto es, quienes se desempeñan en los roles críticos de la estructura funcional y, a partir de la guía de las tablas provistas por el manual, avanzar con los pasos indicados.

El análisis producido es exhaustivo y ordenado debido a la guía que aportan las tablas mencionadas, de manera de cumplir con los principios que rigen el SADCI. El producto final, entonces, es información sistematizada que guía al decisor en su función, establece pautas claras en cuanto a responsabilidades, metas y roles, marca las restricciones para asumirlas y refleja el estado o nivel de la performance potencial de la institución, la CI.

El hecho de seguir el consejo del *Manual* en cuanto a aplicar este sistema periódicamente garantiza una necesaria visión de la conducción para determinar objetivos posibles y alcanzarlos en forma eficiente en el marco de un proceso de desarrollo de cualquier institución.

Finalmente, conviene señalar que el *Manual* de este sistema presenta otras utilidades de esta metodología y otros encuadres situacionales donde aplicarlo pero que no son pertinentes para este trabajo.

II. La gestión intermunicipal

Como se señaló al principio de este libro, tanto a los efectos de optimizar la prestación de servicios como de generar condiciones de competitividad del territorio, los municipios deben empezar a pensar en otra escala de gestión. En este caso, se tratará la gestión intermunicipal como a las Áreas Metropolitanas (AM), donde priman los espacios y problemáticas de tipo urbano, o las microrregiones, donde se combinan urbes de mediana o pequeña escala y espacios rurales. Aunque la línea conceptual se puede aplicar también tranquilamente a otros casos como áreas donde prime lo rural por sobre lo urbano donde, por ejemplo, varias localidades de muy baja población unidas por cuestiones comunes, como problemas geográfico/climáticos o subdesarrollo económico, por citar dos de los más habituales.

Ahora bien, no es el objetivo de este trabajo justificar la necesidad de reconocer, asumir y llevar adelante la gestión de una AM o de una microrregión, puesto que esa situación está suficientemente probada

en todo el mundo. Sólo se intenta desde aquí aportar elementos que coadyuven a que eso se haga de la mejor manera posible.

Para comenzar, solamente a los efectos de ponernos de acuerdo sobre el objeto de este estudio, digamos que el mismo se puede definir desde dos dimensiones:

En lo *territorial*, consiste en dos o más localidades cercanas físicamente, asentadas sobre territorio propio de cada integrante, que cuentan con territorio común, o más bien con espacios que deben resolver entre dos o más de ellos y con propiedades de terceros, como es el caso de terrenos a cargo de otro nivel de gobierno.

Dentro de sus *problemáticas* diarias, cada uno de sus integrantes debe atender, entre otros, asuntos propios con efectos exteriores, asuntos comunes entre los involucrados y/o asuntos de terceros con efectos internos. En este contexto, es importante destacar que, así como que entre ellos esto promueve objetivos comunes, algunos resultan ser objetivos conflictivos.

Por lo tanto, es posible establecer que los dos elementos constitutivos de este fenómeno son el *espacio metropolitano/regional*, es decir, el territorio definido sobre la base de distintos criterios, y las *problemáticas metropolitanas/regionales, de las cuales el primer elemento* es el sustento físico. Esas problemáticas son las que, en definitiva, deberá atender con sus competencias una gestión de ese nivel, que integre los distintos actores en el marco que la legislación en la materia determine.

Caracterización institucional

El análisis de la bibliografía existente respecto del tema hace que el lector llegue a la conclusión de que en el proceso de la constitución de una AM, al menos en su integración institucional, se debe resolver básicamente un problema de interjurisdiccionalidad. Es decir que, a los

efectos de su gestión, debemos coexistir, como mínimo, los distintos municipios, integrantes primarios y definatorios del sector, juntamente con los espacios y los asuntos que son jurisdicción de la Provincia y de la Nación. Y, seguramente, a ellos tendremos que agregar el Mercosur cuando llegue a ser un nivel de organización política.

Y, en función de las experiencias en todo el mundo se puede afirmar que, más allá de las formas de gestión que se den, tanto una AM como una microrregión, además de derivar de leyes o decisiones políticas, se conforman mediante consensos. Es un mecanismo que se construye de abajo hacia arriba, basado en un nuevo modo de gestión pública local que permita genera y sostener esos acuerdos.

Por otra parte, si consideramos que la constitución de un espacio como el que se intenta caracterizar aquí busca optimizar la gestión tanto de los problemas como de los anhelos comunes, se debe poner sobre la mesa la cuestión de la planificación del desarrollo como guía metodológica de las acciones.

Con respecto a este tema, lo que el autor de estas líneas entiende que hoy en día es la línea de trabajo más reconocida, que encaja perfectamente con la línea de los consensos, es la del *planeamiento estratégico participativo*. Esta afirmación parte no sólo de un convencimiento conceptual sino de la comprobación fáctica de su aplicación, sobre todo en casos donde el planeamiento tradicional había fracasado por completo.

Sin ánimo de profundizar en esto, podemos aclarar los ejes de esta línea de trabajo a los efectos de fundamentar lo que sigue.

Digamos brevemente que ésta es una forma diferente de realizar los diagnósticos, de formular y priorizar las soluciones, y hasta de ejecutarlas. Se busca integrar desde el principio a los distintos actores sociales involucrados con el objeto de la planificación a fin de, por un lado, ajustar a la realidad las lecturas que se hagan de los problemas y, por

otro, a través de la participación, generar el compromiso y la apropiación del plan por parte de sus beneficiarios.

Esta rápida fundamentación es central si uno maneja la problemática que se presenta a la hora de gestionar asuntos con muy diversos tipos de actores involucrados. Desde una Asociación Vecinal hasta la Cámara de la Construcción, desde un ciudadano común hasta una alta autoridad política, pasando por distintos organismos públicos, empresas, etc., sin dejar de considerar las cuestiones económicas, religiosas y culturales, por citar otra diversidad que complejiza el panorama.

Sin pensar en que existen los milagros, luego de haberla visto funcionar, esta forma de pensar el futuro entre todos es realmente efectiva, además de ser justa y democrática.

Entonces, desde esta perspectiva, es imposible llevar adelante la gestión de una AM sin considerar algún mecanismo que asegure la incorporación de los actores socioeconómicos más relevantes, sobre todo en las distintas etapas de diagnóstico y formulación de las acciones, como se planteó antes.

Esto nos induce a otra dimensión en el análisis, citada al principio de este apartado, que es la de la *interinstitucionalidad*, es decir, la consideración de que además de los Estados, con una visión matricial de su accionar, debe integrar a las instituciones intermedias, a actores culturales y/o educativos, a representantes de la ciencia y la tecnología y, fundamentalmente, a los distintos sectores de la producción. Se trata de contemplar que las instituciones representan los intereses que se ven afectados por los problemas que se intenta resolver.

Es imposible pensar el desarrollo de un proyecto de transporte, caso típico de AM, sin que se considere integrar en la solución a los transportistas y a los choferes, de la misma manera no se puede hablar de un

puerto común sin que estén en la mesa los exportadores y los agentes de aduana. Los ejemplos no requieren mayores comentarios.

Debe destacarse que ésta no es una cuestión solamente de principios participativos, sino que resulta imprescindible para encontrar la mejor solución, para que sean lo más eficiente posible la integración y el compromiso de todos los actores involucrados en la implementación de la línea de acción definida. No se debe apelar al voluntarismo sino recurrir a metodologías para construir el consenso, para tomar decisiones, planificar y gestionar participativamente. Para ello presentamos un apartado final común a todo esquema donde se presente esta cuestión y que por lo tanto perfectamente aplicable en estos casos.

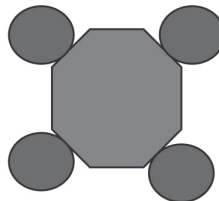
Lo dicho supone, por lo tanto, que además del territorio y de las jurisdicciones que sobre él se despliegan, en el mismo sentido horizontal que las problemáticas, se despliega el accionar de las instituciones, que no son otra cosa que parte de esas problemáticas y también de las soluciones.

Esta articulación puede necesitar cierta adaptación según el caso del que estemos hablando, fundamentalmente en cuanto al tipo de que se trate de acuerdo con su conformación.

Como clasificación, es oportuno traer a colación aquella que habla de los tipos de regiones que pueden integrar las ciudades en función de sus dimensiones y ubicación relativas, a saber:

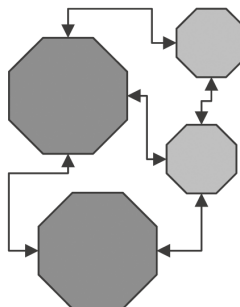
PIVOTALES

Ciudad aglomerado, donde uno de los municipios es hegemónico y el resto es de reducidas dimensiones.



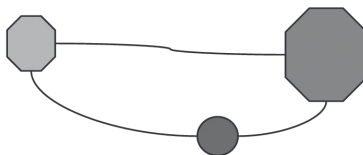
ASOCIATIVAS

Áreas metropolitanas o microrregiones clásicas, integradas por vocación y de pesos similares o en el mismo orden.



VIRTUALES

Red de ciudades integradas desde lo comunicacional y actitudinal por intereses comunes o por cuestiones culturales.



Evidentemente, cualquiera sea el caso, las pautas antes planteadas se mantienen; no importa la diferencia relativa, necesitamos del otro. Como se verá seguidamente, grandes ciudades han definido que deben integrarse con sus vecinos independientemente de sus dimensiones solamente por el hecho de compartir espacios y problemas en un contexto de desarrollo que amerita su tratamiento integral.

Análisis de casos de AM

A modo ilustrativo, a continuación veremos una serie de casos como muestrario de las experiencias, con el objetivo adicional de ver si hay una relación causal entre la configuración de la región metropolitana y su forma de integración.

Barranquilla / Bogotá (Colombia)

Aquí las configuraciones son diversas; Bogotá es del tipo Pivotal y Barranquilla del tipo asociativo. Esto tiene relación causal con que en Colombia la AM tiene la dimensión de institución/Estado, es decir que está consagrada en la Constitución Nacional (1968) y posee un marco de regulación bastante acabado luego de sucesivos ajustes desde esa época hasta el presente. Ello se concreta en la elección de un alcalde metropolitano con su respectiva estructura administrativa, y cabe destacar que las normas emitidas por el Consejo Regional respectivo se denominan “Acuerdos Metropolitanos”. Casos similares son los de Italia y Canadá, donde el marco jurídico ya les da ciertas facultades además de organizarlas institucionalmente. Francia, en el contexto de su desconcentración, ha creado los Departamentos que, si bien no son AM, coordinan los esfuerzos de cooperación intermunicipal.

Barcelona (España)

Esta AM tiene su origen en la División Política de España, aunque se haya definido específicamente para el caso la denominada Comarca del Barcelonés. Después del “fracaso” de la Corporación Metropolitana, se descentralizó el tratamiento de ciertos temas y se crearon al efecto tres instituciones de servicios públicos. Vale la pena señalar que cada entidad nuclea cierta cantidad de municipios de acuerdo con los intereses particulares de cada uno.

Bilbao (España)

En el mismo marco legal, esta urbe tendió a la concreción de una asociación civil denominada “Metrópoli 30”, cuyos fines principales son la promoción e investigación, donde la integración se dio alrededor de un Plan Estratégico de desarrollo con pivot en esa ciudad.

Valencia (España)

En un sentido similar al que terminó tomando Barcelona, aquí se creó el Consejo Metropolitano como una entidad local de servicios para los municipios aunados en él.

México (México)

El tratamiento de este característico aglomerado alrededor del DF se ha fragmentado por temas coordinados por un Consejo de Área Metropolitana, cuya principal función es relacionar los distintos niveles estatales y diversas jurisdicciones en esos asuntos.

Rosario (Argentina)

Con origen en la prefectura del Gran Rosario, las aspiraciones en este sentido no han pasado de ser un objetivo estratégico. Esto ha sido definido por los acuerdos firmados, por el Consejo de Intendentes del GAU, y de la misma manera consta como prioridad en el PER, pero hoy sólo es una aspiración que ha cedido a las limitaciones que impone el contexto.

Córdoba (Argentina)

En este otro ejemplo de conourbación se ha formado también un Consejo de Intendentes a los efectos de realizar planes de acción conjunta, es decir de una manera asociativa se acuerdan cuestiones de interés mutuo.

Tucumán (Argentina)

En el caso de esta ciudad, el concepto de AM se entiende como el de un desarrollo en cascada, donde el crecimiento de la ciudad central

aunado y coordinado con la periferia generará los recursos que derivarán de “adentro” hacia “afuera”.

Buenos Aires (Argentina)

Para el final, dejamos el caso de la gran urbe argentina ya que, además de ser paradigmático en términos de tamaño, lo es en el incipiente desarrollo de su AM. Aunque también consta de diversos cuerpos de planificación, como el Plan BA2010, el trabajo se ha limitado a encarar la solución de problemas de diferente índole en forma coordinada.

Como se observa, no emergen inicialmente factores causales entre la conformación de las AM y sus mecanismos de integración; cada una tomó la forma que le convino en función de su marco legal y su contexto económico.

Solamente emergen como factores comunes los señalados en los puntos anteriores que determinan este fenómeno con relación, sobre todo, a la búsqueda de la atención de las denominadas problemáticas metropolitanas. Quizás el elemento destacable de esto es que en todos los casos se han dado formas institucionales propias para llevar a cabo la gestión de las soluciones.

Continuando con las alternativas que se dan en el mundo, debemos ver también la regionalización como forma de desarrollo socioeconómico a nivel urbano y suburbano, ya que es un fenómeno coincidente o muy relacionado con las AM. Esto se ha tratado de distinta manera en cada país. En uno de sus documentos, el Plan Estratégico de Rosario nos presenta la siguiente comparación:

Legislación	USA Ley Nacional - Organización Propia.	CANADÁ Ley Provincial de Gobiernos Metropolitanos.	PORTUGAL Ley Nacional de creación de las AM de Lisboa y Porto.	FRANCIA Ley Nacional de Consejos Regionales.
Integración	Decisión Política Estatal y de la Voluntad equivalente al 75 % de la población.	Ley Provincial que define las AM y los gobiernos locales se subsumen.	Ley Nacional que define los municipios que integran cada AM.	Ley Nacional en el marco de la descentralización, formalizó situaciones preexistentes.
Territorio	Definido por las ciudades integrantes.	Seis ciudades más los territorios rurales conexos.	Jurisdicción Política Territorial de los ocho municipios de Porto.	Ad-hoc.
Competencias	Transporte y energía del transporte.	Todas las de un gobierno local.	Articulación de inversiones, cuestiones sanitarias, medio ambiente, planeamiento urbano.	Capacitación, planificación del territorio, desarrollo económico, medio ambiente.

Esta tabla continúa afirmando los dichos sobre la particularidad de la conformación de las AM. Vemos que, conforme al contexto socioeconómico, a cuestiones culturales y de idiosincrasia, al marco legal y político, entre los principales factores, se da forma en cada caso a la integración a nivel local. Otro aporte es sobre las dimensiones que definen o que determinan la conformación de una AM, es decir, el marco legal, la forma o mecanismo de integración, el territorio que se define como su ámbito de influencia y las competencias que se le delegan.

Las alternativas institucionales

Los elementos presentados en los puntos anteriores nos llevan a concluir que podemos pensar en dos formatos básicos de la organización institucional de una AM: por un lado, el que se origina en las voluntades de las partes y toma un carácter *asociativo* y, por otro, el que emerge de un marco legal vigente u origina uno propio dándole la jerarquía de un cierto *nivel de Estado*.

Para la conformación de cada uno se deben dar ciertas condiciones y a su vez generan características propias que determinan su forma de gestión:

- Formato asociativo (modelo horizontal). Se basa en la voluntad política de los actores estatales, primordialmente los de nivel local y luego los de nivel regional. Unos deben dar los pasos proactivos mientras que los otros deben facilitar esa tarea. Es esencialmente una libre asociación, por lo que el consenso como forma de trabajo es una premisa ineludible. Resulta central identificar y trabajar prioritariamente en torno a los problemas comunes que, incluso, fueron la inspiración del trabajo conjunto. Más allá de una cuestión metodológica en esta búsqueda del consenso, es necesaria una visión estratégica en su accionar, emergente de un trabajo participativo tanto en lo jurisdiccional como en lo institucional.

- Gobierno metropolitano (modelo vertical). Esta forma se sustenta en la legitimidad política que le otorga su conformación a partir de actores emergentes del ejercicio democrático y de la delegación en la representación elegida en él. Al ser menester para ello un marco jurídico específico, demanda un seguro desgaste en su tramitación con la incertidumbre implícita acerca de su logro. Pero, por otro lado, goza de una importante autonomía para su gestión, con un respaldo, más allá de la voluntad política de turno, en una jurisdicción/territorio perfectamente definida. Este accionar puede darse en el marco de un proceso de descentralización, en cuanto al que se debe cuidar que no sea de características de “delegación” solamente sino que sea con fines democráticos/participativos.

Según el contexto en el cual nos movemos, advertimos la factibilidad de cada una de las formas, como se mostró en la presentación de los casos realizada precedentemente. Ahora, desde aquí, se pueden señalar algunas cuestiones de dichas formas.

En el primer caso, la dependencia de las voluntades es tal que, en un marco de inestabilidad política, se transmitiría esa inseguridad al seno de la gestión de la AM, por lo que un reaseguro de su continuidad es la participación social que, desde su interés, presione en ese sentido.

La otra alternativa plantea dudas más allá de su mecanismo de implementación en términos jurídicos, puesto que muchos arguyen mayor gasto público con la posible burocratización del ente constituido a tal fin. Esto es posible, pero otra es la perspectiva con racionalidad y pensamiento innovador, lo que implica no pensar en malos resultados ineludibles por el solo hecho de tratarse de una estructura estatal.

Por todo ello, también el marco institucional óptimo está determinado por ciertas cuestiones que son independientes del modelo selec-

cionado. Éstas se transforman en pautas a seguir a los efectos de maximizar los niveles de efectividad al cumplir con lo siguiente:

- Legitimidad política y social, basada en un acuerdo previo que integre las dimensiones interjurisdiccional e interinstitucional. Si bien esto se da más en el formato asociativo, es una condición sin la cual ningún gobierno metropolitano tendría capacidad de acción.
- Organización con estructura funcional propia. Para una gestión mínimamente autónoma, el mecanismo de integración que nuclea gobiernos e instituciones debe contar con determinada capacidad operativa delegada por sus integrantes, lo que se da ciertamente en el caso supraestatal e igualmente se ve desde aquí como una condición para el modelo horizontal matricial.
- Competencias en asuntos comunes. Las facultades a otorgar a ese ente partirían de una delimitación consensuada de la capacidad de acción en torno a las ya mencionadas problemáticas metropolitanas, así como el territorio o su jurisdicción física. De este modo, ya sea por la ley o por acuerdo mutuo, se acota el accionar del mismo y no se superpone ni invade con las políticas locales.
- Marco legal integrador. Aun en el caso de una libre asociación, se debe lograr una serie de instrumentos que respalde las medidas tomadas, las acciones emprendidas, etc. Esos instrumentos deberán ser del mayor nivel posible; según el caso, se demandará desde un mínimo de nivel municipal hasta un ideal de nivel constitucional, pasando por el respaldo que la legislación provincial tiene que dar a estas acciones.

En tanto, a riesgo de ser demasiado exigente, es necesario recalcar que se deben dar algunas condiciones previas que generen un marco viabilizador de esta línea de acción. Aquí se hace mención a la ineludi-

ble voluntad política que ponga en marcha y sostenga la gestión de la AM a nivel municipal (de hacer), provincial (de apoyar) y nacional (de avalar). En otro aspecto, aunque sea redundante, es conveniente volver a decir que siempre se debe partir de la identificación de los problemas metropolitanos, si es posible con un diagnóstico más acabado en temas como transporte, infraestructura, medio ambiente, salud, pobreza, etcétera.

Hasta aquí las cuestiones de hecho, pero en el marco conceptual de planificación que planteamos antes, además del “qué” buscamos debemos coincidir en el “cómo” lo logramos, es decir, en los objetivos y la metodología de desarrollo compartidos. Esto demanda una planificación coordinada y metas comunes en lo económico, social, cultural, institucional, etc., pero también generar y sustentar la participación intersectorial en ese proceso.

Las posibilidades en el contexto de Santa Fe

Para analizar la cuestión a nivel local resulta útil considerar los antecedentes existentes en el tema. Al respecto, lo primero que se debe decir es que los mismos son escasos y en cierta manera intrascendentes, no tanto por los productos obtenidos sino por la falta de continuidad del trabajo.

Sin tratar de hacer un *racconto* exhaustivo, podemos mencionar, en primer lugar, el *Acuerdo Interjurisdiccional*, firmado en el año 2000, entre los intendentes de lo que podríamos denominar “Gran Santa Fe”, en el cual participaron la misma ciudad de Santa Fe, Santo Tomé, Rincón, Arroyo Leyes, Sauce Viejo, Recreo y Monte Vera. Allí se acordó trabajar temas de planificación estratégica, integración regional, análisis del marco legal, definición de la función de organismos estatales, alternativas de producción y gestión, el aporte privado y la participa-

ción ciudadana. También se estableció una Comisión de trabajo cuya misión era identificar problemas comunes, analizar programas y proyectos, proponer medidas, recomendar estudios y elevar un proyecto de organización jurídico-institucional de la AM. Tal grupo de trabajo no funcionó como se esperaba y es una muestra de la falta de continuidad de las políticas antes señalada.

Otro antecedente es la *Agencia de Desarrollo Regional*, un mecanismo de articulación del sector público-privado con objetivos casi circunscriptos al sector productivo que dio resultado en otras regiones del país como, por ejemplo, Rosario y su conurbano. En el caso de Santa Fe, ha transcurrido hasta el momento con escasa suerte debido fundamentalmente al desfinanciamiento que sufrió ese proyecto.

Finalmente, en el ámbito del Consejo Municipal se ha trabajado en la *Comisión Especial del Área Metropolitana Santa Fe-Paraná*. Este grupo de trabajo tiene por objeto la discusión, acuerdo y coordinación de los problemas metropolitanos, así como la realización de estudios y propuestas de acción en ese sentido. La utilidad de su trabajo se encuentra precisamente en la generación de conocimiento e información sobre este fenómeno, a la vez de la concientización al respecto en los diversos actores sociales, cuestión fundamental ante la falta de decisión política existente.

Aquí se debe hacer otra consideración previa que resulta de la definición de la AM que nos incumbe y que no fue la misma en cada uno de los antecedentes mencionados en cuanto a si se limita a los límites provinciales o no. En una, además de las localidades mencionadas anteriormente en el Acuerdo Interjurisdiccional del año 2000, se contempla la posibilidad de incluir a Esperanza, Coronda, Laguna Paiva, Arroyo Aguiar, entre otras localidades. Porque la otra opción, quizás la más consensuada a nivel sectorial por su trascendencia, es la de incluir

a Paraná y sus alrededores como parte de nuestra AM. Lo que implicaría que, para aprovechar la potencialidad que esto presenta, se requiere adecuar los diferentes marcos jurídicos generales, Constituciones y Régimen Municipal, y más específicamente los marcos regulatorios de los asuntos que se convertirían en las problemáticas metropolitanas a encarar en su gestión, transporte, servicios públicos, medio ambiente, etc. Obviamente, éste es un aspecto definitorio para la forma institucional que se dé la integración de una AM.

Con respecto a ello, el Marco Jurídico de la Provincia de Santa Fe y la legislación vigente en nuestro país y en nuestra región son claros; en ellos no se facilita para nada la forma de gobierno metropolitano y sí existe un cierto marco de factibilidad hacia el modelo asociativo.

Una rápida mirada a los cuerpos legales vigentes muestra lo siguiente:

Constitución Nacional: induce la autonomía municipal a las provincias en el dictado de su propia Constitución y atribuye al Congreso la facultad de aprobar tratados de delegación de competencias a organizaciones supraestatales, dando además un cierto marco a la regionalización.

Constitución Provincial: se encuentra pendiente la reforma para adecuar el régimen municipal vigente al nivel nacional; establece una “independencia” de esos entes pero limitada por la Constitución misma y las leyes específicas. Esto implica una cierta dependencia del nivel local respecto del provincial, al menos en asuntos como el que estamos tratando aquí.

Ley Orgánica de Municipios y Comunas: bajando un nivel más, las leyes de referencia describen ese carácter de “independientes” específicamente para las cuestiones que les son “propias”, es decir, muestran un camino por donde explotar la necesaria autonomía para estos

menesteres. Quizás va de suyo, pero esto se circunscribe a la jurisdicción en territorio ocupado y según la ley de creación.

Del lado entrerriano el panorama es similar o tal vez aún más complicado.

En cuanto al mecanismo de integración, una conclusión que se puede sacar rápidamente es que resultaría un proceso largo, dificultoso y de incierto éxito generar un gobierno metropolitano contando esta empresa con la reforma constitucional provincial como el escollo mayor, aunque se pueden encontrar otras vías. Nada impide una libre asociación basada en el axioma práctico de que “lo que no está prohibido está permitido”, incluso con el agregado del sector entrerriano en el asunto. Éste no es el ideal ni mucho menos, pero mientras se producen las reformas hacia una verdadera autonomía municipal, se pueden iniciar “acciones metropolitanas” en forma asociativa. Esto hará que, además de sentar las bases del desarrollo, a partir de sus logros den sustento y mayor viabilidad al proceso de reformas de fondo.

Esta forma asociativa puede tomar diversas alternativas, pero siempre será una en la que se demuestre el compromiso de los actores y que contenga las características especificadas en el marco institucional óptimo descrito más arriba. Es decir, más allá de los acuerdos previos y del marco legal, se debería dar una forma institucional del carácter de una asociación civil o como la de las agencias de desarrollo, o podemos también tomar ejemplos como las corporaciones o empresas públicas en determinadas líneas de trabajo. Un examen de los casos de cada una de estas alternativas de asociativismo indica un factor común que antes puntualizábamos desde aquí: las posibilidades de éxitos y fracasos son directamente proporcionales a la voluntad política, al compromiso social y a los recursos asignados a tal fin.

En definitiva, la forma debe adaptarse al caso que la viabilidad de la gestión metropolitana pasa por otro lado.

Una conclusión inmediata de ello podría ser la definición del territorio básicamente desde la integración de los ejidos municipales, donde habría que considerar, en nuestro caso, primordialmente los sectores insulares/fluviales, donde las jurisdicciones se confunden y, para su óptima gestión, deben ser perfectamente delimitadas. Por otra parte, en cuanto a las competencias, más allá de que serían producto de un estudio profundo a partir del necesario primer paso, un diagnóstico metropolitano, y un recomendado segundo paso, en la definición del mecanismo de integración se ve nuevamente la restricción de los diferentes marcos regulatorios, pero eso también sería salvable en el formato asociativo y adecuado al formato adoptado.

Podemos afirmar que la AM Gran Santa Fe hoy en día muestra tres características claras, las que se pueden trasladar desde el caso de Rosario hacia aquí, casi en forma taxativa.

En primer lugar, hay una incipiente identidad metropolitana a partir de la falta de concientización desde el nivel estatal y algo más desde el sector privado. En segundo lugar, las restricciones jurídico-administrativas que presenta el marco descrito más arriba son reales pero definitivamente son salvables con decisión política. Por último, se debe destacar la conflictividad política existente, que va más allá de la mera diferencia de partido político y quizás parte de distintas concepciones personales de los líderes políticos en cada caso, aunque esto resulte igualmente soslayable y, en este caso, la presión social/sectorial es el camino que desde aquí se sugiere como la herramienta más efectiva para salvarla.

A modo de alegato, se puede terminar este trabajo diciendo que la AM es un fenómeno real, que es una forma de gestión competitiva

del territorio y que es posible en cualquier marco legal y geográfico/jurisdiccional. Por lo tanto, quienes lo vean así deben aunar esfuerzos para convencer a los que todavía estén en la “oscuridad” en la que los sumergen los modos antiguos de ver las cosas.

III. La descentralización intramunicipal

Para considerar la cuestión de la descentralización, primero es conveniente aclarar ciertos términos que se utilizan habitualmente como sinónimos o que se intercambian entre sí como: delegación, descentralización y desconcentración. Si bien se pueden encontrar en la bibliografía distintas acepciones de cada una de esas palabras, fijaremos una posición a partir del juicio del autor y a los efectos de este trabajo. Se podrían agregar también, para aumentar la confusión: tercerización, privatización y otras formas de “reformular” el Estado, pero aquí haremos eje en la cuestión organizacional más que en la económica o social.

En este sentido, podemos definir, en primer lugar, que entendemos por *delegación* un proceso en el que intervienen necesariamente varias jurisdicciones, donde la de mayor envergadura o de nivel superior “delega” facultades sobre ciertos asuntos que le eran propios, en un ámbito fuera de su órbita directa, sea pública o privado. Mientras

que en los otros dos casos se trata de un fenómeno que se da en un solo ámbito institucional.

Luego, se debe distinguir cuando, en ciertas cuestiones y con un alcance limitado, el nivel central de una organización transfiere hacia niveles inferiores propios —por lo general lejanos físicamente— capacidad operativa sin capacidad de decisión, es decir, de modo que pueda ejecutar solamente sin establecer un parecer y actuar en torno a ello. Esto es lo que se entiende como *desconcentración*.

En otro caso, y siempre dentro de una misma forma institucional, cuando se transfieren ambas capacidades, donde el nivel “periférico” toma en una cierta cuestión tanto el poder de operación como el de decisión, se trata de una descentralización.

Finalmente, es oportuno decir que estos dos últimos mecanismos de transformación pueden coexistir en un mismo proceso separando o dilucidando en qué cuestiones se da cada una de las formas descriptas.

Es necesario recalcar que estas disquisiciones no son meramente conceptuales ya que se llevan a la práctica tanto a nivel de la estructura orgánico–funcional, mediante la transferencia de compromiso y responsabilidad de arriba hacia abajo del organigrama, como de la organización física del trabajo, moviendo la acción y/o decisión de la centralidad a la periferia. Esto significa que simultáneamente se tiende a ejecutar y decidir en niveles inferiores de la estructura y en lugares alejados de la ubicación del mismo nivel central.

En el caso de un municipio, esta configuración se ve reflejada en términos físicos en un determinado número de instalaciones municipales situadas en diversos puntos de la ciudad, donde en adelante se desarrollarán actividades por las cuales antes el vecino debía trasladarse hasta el edificio central o no se hacían por la imposibilidad fáctica de concentrar todo en un solo lugar.

Habiendo puesto esto en común, debemos decir que la descentralización tiene como “objetivos–efectos” principales atacar tres dimensiones en las que se puede dar batalla a la crisis.

Por un lado, es importante acercar el municipio al vecino no sólo en términos físicos sino también en lo que hace a su atención y cuidado. Esto habitualmente se ve sólo como una *optimización en la prestación de servicios*, que es la fundamentación más común de los procesos de descentralización. Pero también tiene dimensiones, y por lo tanto potencialidades, que no se le adjudican y a las cuales quizás se puede dar una de mayor peso. Un mero ejemplo de ello es la retroalimentación directa e inmediata de la efectividad de acciones o medidas en función de la aceptación o no de la población.

En ese mismo sentido otra dimensión inexplorada de la descentralización es la que tiende a realizar una *atención a la diversidad*, una suerte de particularización de las políticas públicas que hoy no existe. Es decir, detectar y definir un muestrario de realidades que se deben reflejar en la planificación y la ejecución de las estrategias municipales en cada orden. Por citar un caso, las políticas de control del tránsito sólo se enfocan en los centros urbanos y en los troncales viales, cuando en determinados barrios no se respetan las manos de las calles o los estacionamientos. Una misma política debe adaptarse a cada sector de la ciudad a través de una planificación particularizada que, además de optimizar recursos, produce un fenómeno de integración y equilibrio en el desarrollo interno de la ciudad. A todo esto se debe agregar, en el mismo sentido, la posibilidad de facilitar la coordinación interjurisdiccional a nivel salud, educación, acción social, etcétera.

Luego, y como acción fundamental, la descentralización debe también *incentivar la participación*. Esto significa que, en su puesta en práctica, los elementos expuestos anteriormente no deben surgir de

la elucubración de laboratorio de los técnicos del municipio sino ser el resultado de una forma de planificación participativa. Esto implica generar, a partir del proceso de descentralización, mecanismos que transformen las inquietudes, los problemas y las necesidades de los vecinos en insumos básicos de la planificación del desarrollo de la ciudad y de sus habitantes. De la misma manera, se requiere establecer esta configuración como una manera de que el control social monitoree este proceso y rectifique las desviaciones antes de que sea necesaria la abolición de la línea de acción de que se trate o de que se produzcan males mayores.

Cabe consignar que ésta es una definición filosófica de la descentralización, y recordemos que en las primeras líneas de este trabajo hablábamos de que hay varios enfoques de este proceso. Uno es aquel que busca un efecto “reductor” de la acción del Estado y una transferencia económica hacia sectores privados relacionados con el poder político de turno. El otro es, precisamente, el que estamos describiendo.

El efecto inmediato de mayor trascendencia transformadora de este tipo de gestión de la política local es la apropiación a la que llega el vecino tanto de los proyectos como de sus resultados. Ello implica que aporta al esfuerzo, defiende los logros obtenidos, entiende los fracasos y adopta nuevos caminos cuando es necesario emprenderlos, esto es, convierte a su ciudad en su propia casa y a sus vecinos en su propia familia.

Análisis crítico

Los detractores de la descentralización argumentan algunas razones en su contra, pero consideraremos aquí solamente la dos de mayor peso. Una es la *pérdida* de la capacidad *de control* de acciones y recursos al transferirlos a niveles inferiores, con el consiguiente despilfarro y anar-

quía que eso supone. Otra es la “multiplicación” de estructuras burocráticas a partir de la creación de nuevas “mini-municipalidades” en número determinado que hace de factor potenciador de este fenómeno.

El primer argumento se puede contestar con el planteo de que *no controla* en el contexto que se quiere implantar *quien no planifica* ya que, al no contar con políticas y acciones que supervisar periódicamente, debe controlar sólo con la supervisión directa lo rutinario y habitual. Es decir, si se pretende que las políticas centrales se respeten y ejecuten a niveles inferiores de la estructura y en todo su ámbito de responsabilidad, las mismas deben tener objetivos claros, metas alcanzables y recursos específicos para su logro, con lo cual se facilita enormemente el control de gestión. El problema es que eso no es habitual en la Administración Pública en sus distintas expresiones y, por lo tanto, se juzga sobre la deformación existente y no sobre su mejor perfil.

La cuestión de la expansión burocrática se relaciona con esto último en el sentido de que no debemos tener en cuenta una mala gestión actual para pensar en el futuro de la institución. Ello significa pensar en que la descentralización se da en un marco de *reforma global del Estado municipal* y por ende deberá evitar las actuales deformaciones. En tanto, para los escépticos, más allá de la cuestión filosófica de la reforma, una mecánica sencilla para controlar este efecto no deseado en la implementación es mantener los niveles de personal y de asignación presupuestaria por programa antes y después de la puesta en funcionamiento de las delegaciones que resulten del proceso.

Otra cuestión a ver y analizar críticamente al respecto es que se trata de un proceso controlado donde se trabaja sobre *qué asuntos* se deben *descentralizar*, cuáles sólo *desconcentrar* y cuáles *delegar* en terceros o en la misma sociedad civil. Esto se refiere a que, luego de un análisis de los procesos y/o servicios que se desarrollan en el municipio, es necesari-

rio establecer qué se puede gestionar y definir en el lugar donde se concrete la descentralización, qué asunto solamente se puede ejecutar allí pero se decide a nivel central, y qué cosa dejará de hacer el Estado para delegarla en otra figura institucional.

La delegación trata temas de gran avanzada en la gestión mixta del Estado, por eso aquí nos referimos a cuando éste puede delegar en ciertas instituciones intermedias cuestiones como el control de obra pública o la ejecución de algunos programas municipales, ya que lo demás excede el alcance de este trabajo y nos limitamos a mencionarlo para tratarlo en otra ocasión.

En tanto, todo esto tiene implicancias económicas que es importante destacar. Por un lado, al ciudadano se le *reducen costos* de transporte y de salarios caídos por pérdida de horas de trabajo, así como puede evitar sanciones y multas por incumplimientos que no hubieran ocurrido de habersele facilitado los trámites. Por el otro, para el municipio se produce una *optimización de gastos* y/o inversiones a partir de una planificación más eficiente de sus políticas y una *mejor recaudación* debido al mayor cumplimiento de los ciudadanos y al facilitamiento del control mediante el conocimiento de los contribuyentes y sus realidades.

Todo esto con una mínima inversión si se hacen las cosas bien, es decir, sin aumentar la planta de personal y sin grandes erogaciones iniciales, tanto en equipamiento como en infraestructura. Además, esto da a la descentralización una justificación en cuanto a una evaluación económica del proyecto, puesto que en épocas de crisis no es una “obra faraónica” sino una parte de la solución.

Criterios

Con respecto a la implementación de un proceso de este tipo, es necesario citar ciertos criterios con los que debe ser llevada a cabo la descentralización, a partir de la atención de los cuales se determinará el número y localización de las mencionadas instalaciones municipales que concreten la descentralización.

Entre los casos relevados y a través de una elaboración propia, se pueden citar los siguientes criterios a tener en cuenta en este proceso:

Institucionales – Jurisdiccionales, donde se considere la actual conformación de ámbitos de influencia de distintas formas institucionales como las vecinales y las comisarías de la Policía provincial como principales referentes de la sectorización urbana.

Físicos, por medio de una evaluación de las distancias del centro a la periferia, los ejes de circulación y movimiento del transporte, así como la consolidación de la actual trama urbana.

Demográficos, en cuanto a considerar las concentraciones de población y vivienda a fin establecer la demanda de servicios sectorizada.

Socioculturales-económicos, donde se deben considerar cuestiones étnicas, culturales, la existencia de barrios históricos, las nuevas centralidades emergentes, los distintos sectores comerciales y/o industriales, entre otros factores.

De planificación urbana, puesto que es necesario tener presentes el crecimiento urbano posible y deseable, el desarrollo económico esperado, la infraestructura a desarrollar; en definitiva, los ejes rectores del desarrollo estratégico local.

Entre los casos analizados para este trabajo se cuenta con los de las ciudades de Buenos Aires, por un lado, y de Rosario, por el otro, ya que, a pesar del salto en términos cuantitativos, se imponen como

referencia a otros casos a nivel internacional por su proximidad y similitud sociocultural. En los Anexos se adjunta la información y los criterios obtenidos sobre los procesos llevados a cabo en cada una de esas urbes.

Como factor común se puede observar que han tomado como eje del proceso ciertas políticas públicas que debían promover la participación y la gestión particularizada, como son los servicios públicos y el programa de presupuesto participativo.

Ahora bien, independientemente de las particularidades, ambas presentan un balance positivo más allá de los niveles de desarrollo alcanzados. Ésta es una opinión relevada no sólo entre funcionarios responsables del proceso sino que también emerge de instituciones intermedias y del saber en la gestión pública. Pese a las dificultades, errores y contramarchas, el resultado general hasta el momento es que ha aportado a la transformación tanto de la gestión como del desarrollo de la sociedad en su conjunto.

El caso de Santa Fe

El caso de la ciudad de Santa Fe es testigo para una nueva categoría de municipio en procesos de descentralización, con una población que ronda el medio millón y una trama urbana en el orden de los veinte kilómetros de extensión en su eje máximo. Precisamente, ésta es una de las primeras cuestiones a analizar: con esos parámetros, ¿vale la pena descentralizar? ¿O solamente significa vernos con los problemas de anarquía y burocratización que se mencionaban?

Si nos atenemos a lo planteado antes respecto de planificación y control, así como de la búsqueda de la optimización del gasto y de los servicios, como elementos neutralizadores de esos fantasmas, esto es, al menos, un temor infundado. Quizás la cuestión pase por una idea equi-

vocada del proceso y por los temores que induce la participación ciudadana en el viejo modelo de gestión pública.

La respuesta, según este enfoque, es que todo tiene su escala y en la gestión de la cosa pública ésta debe responder a las demandas de la sociedad. Es decir, cada caso necesita tener su propio proceso, sus propias dimensiones, atender a su propia realidad.

En Santa Fe, esa realidad, más que justificar, exige la descentralización. Las distancias de la localización del edificio del municipio con respecto a barrios como Las Flores o Guadalupe, o a Colastiné, las distintas circunstancias de cada uno de esos populosos lugares con relación al centro o a Candiotti o al Sur, así como los movimientos de participación ciudadana que se dan entre sus vecinos, son la muestra cabal de ello.

En este sentido, para ver rápidamente de qué estamos hablando y como ejercicio intelectual, o sea, sin considerar los números de determinada información estadística que lo sustente, podemos plantear qué debemos considerar para implementar este proceso en nuestra ciudad.

Se pueden tomar como base para el análisis dos criterios que involucran la mayoría de los mencionados y que proponen una conformación que dispare la discusión. Inicialmente, veremos las centralidades que han ido surgiendo en ciertos barrios y luego las correspondientes en los ejes circulatorios hegemónicos de la ciudad.

En el Plano que incluye el Anexo se observa que, con respecto a lo primero, podemos traer a colación los polos de acción vecinal y comercial y de problemáticas sociales que implica la zona noroeste (3), por un lado, la noreste (4), por el otro, una zona alrededor del centro geográfico (2) de la ciudad y otra en el extremo sur (1), todo ello dentro del casco urbano y dejando el sector de la costa (5) como una realidad diferenciada.

Esto es congruente con los ejes marcados por los accesos y circulaciones en la ciudad, definidos por las Avenidas Blas Parera (3) y Aristóbulo del Valle (4) hacia el norte, por el acceso de la Autopista por Iturraspe, por el mismo Bulevar hasta el Puente Oroño (2) en el centro axial de la trama urbana, y en el sur a partir de la conexión con Santo Tomé a través del Puente Carretero (1). Hacia fuera, al oeste las rutas Nacional n° 168 y Provincial n° 1 (5) marcan claramente este fenómeno.

Cabe consignar finalmente que este análisis es coherente con la idea de la metrópolis, esa otra tendencia ineludible a la que estamos yendo y que marcará la futura gestión de la cosa pública a nivel local.

Haciendo una rápida evaluación de estos conceptos, apoyado en la experiencia de vida en esta ciudad y en la gestión pública, es posible plantear que estos cinco sectores son una conformación más que posible. Ahora, ¿por qué cinco? ¿No son muchos? ¿O son pocos? Son cinco porque así resultó del rápido análisis recién mencionado y no son muchos ni pocos puesto que todo es cuestión de darles una correcta escala en términos de una relación entre su área de influencia y los recursos asignados para atenderla.

En la versión presentada en el Anexo no se precisa la localización de los centros municipales ya que la misma depende de más factores aún, tales como la disponibilidad de terrenos o de edificios, su accesibilidad, capacidad de estacionamiento, etcétera.

Este planteo puede y debe ser discutible, incluso podría darse también una mezcla de éste con otro, pero lo más importante es que se discuta y se lleve a cabo para su contribución al desarrollo integral de la ciudad.

Un plan de acción

De tener éxito las distintas iniciativas cuyo objetivo es generar en la ciudad un proceso de descentralización, entre las que se cuenta este trabajo, es necesario diseñar y definir un plan sistemático que lo concrete.

En términos de las posibles etapas que implicaría seguir este rumbo, desde aquí se puede contribuir con los siguientes elementos:

a) *Construcción del consenso*: más allá de la decisión de iniciar el proceso, esto implica una discusión y generación de acuerdos sobre los beneficios de esta línea estratégica para todos: municipio, vecinos e instituciones de todo tipo.

b) *Desarrollo de información*: quizás de manera paralela a la anterior acción, se deben realizar la localización, relevo y captura de datos que den un sustento cuantitativo a la descentralización, es decir, determinar las características paramétricas de lo poblacional, de la prestación de servicios públicos, de la localización de la económica general y sectorial de la ciudad, los déficit en materia de vivienda, etc.; en tanto que toda aquella información de la que se carezca se debe generar, no debe quedar ningún vacío para la construcción de los indicadores que se definan como pertinentes para el caso.

c) *Análisis georreferenciado*: la consolidación de esta información debe hacerse en función de sus cualidades geográficas, esto es, respecto del sector de la ciudad que caracteriza. El objetivo es la particularización física de las problemáticas que se espera atender, así como la detección de centralidades de modo más preciso, el diseño de una estrategia concreta y la selección de un prueba piloto.

d) *Definición del perfil de los centros descentralizados*: esto implica, por un lado, el estudio de los procesos sustantivos al quehacer de la gestión que se desarrollan a nivel central y cuáles se pueden prestar en el barrio, en sus distintos alcances, desconcentrados o descentra-

lizados. Por el otro, definir las otras actividades posibles a desarrollarse allí para particularizar la planificación y motivar la participación de los otros ejes de este proceso.

e) *Experiencia piloto*: como forma de encontrar respuestas a lo que se plantea, sería bueno pensar en experimentar con uno o más de los posibles centros analizados, lo que resultaría ser una interesante prueba piloto. En este sentido, es importante para su elección que sea un sector de la ciudad que cuente con cierta actividad institucional y que haya realizado un avance en cuanto a promover herramientas de participación, ya que esto facilitaría la instalación y generación de actividades, insumos importantes en el análisis del futuro factible en los otros.

f) *Definición de los centros*: quedaría definir concretamente la localización de cada centro de participación y de gestión municipal, así como su área de influencia. Cabe reiterar aquí lo mencionado en cuanto a su número, ya que una cifra “alta” para algunos no implica ni anarquía ni burocratización, solamente debe pensarse en atender de la mejor manera los objetivos de mejora, focalización y participación.

Luego, conviene que veamos ciertas cuestiones que, si faltaran en este proceso, se convertirían en restricciones, mientras que si existieran serían fuertes viabilizadores para llevar al mismo al fracaso o al éxito.

La primera y principal cuestión es la toma y sostenimiento de la *decisión política* de llevar a término esta estrategia de desarrollo. Es imposible pensar en que desde el Ejecutivo municipal, que es el protagonista principal de esta historia, o desde el Consejo, que impulsa y acompaña, no se tome y mantenga en el tiempo la resolución de realizarla.

De la misma manera, la construcción del *consenso político y social* es el factor que, además de su propia fuerza, en cuanto a participación y

compromiso coadyuvará al Ejecutivo a partir de una presión positiva en ese sentido.

En tanto, entendamos que, si bien se planteó a lo largo de todo el trabajo que ciertas críticas podían ser infundadas desde este punto de vista, no se debe caer en una suerte de gatopardismo, es decir, cambiar algo para que nada cambie. Entonces, es pertinente tener en cuenta la *expansión burocrática* como posible factor de fracaso en cuanto a la mejora funcional, así como la *atomización* como elemento imposibilitador de planificación y de la integración de la ciudad que se quiere desarrollar.

IV. La cuestión de la participación

Debemos considerar finalmente en este trabajo una cuestión a la que necesariamente se enfrenta todo gobierno local, con la filosofía y el enfoque que venimos describiendo como es la de trabajar en la nueva frontera E-S. O, mejor dicho, en la nueva configuración de esa frontera, que pasó de una línea que divide aguas a un espacio multidimensional. Ese lugar es el de los asuntos públicos multiactorales conocido como Espacio Público No Estatal (EPNE) donde el Estado, en sus más diversas expresiones, y la sociedad, cada vez más compleja, deben dirimir conflictos, consensuar el bien común y coadyuvar todos a la mejor política pública posible.

Como se señalaba al comienzo de este trabajo, los procesos de descentralización combinados con el concepto de desarrollo local han asignado nuevos roles al municipio, pero también este proceso suma complejidad a la gestión, y allí es donde entra el tema que veremos en este apartado, que es la tan mentada *participación*.

Uno puede observar en el devenir de las sociedades modernas que cuando se trata de analizar movimientos sociales y económicos, de resolver problemas de la más diversa índole, tanto focalizados como globales, y/o de recoger opiniones y valores del público a los fines de la implementación de tal o cual política pública, la palabra *participación* es una *vedette* en todo discurso que se refiera a ello. La participación se ha tornado casi un valor casi indiscutible en materia de políticas públicas, puesto que aparece en todo escrito especializado de cualquier nivel académico o científico, en el discurso político de todo partido o movimiento social que se autodenomine “progresista”, y en la gran mayoría de los análisis periodísticos de los columnistas políticos de absolutamente todos los medios, es decir, en todos los ámbitos donde se traten los asuntos públicos a los que hacíamos referencia más arriba.

Desde el enfoque que le damos en este trabajo, podemos decir que la mayor parte de los actores políticos y sociales la mencionan y que cada uno tiene su propia idea acerca de lo que se trata y de cuáles son sus alcances, pero pocos se animan a plantear cómo se hace para volverla efectiva, para que la gente participe realmente en la toma de decisiones sobre su destino, en el grado que sea conveniente en cada caso, y que ésa sea una condición indispensable para caracterizar como participativo ese proceso.

Los que sustentan su rol protagónico tanto en la consolidación de la democracia moderna como en la mejora del accionar público, a partir de su realidad como fenómeno social, apuntan que sus beneficios, que también tienen sobradas líneas al respecto, se presentan alrededor de la integración, la multidisciplinariedad, el compromiso, etc., lo que en general descubre una serie de estados de ánimo que mejoran las decisiones y materializan la asunción de políticas públicas como propias por parte de los actores sociales y económicos involucrados.

Este planteo deviene pertinente en materia de *gestión local* especialmente, donde más se materializa ese remozado EPNE, más allá de la voluntad política que presente el decisor de turno sustentado en sus principios políticos o en su inteligencia estratégica, y la proximidad con el ciudadano en esa frontera implica que hay que tomar decisiones en situaciones complejas, hay que hacerlo consensuadamente y lograr avances en la resolución de cada problema que se enfrenta.

Ahora bien, entre otras cuestiones que hacen a esta forma de gestión, se debe precisar la importancia de la efectividad del esfuerzo de participación, y para ello, entre otras cosas, existe el planteo de que hay que dar igualdad de posibilidades a todos los actores para que participen y garantizar así la integralidad del enfoque. Según estos criterios, si ello no se cumple no se puede hablar de participación, coincidentemente con la opinión del que suscribe y desde el punto de vista de una cada vez más larga lista de autores. Entonces, se entiende que no existe participación real, por ejemplo, en las consultas de todo tipo, como encuestas de opinión o grupos focales o audiencias públicas; son mecanismos válidos para realizar relevamientos de opinión o procesos de diagnóstico, pero no se trata de una participación efectiva que refleje todos sus beneficios.

En el documento emitido por la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia de Costa Rica, podemos ver que, en un sentido amplio, la participación política comprende “las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige el Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros” (Molina–Vega y Pérez–Baralt, 2000). En esta concepción amplia, la participación está presente en todas las actividades de la convivencia democrática, pues se trata del

ejercicio de un derecho ciudadano básico. Contempla acciones colectivas o individuales, ejercidas a través de canales institucionalizados o espontáneos e informales; puede ser local o de carácter nacional; puede limitarse a la expresión pública de una opinión o involucrarse activamente en la ejecución u oposición de políticas públicas.

Pero, antes de entrar, como en el resto del trabajo, a lo instrumental en esta cuestión, tratemos de caracterizar un poco más el fenómeno para que el lector, más allá de la propuesta que aquí se le hace, tenga elementos para comprender algo más sobre la participación como proceso y, si no sigue la metodología que luego se describe, llegado un momento donde esto le sirva, pueda analizar lo que tiene enfrente y lo ayude en la toma de decisiones.

Thomas Beierle (1998) nos presenta un enfoque interesante al analizar la participación en la toma de decisiones ambientales. Allí plantea que lo primero que se debe establecer es qué *visión de la democracia* se tiene, ya que conforme a ella será el rol que se dé a la gente en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas.

Una visión es la denominada “de la gestión”, la que, a mi modo de entender, es un criterio representativo y burocrático de la democracia porque el bien común es definido por aquellos que recibieron la encomienda de la sociedad a través del voto, quienes tienen sus propios métodos para asignar recursos y desarrollar acciones que satisfagan las demandas sociales.

Otra forma de ver las cosas es la que se conoce como “pluralista”, la cual, desde una mirada liberal plantea lo que sería un Estado árbitro entre intereses privados, el *laissez faire* en la práctica, donde el bien común es un producto del juego entre partes libremente organizadas.

La otra visión es sería la “popular”, mucho más cerca del ideal de democracia participativa, puesto que demanda la participación directa

de la sociedad en el proceso de toma de decisiones, sin representantes ni intermediarios, o por lo menos que su participación no sea excluyente del ciudadano de a pie.

En esta discusión, si uno tiene la perspectiva de la gestión ve a la participación como una injerencia molesta, mientras que el pluralista la entiende sólo como la posibilidad de entrar en la disputa a través de intermediarios, y únicamente la mirada popular entiende su importancia y la privilegia.

Más allá de la obviedad de que lo que aquí se plantea sólo tendría lugar en una sola de esas perspectivas, desde lo metodológico, en función de cada una, los problemas a solucionar con un buen mecanismo de participación tendrían una mayor o menor relevancia. Aquí cabe entonces la pregunta: ¿el hecho de que la ciudadanía esté mal informada, o de que los gestores/decisores no consideren la opinión pública ni sus valores ni sus preferencias, implica para el gobierno una pérdida de oportunidades para corregir errores o, en otro nivel instrumental, la falta de soluciones innovadoras? Lo que seguro se da en esos casos es una mayor desconfianza de la sociedad en las instituciones, en las públicas/estatales principalmente, prevalece la cultura del conflicto entre los actores y se propicia un caldo de cultivo para el peor de los males en estos temas en particular y en cuanto al desarrollo social en general, que es el clientelismo político en todas sus formas.

Lo central del planteo de Beierle, que precisamente consiste en el nudo de su trabajo, es la participación, sí, pero ¿cómo?, ¿con qué objetivos?, ¿hacia dónde?, ¿cuáles son los resultados esperados/esperables? Para ello establece lo que denomina “objetivos sociales” (OS) que deberían ser alcanzados por un adecuado proceso de participación que supone:

- Educar e informar a la opinión pública, de modo de que cuente con suficientes elementos para participar adecuadamente en la toma de decisiones.
- Incorporar de manera efectiva los valores públicos en la toma de decisiones.
- Mejorar la calidad de las decisiones de fondo sobre la base de un proceso enriquecido por el máximo nivel de información y la multiplicidad de miradas.
- Aumentar la confianza en las instituciones mediante una interacción que transparente y a través del proceso de construcción del consenso.
- Reducir los conflictos.
- Lograr metas de costo–efectividad en cuanto a que los esfuerzos por generar y sostener un proceso de participación se vean expresados en resultados palpables/medibles.

Mientras tanto, desde el Observatorio Social de la Argentina, Bombarolo y otros, con una mirada más cualitativa, apuntan que “sólo el ejercicio sostenido y creciente induce aprendizajes sociales” y que los “mayores niveles de democracia real” se logran “siempre que se articule con el sistema político”. Esto quiere decir que los OS se logran sólo a partir de un proceso más de carácter permanente que en estertores asambleísticos, y que no deben tomarse como fenómenos aislados de lo político ya que parten intrínsecamente del seno de la sociedad. Ésta es una conclusión a la que se arriba luego de analizar una importante cantidad de casos en toda Latinoamérica, como el del Programa Políticas Habitacionales Ámbitos Multiactorales, de Argentina, donde se plantea que la secuencia participativa en la formación de la Política

Pública (PP) con otros actores puede ser “apacible, tumultuosa o caótica” y, por lo tanto, algún esquema reglado se debe buscar. O el del Servicio Nacional de Planificación, de Bolivia, donde se formulan todo tipo de PP y se ha detectado como déficit que en “los encuentros se ven recetas rígidas y limitaciones de los Equipos Técnicos”, que acotan el nivel de efectividad del esfuerzo de participación, una de las variables principales que venimos destacando.

Otro caso, que relata el mencionado Beiberle, es el del Consejo Ciudadano de Fort Ord, California, EE. UU., donde los conflictos por cuestiones menores de procedimiento y reglamentos han paralizado el proceso a pesar de los esfuerzos del Departamento de Defensa para hacer frente a estos problemas por parte de los facilitadores. Para unos, a pesar de esos problemas, los ciudadanos que nunca habían sido convocados pensaron: ¡Éxito: Participamos!, mientras que los funcionarios de Defensa cavilaron meditados: ¡Fracaso: no tratamos ningún tema sustantivo...

Dicho esto, podemos empezar a tratar lo instrumental específicamente planteando que la participación *se puede ver como un proceso* que demanda algunas etapas en una cierta construcción colectiva o como *una lucha de intereses* de los involucrados cuyo resultado es un producto que quizás resulte engañosamente similar pero exige lo que se conoce como “suma cero”. Bajo el primer precepto, es importante precisar cuándo y cómo se dio la participación tanto como los resultados del proyecto, con la idea de que lo primero influye en lo segundo. Con referencia a la otra mirada, vale más la fuerza e influencia de cada interesado y la parte de la “torta” que obtuvo. O sea que, de nuevo, tenemos varios caminos para el devenir de la participación y cuál tomaremos depende fundamentalmente de nuestras convicciones,

aunque seguidamente procuraremos abonar el camino con argumentos que inclinen al lector hacia el primero de ellos.

En una dimensión más práctica, tomando opción por una de las miradas que quedaron marcadas, podemos revisar una serie de factores que marcarán el proceso para la construcción del consenso en el caso de que optemos por la alternativa de la visión popular y/o del proceso. Por un lado, es posible sintetizar los problemas en los siguientes:

- Gestores/decisores que no consideran la opinión pública/valores/preferencias.
- Temor a la exposición y falta de respuestas.
- Tecnocracia/burocracia.
- Pérdida de oportunidades para corregir errores.
- Ciudadanía mal informada.
- Pérdida de soluciones innovadoras.
- Desconfianza de la sociedad.
- Prevalencia de la “cultura” del conflicto (constitutivo) *vs.* la de los “intereses conflictivos”.
- Clientelismo–disciplinamiento.

Entonces, en el proceso participativo se deben considerar algunas cuestiones en dos planos, según nos plantea Beierle. Uno es el de lo *fundacional*, es decir que, al analizar el mismo, considerando el momento en que sentamos las bases, debemos preguntarnos:

- ¿Los participantes fueron representativos?
- ¿La composición fue equilibrada?
- ¿La participación se produjo en una fase temprana del proceso de toma de decisiones?
- ¿Hubo debates cara a cara entre la gente y los representantes de los organismos públicos?

- ¿El organismo involucrado estuvo comprometido con el proceso participativo y respondió a los aportes del ciudadano?
- ¿Se combinaron la racionalidad técnica con la valoración pública?

El otro plano hace a lo *operativo/funcional*, y aquí los cuestionamientos serían:

- ¿Hubo claridad de objetivos y funciones de los participantes?
- ¿Se proveyeron recursos suficientes, incluido el apoyo financiero, la disponibilidad de tiempo y la información?
- ¿Se dio un reconocimiento a la legitimidad de los aportes del público, tanto como los de los funcionarios y de los expertos técnicos?
- ¿El procedimiento para tomar las decisiones, establecer un orden del día y adquirir información técnica fue realmente independiente?
- ¿Se contó con la presencia de un buen facilitador en todo el proceso?

De la complejidad de este fenómeno ya hablamos, especialmente en función de un contexto que posee más variables y cada vez más complejas, lo cual, no obstante, no significa que todo sea restrictivo sino que podemos encontrar algunos factores predisponentes allí mismo. En primer lugar, como campo fértil para este proceso se pueden destacar las acciones desarrolladas en las OSC del medio en materia de Desarrollo Institucional más las específicas de formación ciudadana en las más diversas cuestiones. Así, todo *conocimiento* asimilado en materia de gestión y de tecnología de proyectos resulta un elemento que predispone al actor a participar en la forma racional, reglada, que se le proponga, y mejora sus aportes en varios sentidos.

Otro factor importante ya mencionado es que, debido a esto o a otras fuentes, los participantes/involucrados/interesados cuenten con

buen nivel de *información* acerca de los asuntos que se traten. Más allá de ser una cuestión de sentido común, esto es tan importante que todas las metodologías y enfoques lo plantean como una primera instancia antes de cualquier debate y/o toma de decisiones.

Sin embargo, no sólo se hace hincapié en cuestiones cognitivas–herramientales sino también en que el ciudadano, ya sea en forma individual o a través de alguna OSC, es protagonista en tanto y en cuanto conoce sus *derechos* y los pone como proa de su accionar. En ello frecuentemente también debe incursionar la formación del actor civil en esos programas de Desarrollo Institucional que se mencionaban antes.

Respecto del Estado interviniente, se debe considerar su grado de apertura y su tendencia a entrar en las reformas de tercera generación, promoviendo un escenario de gobernanza, tal como la definimos en la Introducción de este trabajo. Allí se decía que la *modificación del espacio público implica la adaptación de los modelos de gestión*, o sea que, hay que dejar de ver la participación como sistema de relevamiento de la demanda, adaptar las estructuras y modificar las competencias del personal básicamente para no constituir armados paralelos a la línea para resolver los problemas y no reproducir el clientelismo a nivel institucional a partir de la intermediación de las OSC.

Para todo ello debemos recurrir a las dimensiones de la gestión local presentadas anteriormente, que pasan, primero, por un profundo análisis de la organización y de sus criterios de gestión, su transparencia, la confiabilidad y disposición de la información, su matricialidad¹ que

(1). Recordemos que gobierno matricial es un concepto que deviene de romper con las tradicionales estructuras verticales del modelo burocrático de organización del Estado. Las bases de esto se asientan en el trabajo por proyectos que se trata someramente en el apartado de “Procesos” en el primer Capítulo.

asegure el enfoque integral de cada problema, el análisis de sus políticas en términos de procesos y de resultados, entre los factores principales hacia adentro. De la misma manera, hacia afuera veíamos que pasan por el reconocimiento de una nueva escala de la gestión, es decir que el ejido municipal no es más una frontera sino que sólo demarca jurisdicciones y responsabilidades, mientras que la gestión pasa por regionalizar más allá de ello, atendiendo a la nueva dimensión geográfico-poblacional de los problemas y por descentralizar hacia adentro, acercando el Estado a la gente, fraccionando una realidad cada vez más compleja para poder atenderla más particularizadamente e incentivar la participación en ese proceso.

Y, por supuesto, no olvidemos la asignación de los importantes recursos necesarios para que todo funcione, tanto para que se den estos cambios en la configuración del Estado y su nuevo modelo de gestión, como para asegurar niveles de efectividad en su accionar que retroalimenten la rueda.

En tanto procuramos esas condiciones ¿qué debemos evitar? Más allá de que uno puede deducir que la ausencia de los factores recién descritos complica el panorama, vale la pena señalar algunas presencias no deseadas. En ese sentido podemos afirmar que caer en manos de actores políticos principales que persigan objetivos espúreos de disciplinamiento social y que monten una escena para hacer “como si...” se participara, con este fin o cualquier otro, constituiría el escenario más nefasto. Y tan negativo como eso es no abrir la participación, no sólo a todos los actores que se considere estén involucrados directamente, sino a los interesados por cualquier motivo también, evitando la famosa situación que supone que “somos los mismos de siempre...”. En cuanto a la información, se requiere la disponibilidad de aquella cer-

tera en la totalidad de los actores además de poner a todos en un pie de igualdad, y de esa manera, al menos, se evita lo peor en esos casos problemáticos, que es que se manejen a partir del *vox pópuli* y no con datos concretos y verificables, déficit para el cual ayuda un Estado donde en vez de la reforma primen la burocracia y el autismo institucional.

Ahora, todo este esfuerzo, ¿para que?

En principio, basados en una determinada forma de ver la democracia y también pensando en la eficiencia en el uso de los recursos públicos, a manera de conclusión de lo que se viene desarrollando hasta ahora se puede inferir que *planificar y gestionar* participativamente hacen al mejor de los escenarios para el desarrollo de las políticas públicas, o al menos el que más potencialidades presenta. En concreto, incorporando los diversos actores públicos y privados involucrados en la problemática objeto de la política pública que se esta diseñando e implementando, mediante un mecanismo que cumpla con la mayor parte posible de las exigencias que se desprenden del análisis hecho hasta aquí, se pueden obtener *mejores decisiones* que propendan a mayores niveles de *efectividad* y, en consecuencia, a una mayor eficiencia con los recursos públicos.

Esto supone, tal como todos los elementos que venimos presentando lo señalan, una forma de resolver problemas y/o formular e implementar políticas públicas que, además de fijar prioridades y satisfacer necesidades, tiende a reducir/controlar conflictos provocados por el déficit emergente o a generarse por su insatisfacción prolongada; y como si ello fuera poco, se maximiza también la relación entre los recursos comprometidos por el cuerpo social y los resultados obtenidos en ese esfuerzo, los tan mentados mayores niveles de efectividad esperados.

Repasando los conceptos vertidos, podemos decir que en ese nuevo espacio donde debe desarrollarse el accionar de un Estado en comu-

nión con la sociedad se dan procesos de Desarrollo Institucional en las OSC en el marco de una política de apertura democrática y se asignan los recursos necesarios para que todo esto funcione. Pero... ¿cómo se hace de estos procesos un accionar productivo que no dilapide esfuerzos y recursos y sostenible en el tiempo? Porque está claro que nadie busca soluciones pasajeras, típicas del “Estado Bombero”, que hace de “apagar incendios” su forma de gestión, sino medidas que transformen la situación deficitaria definitivamente o hasta que vuelvan a cambiar las condiciones contextuales.

La hipótesis principal de este trabajo es que ello se logra con *metodologías* que regulen la participación de todos los actores, con el establecimiento de reglas claras de funcionamiento de los espacios que se construyan y, a partir de allí, con la toma de decisiones, de mejores decisiones, que sean el insumo principal en el proceso de cada política pública.

La oferta metodológica

El tratamiento tradicional de los esfuerzos desplegados para generar cierta capacidad instalada en el escenario de una determinada política pública, se centraban en acciones dirigidas a una reingeniería de los componentes institucionales de ese escenario, desarrollada con fuertes limitaciones y muchas veces con recetas impuestas. En tanto, un escenario indefinido en términos de reglas claras de participación y objetivos consensuados hacia donde dirigir los esfuerzos —algo que veremos mejor luego— es un campo fértil para el dominio de la burocracia y/o de la tecnocracia que intentan imponer su claramente restringida mirada de las cosas para resolver los problemas.

Esto se plantea así a partir de que las nuevas exigencias del contexto a todo nivel nos piden afinar la escala local de la gestión como base de las políticas públicas, establecer en ese sentido la cercanía cultural

a la forma de encarar las soluciones en el marco de un proceso claro y efectivo de toma de decisiones. Esto se debe dar fundamentalmente mediante estrategias generadas con integralidad de miradas y representatividad en el proceso participativo. Y, finalmente, merece una mención aquí la cuestión del fortalecimiento institucional de las OSC respecto de la cual se había planteado que la forma tradicional apuntaba a la formación en temas de gestión, y ahora debemos pensar en una trilogía conocimientos/información/derechos.

Entonces, la preocupación debe estar enfocada en la efectividad del proceso de participación, el que, según lo visto hasta ahora, y desde la perspectiva asumida por este autor, reside en:

- a) La claridad del proceso.
- b) La articulación entre actores y niveles.
- c) La integralidad del enfoque.
- d) La efectividad del Estado.

Ahora, estos y otros criterios dependerán de la visión que se tenga del proceso y del mecanismo adoptado, o sea que si se ve como un *entramado facilitador* donde se apunta a la cooperación y el consenso o como una forma de hacer un reparto donde el resultado debe ser de “suma cero”, más afín a la concepción corporativa de la participación.

En definitiva, para responder a todos estos factores y al contexto donde se aplique, está claro que los mecanismos deben ser casi como “organismos vivos”, flexibles, adaptables al compás de los cambios sociales. La raíz técnica del autor no permite afirmar esto sin señalar que, por supuesto, hay atender hasta dónde es flexible en términos de adaptabilidad y hasta dónde por manipulación, hasta dónde sigue los cambios del contexto y hasta dónde cambia tanto que se torna inestable.

La oferta de metodologías que se observa en la bibliografía especializada es bastante amplia y diversa. No es el objeto de este trabajo recorrerlas a todas, pero podemos plantear algunos elementos para caracterizar a las más conocidas, de nuevo con la finalidad de que el lector cuente con ellos para su propio análisis. Al respecto, se puede plantear inicialmente que los mecanismos difieren con relación a cuatro factores identificados por Beierle:

I) Uno es el *sentido de los flujos de información gobierno-ciudadanía*, donde podemos ver mecanismos de un solo sentido de esa corriente, de abajo hacia arriba o viceversa, como las encuestas y el derecho a la información respectivamente, o con circulación en ambas corrientes, como las audiencias públicas y los jurados ciudadanos.

II) Otro factor es el *grado de interacción entre los posibles intereses opuestos*, que va desde un mínimo o inexistente, como en los Focus Group, hasta el contacto permanente que plantean los comités ciudadanos.

III) El siguiente es el *tipo de representación* que se da en tres niveles: uno es donde la gente se representa a sí misma; otro es donde un grupo de ciudadanos representa al resto; y el restante es donde prima el *lobby* que es ejercido por los representantes de los grupos de interés.

IX) Finalmente, y quizás el factor más importante de acuerdo con lo que venimos analizando, es la *función del público en la toma de decisiones*. Es decir, si asume un rol de mero proveedor de insumos de información y/u opinión en forma distante, como las encuestas o aun las audiencias públicas, o si puede cumplir la misma función en una instancia más directa y donde sus aportes son tenidos más en cuenta, como los jurados ciudadanos o los comités asesores. La ter-

cera opción es, en definitiva, tal como tratamos de demostrar aquí, si se le otorga un rol protagónico en la toma de decisiones, como en las negociaciones reguladas o en la metodología que presentaremos más abajo.

Así, de una metodología debemos esperar que en el marco de un flujo en ambas direcciones se den procesos de alta interacción de los actores. O mejor, que no haya distintos niveles entre los cuales la información deba “viajar”, que todos estemos en un mismo plano, Estado y sociedad. También deberíamos esperar un marco con la más amplia y directa participación de la sociedad en la toma de decisiones. Veremos a continuación un camino a recorrer que pasa, a juicio de este autor, muy cerca de ese destino.

Quienes hacen de este tema su objeto de estudio y de trabajo, son los impulsores del programa PPGA (Planificación Participativa y Gestión Asociada) de FLACSO, que han elaborado y experimentado junto con GAO, SurCo y otras redes, la Familia de Metodologías PPGA.² Conforman esta Familia en la actualidad siete metodologías, aplicadas en distintas experiencias, que fueron surgiendo de la habitual confrontación y ajuste entre teoría y práctica que caracteriza esta forma de trabajo.

Redin y Morroni se refieren a dos de ellas: “Planificación Participativa para Escenarios Formalizados de Planificación Gestión”, descrita en Poggiese (1993), y la “Gestión Asociada para implementación estratégica y/o Gestión intersectorial de la complejidad y/o Gestión de redes”,

(2). Ver en: http://www.flacso.org.ar/investigacion_ayp_contenido.php?ID=17

que se puede ver en Poggiese y otros (1999). Partiendo de un marco teórico que da lugar a la concepción que las sustenta, esas metodologías se centran “en las modalidades prácticas de cada una, ejemplificando algunas de sus particularidades e innovaciones en casos relevantes”.

La Familia de Metodologías PPGA se basa en una concepción que hace foco en el aumento de la participación popular en la formulación de políticas públicas, materializada en una planificación y gestión conjuntas entre Estado y sociedad.

En el artículo que citamos, los autores procuran “esclarecer ante todo algunos interrogantes que surgen cuando hablamos de participación, planificación y de un modo de gestión innovador. ¿Qué significamos con participación? Aquí debemos atender la lógica desde la que pensamos y actuamos, ¿desde la lógica del mercado, como ‘consumidores’ deseosos de conocer y ejercer nuestros derechos, utilizando los mecanismos existentes para reclamar por ellos? o desde una lógica social, comunitaria, colectiva ‘personas en situación ciudadana’ que participan en el modelo de toma de decisiones y construyen propuestas de resolución”.

Coincidiendo con el análisis de Beierle, plantean que “esto supone definir cómo concebimos a la democracia, si como un conjunto de mecanismos preestablecidos que convierte a la misma en un “mito” inmodificable o como una serie de reglas perfectibles. Al pensar en quién participa, se requiere identificar nuevamente desde qué lugar lo hacemos: si consideramos que hay “personas que saben” y otras que no, estaríamos realizando una discriminación entre los que pueden o no participar, además de no ser coherentes con lo que sostenemos, que indica que el aporte del hombre común, del que tiene el conocimiento por la vivencia cotidiana, es invaluable y constituye un saber tanpreciado y necesario como el académico. Todos poseemos “saberes e igno-

rancias” que es preciso interrelacionar y complementar para la construcción de un “conocimiento colectivo”.

Adentrándose más en el nudo de la cuestión, se preguntan: “¿Con qué compromiso/objetivo se convoca a la participación?, ¿para cumplir requisitos de procedimientos normados por alguna ley?, ¿porque tenemos una mirada ‘progresista’ y hemos incorporado en nuestro discurso la palabra participación?, o porque creemos que con ésta lograremos identificar algún cierto tipo de ‘identidad’ que pueda ser demostrada y nos ayude a insertarnos mejor en el discurso de la globalización?”. Podríamos pensar en aprovechar semejante oportunidad para aportar a la recomposición del tejido social lesionado y fragmentado cada vez más profundamente, en proponernos la construcción de una “identidad colectiva” que nos sirva como motor de un desarrollo sustentable, entendido este último “como un asunto de elección colectiva”. Hay que pensar en qué ocasiones se convoca a participar. ¿Frente a situaciones puntuales o coyunturales? Por lo general se lo hace tomando los problemas como cuestiones focalizadas, simplificadas. Son escasas las convocatorias a procesos que puedan seguir como aprendizaje de la participación que a su vez sean proyectos que tomen los problemas en su complejidad. Por lo tanto, decimos que, para revertir estos procesos, la convocatoria a participar debe hacerse disponiendo de un marco conceptual pertinente, con métodos y prácticas coherentes, con los ya planteados OS.

Luego, en cuanto a la planificación, tienen en claro que “cuando está referida a lo sociourbano, es una política pública y como tal le cabe el análisis de los diferentes modelos de formulación de las mismas. En este sentido nos encontramos frente a un cambio de paradigma. Algunos analistas vienen comprobando la necesidad de pasar del modelo de planificación que sucede en compartimentos estancos en sus instancias

de diagnóstico, formulación, gestión, implementación y monitoreo, a otro donde se desarrollen simultáneamente, en un mismo proceso. Esto se complementa con la idea de aprender a aprender, definido también como el juego de la implementación, donde se agregan anticipadamente los actores que se verían involucrados a lo largo del proceso”.

Más adelante, a modo de síntesis, se subrayan los rasgos fundamentales de esta familia de metodologías:

Es co-gestiva: implica un modo específico de planificación y gestión realizado en forma compartida entre el Estado y la sociedad que sostiene que la gestión de las decisiones es asociada, lo que significa que, aun cuando ciertos órganos tengan la responsabilidad de tomar las resoluciones que les competen por sus atribuciones legales, la preparación de esa decisión tiene que ser participativamente articulada.

Es integral: si bien un tema es el convocante, el aglutinante en el inicio de los proyectos en red, su tratamiento, se realiza interrelacionando las dimensiones temáticas conexas, dando lugar al tratamiento de la complejidad que es inherente a esa situación.

Es interdisciplinaria e intersectorial: el escenario necesita incluir diferentes lógicas, muchas visiones en relación de intercambio.

Los proyectos son redes mixtas sociogubernamentales: sus componentes provienen simultáneamente del campo de la sociedad y del campo estatal y agrega actores que se articulan en múltiples planos; éstos en cierta forma están sometidos a tensión porque tienen que practicar la horizontalidad en las relaciones, aunque desempeñen posiciones sociales y gubernamentales jerárquicas y sus relaciones sean objetivamente verticales. Crear un modelo de trabajo y gestión de esta naturaleza es “construir una nueva provincia de significados”.

Es procesual: práctica que implica la idea de tiempo, de agregación, construcción de un sistema activo. Instala la idea de participación como proceso.

Construye consenso: la búsqueda de soluciones no procura una decisión impositiva, sino que lo que se produzca como decisión sea construido por los diversos actores.

Incluye las cuestiones del desarrollo urbano–socioambiental: las mismas quedan sin asignación de responsabilidades: la multiétnicidad y el pluralismo cultural; las catástrofes y desastres; el desarrollo local en zonas sin rentabilidad económica; los valores de la calidad ambiental en urbanizaciones “preciudad global”; la socioeconomía o las economías solidarias como formas no capitalistas en el mercado; el desarrollo de la capacidad popular en la toma de decisiones en la ciudad.

Podemos concluir que las Redes de Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPGA) comparten una práctica que apunta a trabajar la complejidad y la conflictividad que caracterizan al espacio público. Se trata de crear escenarios de planificación en los que la diversidad de actores involucrados o interesados —no los que saben más sino *todos* los que saben algo y además están dispuestos a “hacerse cargo”— trabajan los problemas intersectorial e interdisciplinariamente, en toda su variabilidad y en todas sus escalas.

En estos escenarios, el planteo de Gestión Asociada (GA), que es una concepción novedosa, instala un modelo de relación co–responsable entre *los actores de la sociedad, el conocimiento y el Estado*. Un cambio de paradigma, una “revolución copernicana” en la política.

Se pasa del “poder que no puede”, arbitrario/impune, que prohíbe y se impone, al “poder hacer” que libera y realiza las potencialidades,

de la competencia a la cooperación, del “reparto” al “compartir” y de la “cosa pública” y el “sector público” al “nosotros” con proyecto.

Otra característica que podemos destacar es que el nuevo modelo es *abierto*, no hay ni inscripción ni admisión. No hay “un adentro” y “un afuera”. No hay “mesa chica” ni comisión directiva. Cualquiera entra o sale; la convocatoria se realiza por todos los medios posibles; los horarios y lugares son accesibles; no se requiere cualificación alguna ni hay más requisito que la disposición a practicar el método para intervenir, sin restricciones, en cualquiera de las instancias de la gestión. Es *público*, no hay información reservada. Está disponible toda la información en todas las etapas de la gestión. En todas las instancias se producen registros escritos y a la vista de los criterios que van entrando en juego y de las líneas de acuerdo que luego son condensadas y expuestas a la consideración pública por boletines, carteleras o el correo electrónico. Está *totalmente interconectado*, no hay compartimentación ni fragmentación. Las cuestiones (estrategias, programas, proyectos) y los actores se implican entre sí. Los registros, debidamente publicados, operan como acceso de todos al trabajo de los grupos. Cualquiera puede entrar en cualquier grupo de trabajo a pensar cualquier cuestión desde su propia percepción y valoración para expresar luego una opinión o una recomendación responsable (es decir, con buena disposición para hacerse cargo de algo de algún modo).

Por otra parte, hay que destacar que es *horizontal*, no hay comisión directiva ni jerarquías. Opera como red, hay un solo nivel de decisiones: nada “baja”, nada “se eleva”, nada se pide desde más abajo, nada se concede desde más arriba. No hay delegación ni representación. Sólo por economía de recursos humanos suele haber distribución de tareas y de ámbitos de actuación. El sistema no se regula por equilibrio de fuerzas o presiones sino por condensación o consolidación de acuer-

dos, por concesiones mutuas o por desistimientos, provisorios o definitivos, razonables y voluntarios. Es *de consenso*, está dirigido a la elaboración de decisiones operativas o estratégicas que cristalizan por una combinación de razones, ponderaciones y negociaciones en un medio confiable. No se trata de meras consideraciones, voluntarismo o expresiones de deseos (“habría que”, “se debe”). Los resultados esperados no son declaraciones, manifiestos, denuncias, proclamas. Nada se vota. Si no hay acuerdo, se abre un espacio para trabajar más la información, los conceptos, los intereses y las necesidades de los diversos actores y para aumentar la confianza entre ellos. La “madre de todos los consensos” es el *nosotros* que se constituye sobre la base de un patrimonio común reconocido y un proyecto solidario y que se realimenta con gestos y actitudes positivas. Es *inclusivo* porque opera en la diversidad y el pluralismo sin pretender homogeneizar o compactar. Supera así las prácticas discriminatorias o las autosegregatorias de agrupación por afinidades (culturales, ideológicas, generacionales, de perfil profesional, o de género, etc.). Incluso, no rehuye el desafío de contener hasta cierto punto tolerable a personas o grupos con conductas erráticas o neuróticas.

Entrando en lo metodológico específicamente, la idea es resaltar dos características que actúan complementariamente y que presentan resultados óptimos cuando debe tomarse una problemática en forma integral y desde su comienzo. Poggiese nos presenta, la *Planificación Participativa* para escenarios formalizados de planificación–gestión, que tiende a “superar los límites de la planificación tradicional y de la producción de conocimiento–acción sobre la base de la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social”. Allí vemos también que la idea es “planificar mientras se gestiona y gestionar mientras se planifica, interviniendo con actores colectivos de manera continua en los proce-

sos que modelan la realidad que se quiere transformar”, ya que “la interacción asocia, la negociación puede hacer crecer un interés común y el intercambio hace progresar al conocimiento”, un planteo que es común entre los autores vistos hasta aquí. Pero para que la planificación se efective y este *modus operandi* se afiance al menos entre los actores principales, y no se discontinúe en el tiempo en función de los avatares políticos e institucionales, se debe generar una *Gestión Asociada* de lo que se planifica, desarrollada en dichos escenarios participativos con la finalidad de articular la planificación y la gestión, sustentada en una serie de reglas y procedimientos que sistematizan el mecanismo.

Una de las cuestiones distintivas en lo procedimental —se podría decir en lo estratégico— es que en la aplicación de ambas se pone un fuerte énfasis en la preparación del escenario, fundamentalmente a partir de la hipótesis de que si no están dadas ciertas condiciones es inválido el esfuerzo.

Los citados autores nos plantean que las precondiciones estarían alrededor de:

- a) “La *voluntad política* del/os actor/es estatal/es con injerencia en los temas que se tratarán para realizar la experiencia y de asociarse para esos fines”, una voluntad política que debe lograrse habitualmente, esto es, que difícilmente sea natural o espontánea y donde el Estado local sea obviamente central en los escenarios con vinculación a un territorio determinado;
- b) “dedicar un período de tiempo a la *preparación de un escenario de planificación*, lo que ya significa en sí mismo un *proceso adaptativo* a la gestión que se va a ensayar, *un entrenamiento* y, a la vez, una *aplicación de la propia metodología en el proceso de preparación*”, una cuestión que no es menor ya que precisamente los distintos esfuerzos documentados en materia de participación han visto su fracaso

se la mano de la inexistencia de reglas que moderen las conductas de los actores en ambientes frecuentemente conflictivos;

c) “*implementar la metodología* formalizando el escenario de planificación y formulando las estrategias de acción”, es decir que deben darse condiciones legales y/o contractuales, actas acuerdo, convenios, ordenanzas, leyes, etc., entre los actores que le den un marco de seriedad en cuanto a

d) “realizar una revisión de dichas estrategias, pasado un tiempo prudencial”, lo que es necesario no sólo para responder a un concepto moderno de planificación y al planteo específico de esta línea de trabajo en cuanto a la simultaneidad de la planificación y la gestión, sino también en correlación con los planteos de atender a la dinámica social y a la variabilidad de su expresión respecto de las políticas públicas.

A diferencia de las más comunes metodologías de planificación, en la Planificación Participativa se puede observar un proceso de desarrollo y maduración que va de una manera específica de empezar hasta la mecánica que da continuidad al proceso. Es así que, en una primera etapa, “el escenario tiene su ‘guión’ sólo delineado, y el ‘libreto’ se va configurando mientras se construye la propuesta, en base a la temprana interacción de actores”, donde básicamente se da la construcción colectiva de las precondiciones que hablamos antes. En la segunda etapa, ya “el escenario es más formal, las reglas y procedimientos han sido explicitados y consensuados” lo que implica haber asumido esta práctica que aún debe afianzarse a través de la Gestión Asociada, para que luego, en la tercera etapa, donde eso se ha materializado, “haya una fusión de conceptos, método y acción”. La que a esa altura “se va corporizando en un grupo de actores, que como un solo actor, conduce y

orienta las transformaciones en el modelo decisorio y la cultura política, incluidos en el proyecto”.

En el gráfico que consta en el Anexo 3 se presenta esto visualmente y se señala una serie de elementos constitutivos tanto como de actividades que no hacen a este trabajo pero que se pueden encontrar en detalle en el link que nos lleva al sitio del Programa donde se ofrece todo el material necesario.

En cuanto a la Gestión Asociada específicamente, que de la misma manera se puede ver gráficamente en el Anexo 4, decíamos que articula el proceso de planificación–gestión mediante reglas y procedimientos. Esto hace referencia a formas de operar y a dispositivos adecuados, como registros de los encuentros que se realizan con una periodicidad acordada, el manejo del orden en los mismos en cuanto al uso de la palabra y a los temas en discusión y los que no están en discusión, la distribución de las tareas, las dinámicas para la construcción del consenso, etcétera.

Pero la *sistematización del mecanismo* se basa en que esta forma de trabajo se dé en una estructura orgánica conformada por los plenarios, los grupos de trabajo y el que, a juicio de este autor, es el corazón de la Gestión Asociada, el grupo denominado “gestión de la gestión”.

Dentro de estas instancias, también es importante cómo se organizan puesto que de ello depende en forma trascendental si se logran algunos de los objetivos del proceso participativo. De acuerdo con la metodología, se prevé el siguiente orden:

I) Información: un primer momento denominado “cuadro de situación y análisis prospectivo, donde se actualiza la información sobre el estado de situación (mirada sobre el presente) por parte de las/los diferentes participantes con relación a la temática a tratar”. Aquí “se repasan todos los asuntos, los procesos y las tareas en marcha, para realizar una síntesis identificando los problemas o ejes centrales y

registrar las tendencias que más se destacan, con una mirada hacia delante, al futuro (prospectiva)”.

II) **Discusión y Consenso:** luego se pasa a un segundo momento que es el “espacio conceptual y propositivo” donde se avanza en la conceptualización de los temas, se debaten abiertamente ideas y propuestas sobre los distintos temas, y se definen criterios por consenso para el trabajo en grupos.

III) **Asignación del trabajo:** finalmente, en las reuniones normales, sobre la base de las decisiones tomadas, se procede con la asignación de (co)responsabilidades a los “grupos de trabajo” y se hace la “programación de tareas”, es decir que todo este proceso “tiene un tercer momento donde se tratan los aspectos específicos de cada grupo operativo, se realiza el seguimiento de las tareas proyectadas y pueden conformarse nuevos grupos de trabajo”.

IV) Eventualmente, se puede dar otro momento que se conoce como la “formación por intercambio”, donde se organiza una actividad “con el aporte de especialistas externos, o la lectura de bibliografía pertinente en grupos, o la exposición de casos o experiencias vinculados con las temáticas tratadas, que permite profundizar algún tema relevante”.

Lo que se produce en conjunto se transforma en un “documento técnico–conceptual–metodológico”, el ACTA de la reunión. Esto es fundamental y no burocrático, como podría aparecer, ya que “la serie de estos documentos permite recomponer el *continuum* del intercambio, el armado de un equilibrio informativo entre los distintos actores analizando prospectivas, futuros no siempre “fatales”, la *historia del proceso y las conceptualizaciones colectivas*, que permiten mejorar el nivel de comprensión y el *monitoreo* de las tareas, avances y dificultades”.

Y en esta rápida presentación de una buena oferta vale la pena caracterizar los grupos de trabajo puesto que constituyen un elemento esencial para distribuir esfuerzos y (co)responsabilidades. Éstos son equipos integrados por dos o más actores intervinientes en el escenario que toman una tarea y deben llevarla adelante, rindiendo cuentas en función de los avances realizados o no. Pueden ser temáticos o con algún objetivo específico, desarrollan sus actividades en encuentros más frecuentes y presentan sus avances en los plenarios. Se establecen en el momento III de las reuniones con el fin de materializar las estrategias planteadas para cada problemática a encarar.

No queda más en esta instancia, en aras de una mínima honestidad intelectual, que cruzar estas metodologías con los objetivos sociales que Beierle nos planteó en su trabajo y que vimos antes. Luego de un análisis y sobre la base del conocimiento práctico adquirido desde un enfoque básicamente fenomenológico, se puede afirmar que las mismas:

- *Educación e informan a la opinión pública* a partir de una participación directa de la ciudadanía en todo el proceso y de la previsión de tal condición en los pasos metodológicos previstos en ese sentido.
- *Incorporan de manera efectiva los valores públicos en la toma de decisiones* ya que, por un lado, se da la condición de abierto en forma permanente que posee el escenario construido, lo que garantiza la presencia de todos los actores, el público y el Estado entre ellos y, por el otro, en lo metodológico la toma de decisiones por estricto consenso, las que se convierten en una doble condición que garantiza aquella aspiración.
- *Mejoran la calidad de las decisiones de fondo* porque fundamentalmente aseguran un proceso enriquecido por el máximo nivel de información posible y la multiplicidad de miradas por la misma inte-

gración multiactoral señalada antes. Aquí cabe consignar que no se cuentan con demasiados antecedentes cuantitativos al respecto, por lo que restaría investigar sobre casos donde esto se ha podido medir de alguna manera.

- *Aumentan la confianza en las instituciones*, lo que comienza con la toma de la decisión política de planificar en forma participativa, dejando los despachos atrás y de gestionar asociadamente, comprometiéndose a una determinada performance, crece en la interacción permanente que transparente y se afianza en el proceso de construcción del consenso y en la toma de decisiones conjunta,
- Y, consecuentemente, *reducen los conflictos* entre todos los tipos de actores como resultado de toda esta práctica y trabajo conjuntos entre los actores, que lima asperezas,
- En cuanto logro de *metas de costo-efectividad* en términos de la relación entre los esfuerzos por generar y sostener un proceso de participación con estas metodologías y los resultados alcanzados, no es un aspecto que se haya analizado en cuanto a los casos donde se han aplicado, sólo se puede decir que al plantear fuertes condiciones de preparación del escenario de planificación de alguna manera asegura que los esfuerzos no se incrementen si no se está seguro de que tendrán un destino eficaz y con el mínimo esfuerzo económico necesario.

A juzgar por esta rápida evaluación, se puede decir que cumple en gran medida con los objetivos sociales planteados, superando largamente la mejor de las metodologías analizadas en el trabajo de Beierle. Aun así debemos también señalar que es una práctica trabajosa de generar y mantener, que la presencia y el rol de Estado es central en su efectividad y que demanda un fuerte y comprometido “grupo promo-

tor” que lo fogonee permanentemente, todas características difíciles de encontrar espontáneamente. Por ello se plantea aquí, donde tratamos de delinear una serie de estrategias para el desarrollo local, y una de las centrales es aquella que incentive la participación y potencie en forma efectiva los lineamientos de las políticas públicas en torno al concepto de gobernabilidad que vimos en la introducción.

Lo que sí podemos afirmar es que, desde la experiencia propia, sostenemos categóricamente que sin metodología la planificación/gestión participativa es una quimera, por no decir una falacia de dirigentes inescrupulosos. Esfuerzos dilatados sin resultados, desintegración de los grupos involucrados, conflictos nunca resueltos, recursos públicos dilapidados, problemas eternamente no resueltos, decisiones políticas que nunca se concretan, son materia común en los distintos escenarios que carecen de una práctica reglada.

Tampoco se puede someter a la gente a protocolos complejos o a técnicas sofisticadas, sino que solamente es necesario respetar algunas pautas previas y de pasos a seguir. Acordar cuestiones básicas desde el comienzo, constituir el problema sobre un escenario formalizado, respetar acuerdos, sumar sobre lo hecho, trabajar juntos pero también individualmente, coordinados y solidarios, son condiciones que conducen a la efectividad.

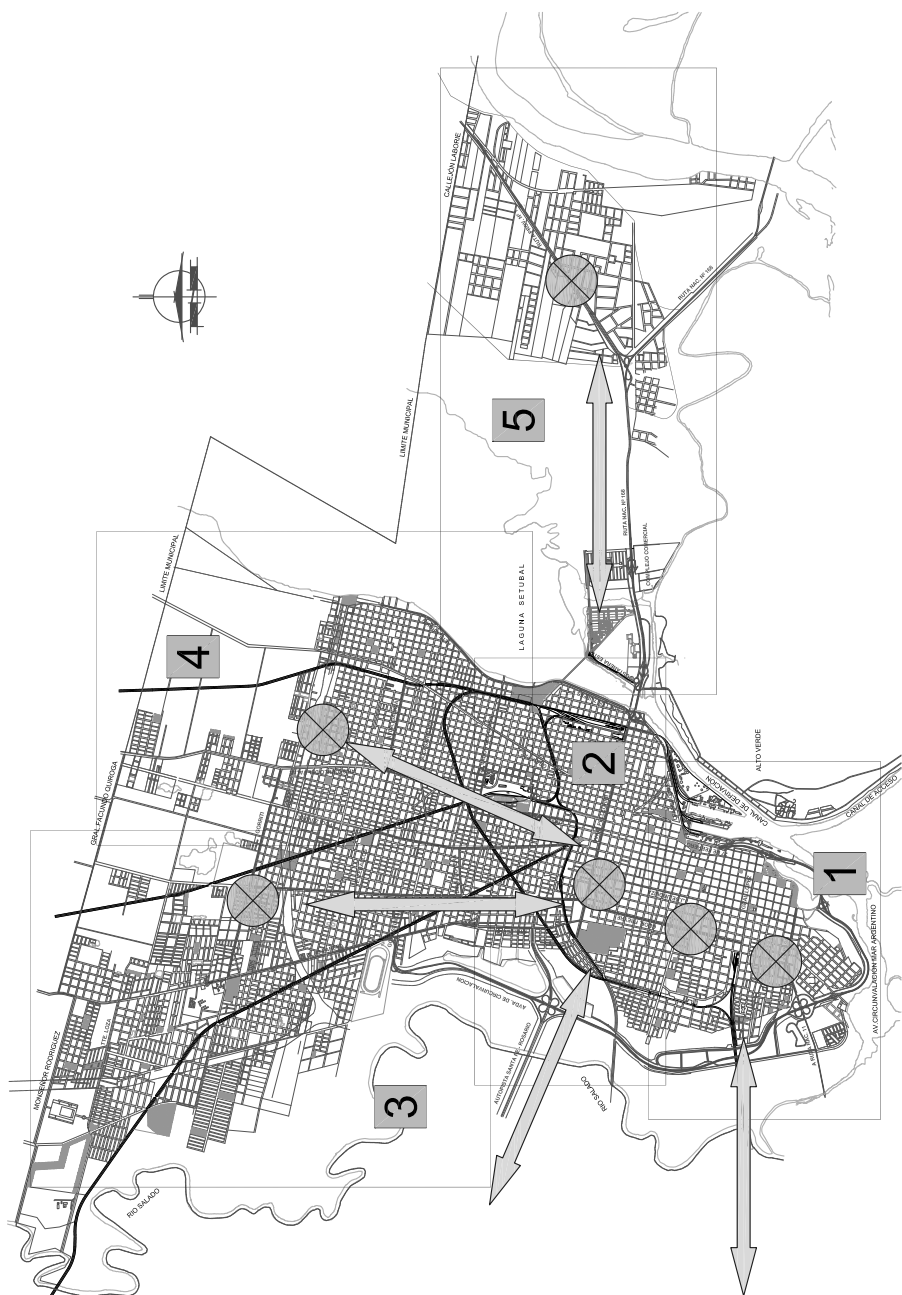
Visto desde el actor público–estatal, y más allá de la voluntad política de fomentar la participación por una cuestión de principios, se puede constituir un espacio donde manejar las distintas variables en función del ataque a cualquier problemática que se le presente. En este sentido, se aprecian las siguientes ventajas:

- Diagnosticar certeramente cada problemática sobre la base de la interacción genuina y productiva con los actores que sufren el problema.

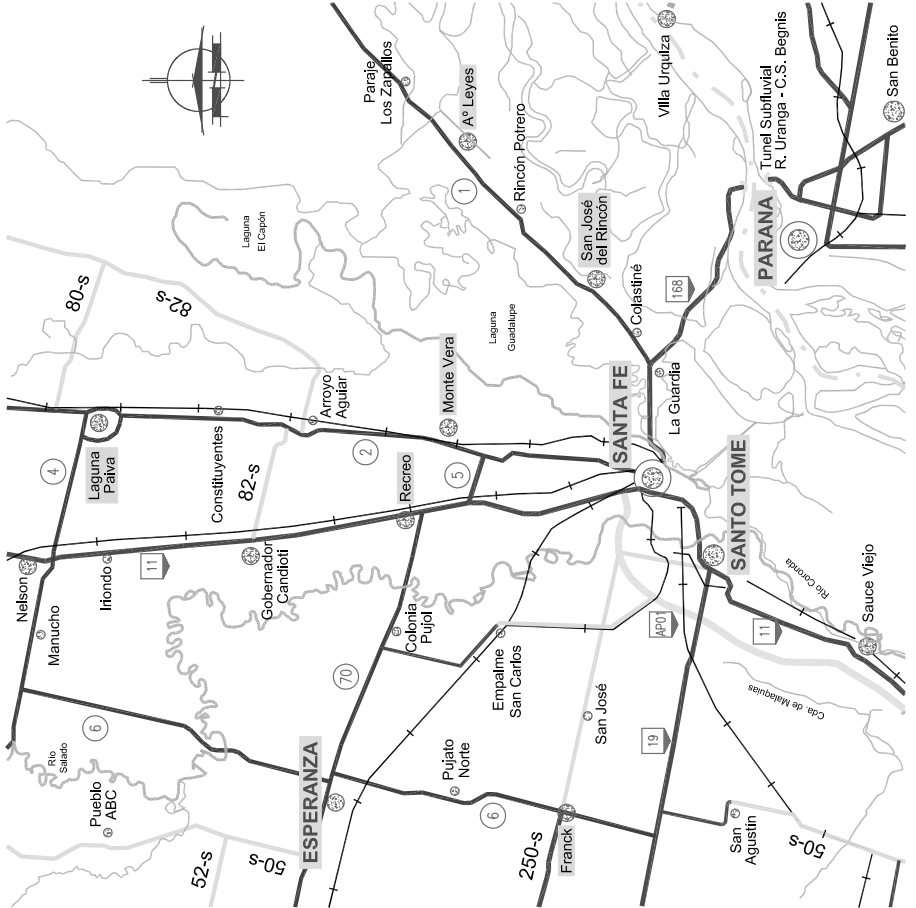
- Consensuar líneas de trabajo a partir de su conocimiento por parte de todos ellos, evitando la reacción generada por el desconocimiento.
- Reducir conflictos y/o controlar grupos o individuos que sólo intentan imponer privilegios, mantener viejos *statu quo* o simplemente evitar la acción de gobierno.
- Efectivizar la implementación en terreno de las políticas públicas, especialmente aquellas con fuerte contenido social al involucrar a los actores en su formulación operativa.
- Blanquear restricciones de la gestión en términos de recursos escasos o normativa limitante, entre las principales.

En definitiva, este autor, desde su humilde opinión, considera este enfoque como estrictamente necesario para implementar cualquier línea de acción que involucre distintos actores, problemas complejos o multijurisdiccionalidad, o todos esos factores juntos, ya que está probado que funciona donde todos otros intentos han fracasado. Es decir, un escenario donde juntos es amontonados si no se tiene una forma de trabajo que considere todos los elementos mencionados hasta aquí en una política pública que se precie de tal, donde el Estado tenga “penetración”, como nos sugiere Oslak, en una problemática sustentado en un ideario colectivo y en una estrategia conjunta con la sociedad.

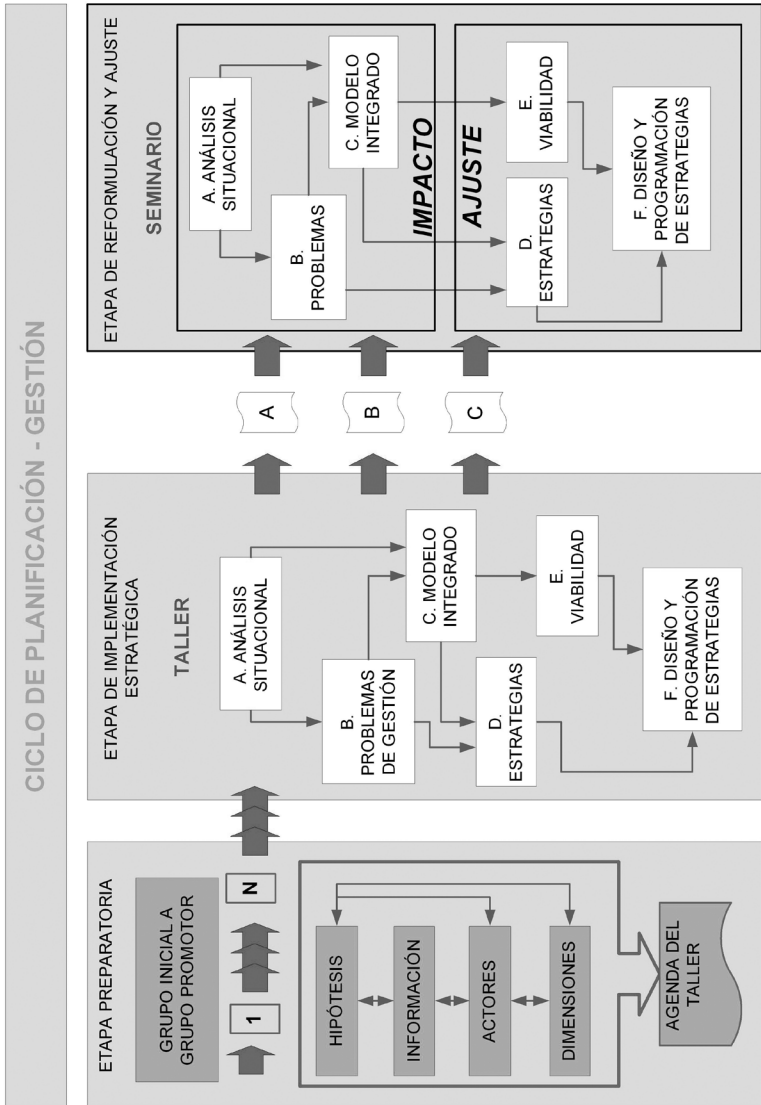
Anexo I



Anexo II

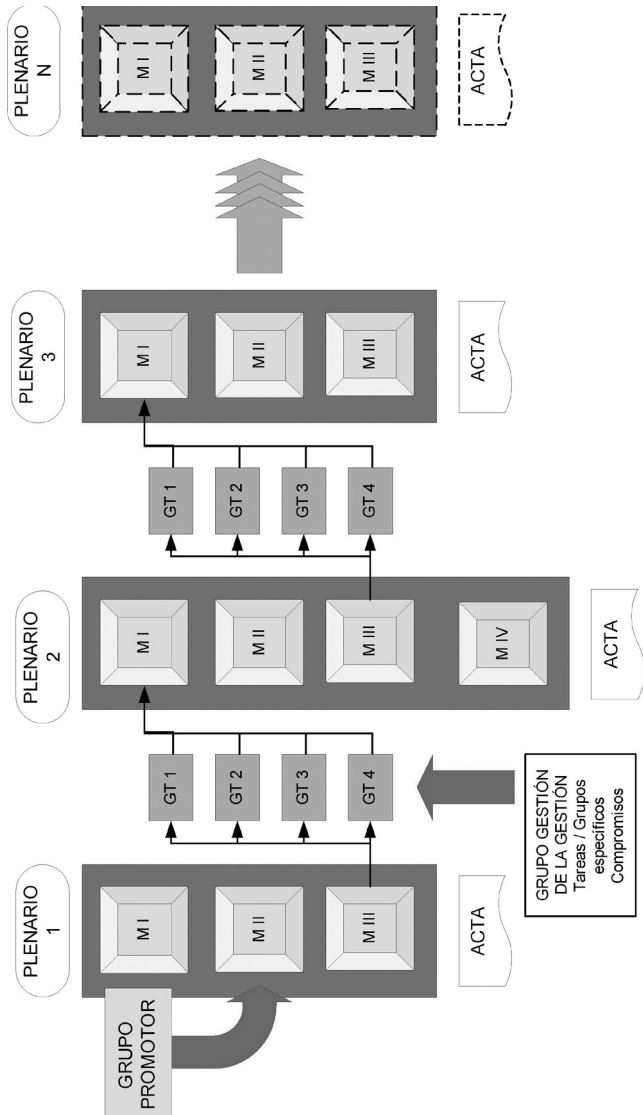


Anexo III



Anexo IV

SISTEMATIZACIÓN DEL MECANISMO DE GESTIÓN ASOCIADA



Bibliografía

- Arroyo, D.** (2002) *Los ejes centrales del desarrollo local en la Argentina*.
- Barraguirre, Jorge** (2000) *Comentario sobre Metropoliticas de Orfield*. EE. UU. Universidad de Connecticut.
- Becerril-Padua, Martín** (2002) “Estructura de los gobiernos metropolitanos en América Latina” IV Coloquio sobre Transformaciones Territoriales. Montevideo.
- Beierle, Thomas** (1998) “Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals” Discussion Paper 99-06. RFF-EE. UU.
- Bombarolo, F.; Iñiguez, E.;**
- Foio, M.S.** (2006) “Aprendizajes y reflexiones sugerentes sobre la participación ciudadana en las políticas públicas” Prog. Análisis de Proc. participativos de diseño e implementación de políticas sociales. Observatorio Social.
- Borja, Jordi** (1984) “Persistencia, crisis y renacimiento de los poderes locales” en *Pensamiento Iberoamericano*, Revista de Economía Política, n° 1 5a. Madrid.
- (1995) *El Gobierno de la Ciudad Metropolitana*. Barcelona.
- (1997) *Local y global*. Barcelona.
- Borja, J.; Castells, M.** (1998) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus. Madrid.
- Cardozo Brum, M.** (1992) “Análisis de la política descentralizadora en el sector salud”. Primer Premio, 1° Concurso de Ensayos. AAG.

- Carrillo Castro, A.** (1998) *El federalismo y sus dos vertientes: descentralización y desconcentración*. SSA – Gobierno del Estado de Guerrero – OPS.
- Coraggio, José Luis** (1990) Ponencia Seminario Internacional “Hábitat popular urbano: política de desarrollo o situación de emergencia”. Cochabamba, Bolivia.
- Frischknecht, F.** (1987) *Organización*. El Ateneo.
- Guanuco, Ma. del Carmen** (2002) *El marco jurídico y sus efectos sobre la conformación del área metropolitana del San Miguel de Tucumán*.
- Hammer, M.; Champy, J.** (1993) *Reingeniería*. Norma, Buenos Aires.
- Hermida, J.** (1991) *Ciencia de la administración*. Contabilidad Moderna SA.
- Ishikawa, K.** (1986) *Qué es el control total de calidad, la modalidad japonesa*. Buenos Aires, Norma.
- Koontz, H.; Wehrich, H.** (1994) *Administración, una perspectiva global*. McGraw Hill. México.
- Martínez Chaner, V.M.** (1989) *Teoría y práctica del diagnóstico administrativo*. Trillas. México.
- Mintzberg, H.** (1994) *Diseño de organizaciones eficientes*. El Ateneo.
- Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe** (2000) “Acuerdo para el Plan Estratégico para el desarrollo del área metropolitana del Gran Santa Fe”. Santa Fe.
- Oriol, Nelio** (1998) “Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea”. Mimeo. Instituto de Estudios Metropolitanos. Barcelona.
- Oslak, Oscar** (1997) “Estado y sociedad: nuevas reglas de juego?” en *Reforma y Democracia*, n° 9. CLAD. Caracas.
- Oslak, O.; Hinze, J.** (1979) “El modelo conceptual” Mimeo. Buenos Aires.
- Plan Estratégico de Rosario** (2000) Línea Estratégica 2. Programa III. Proyecto “Descentralización Municipal”.
- (2002) “Una ciudad participativa y eficaz. Derecho a un Estado municipal transparente y cercano a la gente”. Eje Político – Mónica Bifarello.

- (2002) “Visión metropolitana”.
- (2002) Borrador “Regulación legal de áreas metropolitanas”.
- (1997) Cuaderno de Trabajo “Rosario metropolitano”.
- (1999) Cuaderno de Trabajo “Sistema multimodal de transporte de carga”. III Jornadas de Seguimiento.
- Plan Estratégico Santa Fe Siglo XXI** (1998) Trabajo de Comisiones.
- (1998) Trabajo de la Comisión de Posicionamiento Geopolítico Metropolitano y Regional.
- PNUD** (2004) “Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad en América Latina”. Bogotá.
- Poggièse, Héctor** (1993) “Metodología FLACSO de planificación-gestión” en Serie *Documentos e Informes de Investigación*, n° 163. Área Planificación y Gestión. FLACSO. Buenos Aires.
- Poggièse, H.; Redin, M.E.; Ali, P.** (1999) “El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y sociedad” en *Gestao Democratica das Cidades, metodologías de participación, redes y movimientos sociales*. FLACSO. Buenos Aires. Ed. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Pompei, Ana; Giacone, Ma. Victoria** (1999) “El Gran Rosario. La organización metropolitana como desafío”. Documento de Trabajo. Instituto de Desarrollo Regional. Rosario.
- Programa de Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario** (2000) *Cuadernos* 1, 2, 3.
- Programa GAU** (1998) “Grandes aglomeraciones urbanas del interior”. BID.
- Quintana Bigliotti, M.** (1992) “El proceso de descentralización de la intendencia municipal de Montevideo”. 3er. Premio del Concurso Iberoamericano de Ensayos. AAG.
- Redín, Ma. Elena; Morroni, Walter** (2002) “Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana” en

Gestao Democratica das Cidades, metodologías de participación, redes y movimientos sociales. FLACSO. Buenos Aires. Ed. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Roccatagliata, Juan (1996) “La nueva dinámica socio espacial y la renovación de la gestión territorial”. Mimeo. Cambio Social, Territorio y Gestión.

Romero, Ma. del Huerto y otros (1997) “El rol de Rosario en un Sistema Regional de Ciudades”. Universidad Nacional de Rosario – Municipalidad de Rosario.

Rondinelli, D. y otros (1984) “Descentralización en los países en desarrollo”. Banco Mundial.

Schelemenson, A. (1988) *Análisis organizacional y empresa unipersonal.* Paidós. Buenos Aires.

——— (1990) *La perspectiva ética en el análisis organizacional.* Paidós. Buenos Aires.

Subsecretaría de Planeamiento y Control de Gestión de la Provincia de Santa Fe (2000) “Análisis de posibilidades de la constitución del área metropolitana del Gran Santa Fe”. Santa Fe.

Texeira, F; Loiola, E. (1994) “Estudios de caso sobre la relación tecnología y organización” en *Revista de Administración.* San Pablo, Brasil.

Tobelem, A. (1993) “Manual de Operaciones del SADCI”. Publicaciones ocasionales de LATPS, BIRF.

Traba, L. (2010) *Teoría y práctica de las organizaciones.* Colección Cátedra. Ediciones UNL. Santa Fe.

Páginas Web

www.ambq.gov.com, “Historia y Constitución del A.M. de Barranquilla”, 2002

www.bm30.es, Bilbao Metropolitano, 2002

www.buenosaires.gov.ar – Programa de Descentralización y Participación Ciudadana, 2002

www.metrex.dis.ac.uk, Barcelona. html, 2002

www.rosario.gov.ar - Programa de Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario, 2002

Desde hace un poco más de una década asistimos a un *cambio de paradigma* en el rol que las ciudades, los niveles locales de gobierno y la sociedad juegan en el desarrollo social y económico de los ciudadanos y sus instituciones.

Motivado por diversos fenómenos tan disímiles como la urbanización creciente de la población, la descentralización de competencias desde mayores niveles territoriales en el marco de la tendencia hacia la *gobernanza* o la inserción de esa dimensión territorial más cercana al ciudadano en el proceso de globalización, los municipios han venido abandonando la mera función de prestador de servicios que se le tenía asignada históricamente.

Para ello se buscaron nuevas formas de gestión para absorber nuevas responsabilidades e insertar los procesos económicos y políticos que trae aparejado un esquema global de nuevos parámetros de intercambios económicos y culturales.

Es la intención de este libro contribuir a una mejor gobernabilidad, poniendo sobre la mesa los asuntos que se deberán atender para alcanzar esa nueva forma de gestión tan necesaria para formular e implementar políticas públicas en estos tiempos.