

Nuevas Visiones para los Municipios

3

cuadernos IFAM
EDICION ESPECIAL

Política Nacional de Desarrollo Municipal

Federación Argentina de Municipios - FAM

Primer Encuentro Federal de Intendentes
Justicialistas

Ideas para una Agenda de Política Municipal
de la UCR



te, transparente y productivo en su gestión implica avanzar a paso firme hacia la descentralización del Estado y la desconcentración del poder político y económico. Desde esta perspectiva, la formulación de una estrategia nacional cuya meta sea la efectiva autonomía municipal surge como una de las prioridades de la agenda política de los próximos años.

El tema, por otro lado, ya está instalado. El debate sobre el proceso de municipalización ocupa un espacio cada vez más destacado en el pensamiento político sobre el desarrollo social y la democracia. La modernización institucional del Estado y la distribución espacial del poder en el sistema democrático, la capacidad ciudadana de autogobierno en espacios políticos menores, la participación social y el desarrollo local y de las libertades individuales, etc., son en la actualidad todas cuestiones relacionadas con lo municipal.

El propósito entonces de este documento redactado sobre la base de entrevistas con Fernando Tauber y Ricardo López Murphy es amojonar ideas y conceptos para orientar el proceso de formulación de una política municipal de la Alianza conformada entre la UCR y el Frepaso.

Marcelo Valente
24 de junio de 1998

ENFOQUE

El desarrollo de una sociedad es el resultado de la combinación de, al menos, tres factores: la conciencia de la ciudadanía, una buena elección de las inversiones y la distribución de los productos de la actividad colectiva en la población y en todos los aspectos de la vida. Pero estos factores entran en combinación sinérgica cuando existe una dirigencia capaz de crear estilos de acción que permitan aprovechar de manera activa las capacidades de los ciudadanos y los recursos disponibles.

El desarrollo económico es producto entonces de la firme determinación política y de una adecuada y eficaz organización económica, sustentada en una sólida cultura de respeto al gobierno de la ley y el financiamiento de las instituciones.

Resulta innegable que la actividad de mercado es una institución inseparable del desarrollo económico. Sin embargo, sus imperfecciones, las prácticas distorsionantes y la concentración oligopólica potencial impone la necesidad de un entorno normativo y regulatorio que compatibilice su capacidad de generar riqueza con la propia eficacia social, incluyendo los costos sociales no imputados. Asimismo, librado a su propio juego el mercado carece de los incentivos adecuados a la hora de promover el crecimiento con cohesión social y generar una efectiva igualdad de oportunidades para cada ciudadano. He aquí la tarea de la dirigencia moderna: rescatar el principio y la utilidad de la libertad económica pero bajo un marco institucional que la reconcilie con las demandas de igualdad de oportunidades y el progreso social.

Construir sobre la base del principio vital de una sociedad abierta implica la compleja tarea de configurar un Estado aliado del mercado y los ciudadanos. Por un lado, el Estado debe asegurar un entorno competitivo, al aportar bienes públicos de alta calidad como insumos es-

tratégicos de la sociedad sin generar sobrecostos para los factores productivos y las empresas; y, por el otro, garantizar educación y salud al alcance de todos, además del cumplimiento del orden legal y la provisión de justicia, seguridad y defensa. Todo esto sin olvidar su rol de impulsor en aquellas actividades donde la organización espontánea de la sociedad civil no pueda enfrentar el desafío (innovación tecnológica y científica y su extensión al conjunto del sistema productivo) y de regulador cuando los mercados manifiesten imperfecciones que impida ejercer efectivamente la soberanía de los consumidores.

Ampliando esta línea de razonamiento se pueden hacer las siguientes afirmaciones:

1) La tentación anti-Estado es una visión disfuncional con los desafíos que plantea el mundo globalizado, en el que se verifica que no se puede confiar la solución de todos los problemas al mercado y a la actividad espontánea de la sociedad civil y que es posible y necesaria la asociación entre Estado, mercado y competencia. En buen romance, el asunto no es si el Estado interviene en la economía sino el modo en cómo lo hace. Por supuesto, el Estado nada tiene que hacer en el ámbito de la producción de bienes materiales, pero el ejercicio del poder del Estado es indispensable para garantizar las libertades democráticas y la justicia social.

2) Es preciso impulsar la reforma de la administración pública nacional, provincial y municipal para que el gobierno de la cosa pública responda a principios de eficiencia, austeridad republicana, imparcialidad y publicidad de sus actos.

3) A fin de evitar la centralización del poder económico y político, los oligopolios, la dualización de la sociedad y la exclusión, etc., y avanzar hacia un Estado crecientemente eficaz y eficiente también es de vital importancia desconcentrar y descentralizar el poder. La transferencia de responsabilidades y recursos a los gobiernos locales, en el marco que asegure la correspondencia entre mayores responsabilidades e ingresos, crean las condiciones para un mejor control y participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder. El gobierno municipal será así el espacio para que las políticas de desarrollo local, educacionales, de salud, vivienda alcancen eficacia y el necesario control ciudadano que asegure los propósitos distributivos y de integración social.

4) El país necesita un liderazgo idóneo para resolver una ecuación compleja: 1) restablecer la capacidad productiva de la sociedad en su conjunto; 2) dar una respuesta positiva a las presiones distributivas de cada uno de los sectores sociales; 3) consolidar el sistema democrático, ya que en un clima de respeto al orden institucional se propicia el desarrollo social, la inversión y el crecimiento.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS PARA ENTRAR EN TEMA

¿Por qué el municipio suma a sus obligaciones clásicas el nuevo rol de liderazgo de la comunidad? ¿Por qué el administrador pasivo, preocupado solamente por recaudar tasas y mantener limpias las calles y las plazas, el intendente pasó a convertirse en un animador principal en el escenario del poder y del desarrollo local? ¿A qué se debe que ahora también es orientador y planificador de inquietudes para el crecimiento, promotor del desarrollo local y facili-

tador de las iniciativas para el progreso? ¿Por qué un sector mayoritario de la ciudadanía cree que una parte sustancial de sus demandas por una mejor calidad de vida pueden ser gestionadas desde el nivel municipal? ¿Por qué el ciudadano espera que el municipio sea capaz de formular y dirigir políticas? ¿Cuál es la razón de este cambio profundo de expectativas de la gente en cuanto a su relación con el Estado? ¿A qué se debe que los ciudadanos creen que los intendentes pueden encarnar sus preocupaciones y anhelos, de impulsar sus proyectos, de resolver sus problemas?

Como producto de la continuidad del sistema democrático, la Argentina cuenta hoy con una ciudadanía más madura que espera mejores gobiernos. Así, mientras desconfiaba de las soluciones provenientes de la órbita nacional advierte que sus demandas globales tienen más posibilidades de ser satisfechas a través de la gestión municipal, ámbito donde además puede participar en la resolución de las mismas.

Los ciudadanos son cada día más escépticos en cuanto al potencial de soluciones adecuadas provenientes de la "política nacional". Por tanto, al cambiar el horizonte político del ciudadano, la relación entre gobernantes y gobernados empieza a intensificarse en espacios políticos menores como el municipio. Los intereses y las demandas, así como los contenidos efectivos de la ciudadanía —no sólo en cuanto derechos políticos sino en su sentido de pertenencia a un cuerpo social— se expresan con particular vigor a nivel municipal.

La sociedad está buscando de manera activa un nuevo tipo de liderazgo, nuevos dirigentes. El ciudadano ya no demanda líderes carismáticos, imbuidos de atributos providenciales, capaces de despertar adhesiones emocionales. La sociedad pide hoy administradores y organizadores, capaces de innovar, efectivos para crear estructuras acordes con las nuevas expectativas y realidades. La sociedad demanda políticos capaces de formar equipos técnicos y resolver problemas puntuales dentro de una visión estratégica.

Pero quizá el disparador o el punto de inflexión de esta suerte de revalorización de la política a nivel local, que a su vez potencia y orienta la maduración política del ciudadano, esté íntimamente ligada a cambios en el contexto económico. Más precisamente, a los dramáticos efectos sociales del modelo de modernización capitalista y transformaciones macroeconómicas impulsadas por el gobierno de Menem; en particular, la apertura externa, la desregulación de los mercados y el proceso de integración subregional (Mercosur) modificaron de la noche a la mañana el marco económico y social.

Las secuelas de la apertura y la desregulación (cierre de fábricas, desocupación, cambios en la estructura productiva de las economías regionales) provocaron un cambio de dirección en las preocupaciones y demandas de la gente, dominada por una fuerte sensación de incertidumbre y desprotección. Trabajo era (y es) la demanda más común que comenzaron a recibir los intendentes de parte de los vecinos después de que la Argentina se sumergiera en la economía globalizada y la riqueza nacional se concentrara en una dimensión no prevista.

La ausencia de políticas sociales simultáneas a las medidas económicas adoptadas, la debilidad de éstas y el renunciamiento a políticas reconversión por parte de las autoridades

nacionales, colocó casi automáticamente a los municipios ante la necesidad de buscar alternativas propias para reconstruir la red productiva local y generar empleo.

La historia progresó por el lado de los incentivos negativos. Puso al municipio en el centro de la escena, pero al margen de una estrategia nacional capaz de fortalecer su capacidad de respuestas a las demandas ciudadanas. Sin embargo, el gobierno nacional pretende que la transformación del municipio en uno de los pilares de la administración pública es el resultado directo de una política de reforma del Estado .

Al principio, la búsqueda de soluciones al problema de la desocupación y la desestructuración productiva encontró a los intendentes desorientados y desprovistos de los elementos necesarios para encontrar un camino propio. Las primeras respuestas fueron meramente defensivas. Luego evolucionaron hacia la idea de construir espacios productivos y de mejoramiento del entorno.

Por un proceso de ensayo y error, los intendentes, concejales y funcionarios concluyeron que promover el desarrollo a nivel local es una tarea más compleja que lograr la radicación de una empresa, fomentar microemprendimientos, integrar corredores productivos o inaugurar parques industriales. Que la capacidad productiva de un municipio no es el resultado del simple agregado de decisiones aisladas o la suma de realizaciones parciales, sin duda necesarias pero insuficientes para generar la masa crítica impulsora del desarrollo local autosustentable. En fin, que la fortaleza productiva de un municipio o una región es la consecuencia de un complejo entramado de excelencias tecnológicas, productivas, ambientales, educativas y de calidad de vida. Por tanto, la búsqueda de la competitividad de un municipio remite a todo un espacio, que es preponderantemente un espacio social, razón por la cual resulta fundamental formular políticas e instrumentos que promuevan y recreen esas excelencias en beneficio del conjunto de la sociedad.

Finalmente, los intendentes comprenden que un gobierno municipal requiere de un plan y éste de una estrategia para materializarse. Es decir, que el municipio para poder conducir debe primer planificar sus acciones. La planificación estratégica para el desarrollo local adquirió así un valor instrumental decisivo para formular una política con sentido de rumbo.

2. La experiencia indica que la mayoría de las iniciativas de promoción social y desarrollo local, por poner sólo dos ejemplos, surgieron de los mismos agentes locales y sin demasiado respaldo por parte de las administraciones centrales (provincia o nación). Obviamente, esta falta de apoyo es más aguda en los intendentes de signo opositor al gobierno federal, que maneja los Adelantos del Tesoro Nacional (ATN) con un alto grado de discrecionalidad. Descentralizar (transferir responsabilidades técnicas y políticas a la unidad estatal municipal) presupone, además de articular acciones para alcanzar una efectiva desconcentración del poder político y una elevada participación ciudadana en el quehacer comunitario, la instrumentación de un federalismo fiscal enfocado a cambiar las relaciones y atribuciones de los gobiernos nacional, provinciales y municipales. Nada de esto está presente en la política del gobierno nacional, que se limitó a transferir atribuciones a las provincias sin un adecuado rediseño presupuestario. Las provincias luego imitaron a la Nación haciendo lo mismo con los municipios. Resultado, el poder político y económico está más concentrado, y las provincias y los municipios, con sus finanzas al garete, dependen más que antes de los favores del gobierno nacional. Además, el gobierno llevó adelante estas medidas sin evaluar previamente el impacto que éstas tendrían sobre la calidad de vida de la gente. Muchas veces desde el gobierno se mezcla descentralización con reducción del sector público nacional vía privatizaciones. La descentralización del gobierno nacional en verdad se parece a una suerte de desmantelamiento del Estado. Encarada a partir de la necesidad y no de la virtud, la descentralización se realizó sin convicción, sin confianza en el federalismo y sin diagnósticos realistas; es decir, sin una estrategia consistente. Convicción y una metodología apoyada en diagnósticos realistas y consistentes son las condiciones elementales para avanzar en una correcta política de descentralización. A propósito de la falta de convicción, muchas de las reformas en materia de descentralización se llevaron adelante debido a las exigencias de organismos internacionales de crédito, que el gobierno aceptaba para acceder a las financiación externa.

EL PLAN ESTRATÉGICO

Un plan estratégico no es ni una panacea ni un ábrete sésamo, pero permite el diseño del camino más corto y la selección del vehículo más eficaz para llevar a la comunidad desde un presente insatisfecho a un futuro con posibilidades de progreso.

Como instrumento técnico-político de gobierno la planificación estratégica permite:

- Identificar tendencias y oportunidades, elaborar objetivos prioritarios y formular programas midiendo sus resultados en la comunidad.
- Programar eficientemente la asignación de esfuerzos y recursos, concentrándolos en aquellos temas importantes o críticos.
- Crear escenarios de consensos y compromisos para la acción entre el sector público y privado.
- Articular la coordinación de áreas con una visión de gestión integral.

La planificación estratégica es un esfuerzo ordenado para producir decisiones y acciones fundamentales que conforman y guían lo que una organización quiere conseguir, a partir de la perspectiva de lo que es. La planificación estratégica facilita la comunicación, estimula la participación, acomoda intereses divergentes y ayuda a ordenar las decisiones que se han de tomar y, además, garantiza una mejor implantación de las mismas.

Y una ventaja adicional, la planificación estratégica resulta más adecuada para tomar decisiones de política. Al identificar salidas y vías, facilita los acuerdos previos a la elaboración de una medida concreta. Asimismo, la planificación estratégica se identifica con una "visión de éxito" y se plantea como alcanzarlo. A menudo puede representar cambios cualitativos o de dirección. Por contraposición, la planificación a largo plazo frecuentemente quiere extrapolar el presente.

La planificación estratégica está más orientada hacia acciones integrales económico-sociales. Por ejemplo, el plan estratégico de una ciudad puede aportar los siguientes beneficios: clarifica el futuro; ayuda a la toma de decisiones presentes en función de las futuras consecuencias; conduce con eficacia los cambios de entorno y de circunstancias; salva problemas organizativos y mejora el funcionamiento de las instituciones. En definitiva, introduce un planteamiento estratégico en las diferentes instituciones de la ciudad, estimula el desarrollo de estrategias efectivas en cada una de esas instituciones y optimiza sus resultados globales.

Las condiciones de éxito de un plan estratégico son: a) voluntad de las instituciones implicadas para poner en marcha el proceso; b) que los representantes institucionales públicos y privados "lideren" el proyecto; c) disponer de una mínima estructura técnica que ayude a desarrollar el proceso de elaboración del plan y el posterior control y seguimiento; d) recursos (económicos y humanos) para el proyecto; e) sentido común y sensibilidad.

Un plan estratégico es así un proyecto colectivo y global de la ciudad, con objetivos intersectoriales dirigidos al desarrollo y capaz de convertirse en un "espacio" de acuerdos y movilización de la sociedad. Es un instrumento que permite transformar un objetivo en una causa compartida por toda la comunidad.

Con arreglo a ese enfoque, la responsabilidad del municipio es gestionar el armado de la necesaria coalición social que dé sustento al plan estratégico. Y la de la gente, a través de la participación y la concertación, ayudar a generar el ambiente propicio que requieren las ventajas competitivas para dar el salto de la realidad potencial a la material.

Otra cuestión a tener en cuenta, es que las ventajas competitivas hoy no se cimentan sólo en los recursos naturales, sino en aquellos generados por una sociedad como la organización, la identidad (porque lo irreplicable no tiene competencia), la información, la investigación, la capacitación, la calidad o la creatividad.

Asimismo, el diseño de una estrategia de desarrollo local comprende no sólo al crecimiento económico (estrategia instrumental al servicio de la sociedad para mejorar su calidad de vida), sino y fundamentalmente al soporte ambiental sobre el que se asienta esa estructura económica, y el medio social al que sirve, o debería servir y que conforma la oferta del territorio.

Sin embargo, para alcanzar las metas propuestas y consolidarlas, es necesario tener un conocimiento preciso de la realidad ambiental, social y económica de nuestro territorio y de su comunidad: saber cómo es hoy esa comunidad que integramos.

Esto significa saber cómo se distribuye y evoluciona la población y la vivienda en cada manzana de la ciudad; cómo se conforman sus barrios, qué prioridades tienen y a qué ritmo crecen; la disponibilidad y valor de la tierra urbana y rural; la cantidad y localización de gente con y sin cada servicio básico de infraestructura en cada barrio; la asistencia y deserción en cada establecimiento educativo; la cobertura social y asistencial, el estado alimentario de la población (fundamentalmente en edad escolar); la identificación domiciliaria de la mortalidad infantil; la localización de robos y accidentes identificando los lugares más inseguros o peligrosos; hasta la localización del comercio y de los servicios. También, la identificación de la sobreoferta o suboferta de cada actividad y en cada barrio en función de la población que lo conforma; la identificación, dimensionado y localización de la actividad industrial, los empleos que genera, los insumos que requiere, las perspectivas, dificultades y demandas del sector, la oferta y las oportunidades del contexto; los usos rurales y la calidad de la tierra, la infraestructura que ofrece nuestro campo para el desarrollo, las actividades agropecuarias complementarias del desarrollo industrial local, las consolidadas y aquellas en crecimiento o con posibilidades, y así determinar cómo se conforma y evoluciona el PBG del territorio, cómo se distribuyen las actividades de la población y cuáles son los niveles de desocupación y precarización laboral.

Tal información, así como las mediciones de su evolución, deberá publicarse y difundirse, dándole a la comunidad los elementos concretos sobre los que deberá fundamentar su aporte. Al respecto, cabe recordar que, a la sombra de la desinformación, el Estado muchas veces fue cómplice de privilegios políticos, sociales y económicos.

El segundo paso, y por dos razones elementales, es saber qué quiere ser ese territorio y esa comunidad. Por un lado, porque sin participación, consenso y concertación no es posible implementar una estrategia que involucra a toda la comunidad. Y, por el otro, porque el objeti-

vo no es construirle el bienestar a la gente, sino generar el ambiente que dé la posibilidad para que la propia gente lo construya.

Pero es responsabilidad del Estado municipal alentar esta discusión de objetivos y prioridades, sobre la base de lo que puede ser esa comunidad. Su actitud responsable debe ser contribuir a construir una utopía alcanzable, y para ello, el conocimiento de las posibilidades propias y del contexto son patrones ineludibles. Ya no es suficiente el oficio y la intuición (aunque siempre serán una ventaja).

Por fin, el tercer paso es el de la planificación estratégica, el de identificar el camino más corto para alcanzar los objetivos planteados, es decir el diseño de la estrategia para conseguir el progreso aspirado, pero desde un conocimiento preciso de la realidad local y de las aspiraciones de la gente.

Selwyn Enzer decía que el futuro se compone de la continuación de las tendencias, más las sorpresas o eventos fuera de control (desarrollo tecnológicos, fenómenos naturales, accidentes), más el ejercicio de acciones humanas o cambio de políticas).

Las tendencias son las que podemos analizar y sobre las que es posible proyectarse, las sorpresas son las que no podemos prever pero debemos ser capaces de asimilar modificando la estrategia pero no los objetivos, y las políticas son las que debemos discutir para que el proceso sea previsible y posible pero básicamente confiable y creíble.

Se trata de un desafío apasionante que demanda, además de capacidad de gestión, de un liderazgo capaz de sumar tolerancia y persuasión para superar diferencias y conflictos sin perder el rumbo.

ALGO MÁS SOBRE EL DESARROLLO LOCAL

El fenómeno del desarrollo regional se basa en la competitividad económica, social y ambiental del territorio, como base política sobre la que se sustenta la inmensa pirámide nacional, pero como pieza que debe tener idénticas oportunidades en el esquema cada vez más horizontal y globalizante que propone el contexto económico mundial.

Las posibilidades de éxito se basan en la generación y sostenimiento de ventajas competitivas, lo que se logra con el esfuerzo corresponsable entre el sector público y el privado, orientados a optimizar la utilización del propio potencial del territorio, y sumando una participación de recursos e impulsos externos necesaria de ser condicionada por los intereses locales. Asimismo, es preciso tener en cuenta qué conocimiento pasó a ser la fuente de ventajas competitivas sustentables más importante para el progreso .

La evaluación y mantenimiento de las ventajas competitivas locales demostrarán la necesidad de llevar adelante un proceso de carácter sistémico, continuo y corresponsable entre los

3. Para el propio Banco Mundial hay cuatro tipos de capitales del territorio: los activos naturales, los activos producidos, las instituciones que le permiten funcionar a la sociedad y el capital humano capacitado.

distintos factores públicos y privados, poniendo de relieve la importancia de aplicar las técnicas de la planificación y gestión estratégica al sistema regional; entendiéndolo como una unidad estratégica integral de desarrollo.

Los gobernantes y las instituciones locales desempeñan un rol ineludible e indelegable y cada vez más importante en el proceso de desarrollo regional y local. Por un lado, y como siempre, como receptores y responsables de la respuesta a las demandas y presiones por necesidades y expectativas insatisfechas de cada uno de los sectores de la comunidad; y, por otro, como impulsores, coordinadores, estimuladores y orientadores en la formación de una nueva cultura que se comprenda y use como un sistema del que forma parte y del que debe formar parte.

Los municipios de cada región deben ser entonces capaces de ejercer un liderazgo estratégico que los oriente hacia un escenario competitivo. Será la potencia que se le dé a esta decisión política de la conducción la que garantice efectivamente este modelo. Y tal actitud, requiere un correlato en la organización del territorio, donde la necesaria búsqueda de flexibilidad, eficiencia y eficacia, tanto en la esfera pública como en la privada, debiera traducirse en una integración armónica y controlada de las actividades.

La imagen a construir y consolidar es la de municipios modernos, articulados en lo administrativo, social, espacial y productivo, con canales claros de participación que potencien el crecimiento económico con equidad y sustentabilidad ambiental.

La comunidad local tiene la tarea de identificar y potenciar los factores que debe mejorar y explotar para poder desarrollarse y ser competitiva. No obstante, a algunos es necesario promoverlos siempre (salud de la población, su educación, seguridad, derecho a los servicios básicos, a la vivienda o al trabajo, o de los específicos como la calidad de su estructura cultural, la excelencia del conocimiento que se genera en ella, la generación y mantenimiento de una fuerte rivalidad competitiva interna en la búsqueda de la excelencia, o la adecuada localización y concentración geográfica de las actividades que garanticen no sólo efectos complementarios y solidarios de crecimiento, sino una adecuada calidad ambiental del contexto).

El gobierno local debe proporcionar un contexto en el que cualquier sector pueda prosperar, si afronta su responsabilidad, si se capacita, se muestra innovador y consigue mejorar. Es decir, debe ofrecer aquello que hace más atractiva la ciudad para vivir e invertir (infraestructura de soporte de la actividad regional, equipamiento social y vivienda); la formación y acumulación de conocimientos tradicionales e innovadores que valoricen los recursos humanos locales; una administración pública eficiente, un adecuado sistema financiero para los emprendimientos privados, pero también públicos y una gestión eficaz para el mejoramiento de la calidad ambiental.

Este escenario prospectivo deseado debe ser el producto de haber identificado los factores favorables y adversos (oportunidades y riesgos), las fortalezas y debilidades, y, fundamentalmente, las prioridades en un necesario y permanente diagnóstico, que además debería contener el posicionamiento y la "especialización" querible y factible del municipio y su región; la estructuración regional que le garantice poder desarrollarse y competir (o competir y de-

sarrollarse), pero que le suministre el diseño del proceso evolutivo ideado para la mejora de la competitividad, y de las mejoras producto de la competitividad.

Esta última debiera leerse, por lo menos, en crecimiento del empleo y calidad del mismo (medida en términos de renta, cobertura social y continuidad); en niveles de reinversión local y captación de inversiones externas al medio, que reinviertan y empleen en el propio medio; en mejoramiento de la calidad ambiental (servicios de infraestructura, accesibilidad y comunicación, disminución de la contaminación y aumento de la higiene urbana y suburbana, etc.); y en mejoramiento de los indicadores sociales con que se miden las grandes responsabilidades elementales del Estado (vivienda propia, educación, salud, seguridad, necesidades básicas insatisfechas, etc.).

Esto sugiere un planeamiento básico consistente en que aquellos factores que son significativos e irrenunciables para la solución del problema global se definan a priori, dejando el resto dentro del campo de la flexibilidad y la responsabilidad autónoma. El diseño de la estrategia para conseguir el progreso aspirado debe fundarse en un conocimiento preciso de la realidad local y de las aspiraciones de la gente ⁴.

El paso inicial para construir espacios productivos es favorecer el enriquecimiento del contexto social, creando un ambiente de confianza entre los distintos sectores sociales. La fortaleza de las instituciones y de la democracia no son el resultado lineal del factor económico. En buena medida, el capital de confianza y reciprocidad invertido en las normas y redes de la vida cívica, puede ser una contribución vital para el progreso económico.

Desde esta perspectiva, el objeto de las intervenciones del municipio debe orientarse a recrear un contexto institucional y social favorable a la cooperación y, en particular, a la cooperación industrial. El éxito de las pymes en Europa está basado precisamente en las aglomeraciones de una variedad de firmas que trabajan en un contexto de complementariedad, de modo que el grupo es el *sujeto colectivo* que asume un rol en el juego competitivo; es decir, actúan como cadenas de valor.

El objetivo del gobierno municipal es crear un ambiente local favorable al desarrollo industrial involucrando de manera directa a todos los actores públicos y privados. La mejor manera de aprovechar las ventajas del mercado es sosteniendo su accionar en una ciudadanía virtuosa y volcada a lo público.

En este rol de promotor de la capacidad competitiva del sector empresario el municipio también puede ayudar a resolver los problemas de acceso a la información que tienen las pequeñas y medianas empresas, problemas que se pueden identificar señalando tres o cuatro cuestiones.

4. Para esto es necesario preguntarse (y responderse), dónde estamos (diagnóstico); hacia dónde queremos ir (objetivos); cómo podemos llegar (estrategia) y qué hacemos para llegar (gestión, creatividad y participación corresponsable y consensuada). Responder estas preguntas es la primera responsabilidad del gobierno (en realidad, en cualquiera de sus niveles). La siguiente es ayudar a la comunidad a funcionar sobre la capacitando, y perfeccionando las variables base y con el modelo propuesto, pero coordinando, impulsando, orientando

En primer lugar, el acceso a la tecnología. El municipio, a través de una oficina específica, puede canalizar buena parte de las iniciativas ya existentes a nivel nacional o provincial diseñadas para promocionar el conocimiento de nuevas tecnologías, nuevas formas de administración, accesos a líneas de financiamiento, etc.

Muchas veces esa información está y no hay cómo canalizarla para que llegue a su destinatario natural. Un objetivo estratégico del municipio es entonces resolver la coordinación para acercar esa información a los pequeños empresarios o los productores rurales, actuando como una oficina de acumulación de información y de difusión de esa información.

El segundo planteo, en el cual también los municipios tendrían un rol destacado, es cómo movilizarse en el mercado ampliado del Mercosur. Existen infinidad de ofertas, pedidos, acciones de todo tipo que no repercuten a nivel de nuestros pequeños y medianos empresarios. La información al respecto tampoco les llega. Al igual que el planteo anterior, el municipio debe ser el canal de acceso a la información referida al Mercosur.

Y, en tercer lugar, debería ser un ámbito de entrenamiento de los empresarios pymes, aprovechando las iniciativas existentes y los programas disponibles.

Cabe recordar, entre otras cuestiones, que una empresa decide radicarse en éste o aquel municipio en función de la calidad de gestión del gobierno y la información que el municipio es capaz de brindar.

MANAGEMENT MUNICIPAL Y POLÍTICA FISCAL

Las características del proceso político moderno, entre ellas la velocidad y profundidad técnica de las decisiones políticas, la especialización creciente, la exigencia de economía de recursos, el impacto de la globalización en la decisiones públicas, imponen un nuevo tipo de relación entre gobernantes y gobernados.

Desde la esfera nacional los decisores políticos se enfrentan con crecientes dificultades para incorporar todos los factores relevantes en sus decisiones y adoptar así políticas adecuadas para cada uno de los grupos de la población. Ello conlleva el peligro de segmentar inadvertidamente la sociedad y de generar fuentes de inequidad social a partir de decisiones estatales.

Queda claro, por tanto, que el eje del proceso de democratización de la sociedad argentina es acercar la gestión gubernamental a la gente. Y la manera más eficaz de hacerlo es transfiriendo la mayor cantidad de responsabilidades y decisiones al nivel local, lo cual contribuye de manera decisiva a la modernización integral del sistema político en democracia

La gestión a nivel local tiene enormes ventajas. En primer término, la cercanía del ciudadano con su representante, con los que gobiernan en su nombre. En segundo lugar, la posibilidad de la gente de auditar y controlar de manera sistemática a quien ejerce el gobierno. Por

tanto, un principio fundamental de democratización de la sociedad es la descentralización del poder al nivel más cercano a los ciudadanos.

Ahora bien, cuando se habla de descentralización no se hace alusión sólo a la prestación de los servicios básicos municipales (limpieza de calles, cuidado urbanístico), sino que se incluye también la gestión principal de todos los gastos que el Estado realiza a nivel de prestaciones sociales.

Sin duda, se trata de una definición de significativa importancia. Los municipios deberían ser —y es estratégicamente necesario que sea así— los grandes ejes de prestación de estos servicios. En otras palabras, el municipio debe ser el eje del poder y resolución de los problemas de convivencia a nivel local; es decir, gestionar los elementos que configuran la calidad de vida de los ciudadanos. Seguramente, eso reforzará el proceso de recuperación de prestigio de la gestión municipal.

Para llevar adelante ese proceso es preciso tener en cuenta dos cuestiones, ambas cruciales. Por un lado, la autonomía; es decir, otorgar al gobierno local características institucionales que fortalezcan el control de los ciudadanos. Y, por el otro, dotar al municipio de los recursos, de modo que sean los propios ciudadanos quienes establezcan las prioridades y los niveles de gasto, estableciendo un alto grado de correspondencia entre las decisiones de gastar y la base tributaria.

Lamentablemente, a lo largo de los años este proceso se hizo pero de manera revertida: se transfirió base tributaria del gobierno local al provincia y desde éste al gobierno nacional. Ese proceso debe ser modificado. Sin duda, se trata de dos cuestiones clave de la propuesta institucional municipal a futuro.

Sin embargo, para hacer creíble este proceso es crucial además la existencia de un régimen de igualación de posibilidades de gastos, de modo que reciban igual trato fiscal los municipios donde haya una base de población de ingresos bajos que aquellas localidades donde la población tiene altos ingresos. Y la manera de preservar cierto nivel de igualdad depende del diseño de un mecanismo de equilibrio que, a igual presión tributaria, ambos pueden tener similar nivel de gastos.

La cuestión planteada resulta decisiva para llevar adelante una política como la esbozada, y tiene que ver con toda la organización de los regímenes de transferencia de los gobiernos centrales a los provinciales y de éstos a los municipales.

Otro aspecto no menos importante es el referido al management municipal. Acerca de este tema existe la suposición que las calidades técnicas de los gobiernos locales son inferiores a los gobiernos provinciales y nacionales. El argumento parte de la subestimación de la información que se necesita en los tres niveles de gobierno.

A nivel del gobierno provincial o nacional, el cúmulo de información, su transmisión e interpretación y el proceso de comando administrativo de impartir las órdenes para que se cumplan es de una complejidad tal que requiere de un servicio civil extremadamente sofisticado.

A la inversa, la gestión local no tiene ese problema dramático de coleccionar la información, transmitirla, procesarla, evaluarla y luego producir las órdenes en tiempo y forma adecuadas.

En la gestión local, ese proceso no existe, es muy rápido y el que recibe la información sabe cuán relevante es. Asimismo, el proceso de calificación del servicio civil a nivel municipal es ciertamente más fácil de realizar que en la gigantesca máquina burocrática que se requiere para ser eficaz en la administración central.

Seguramente a la pregunta sobre qué es más fácil, si administrar un centro con cien unidades de gobierno o una unidad más pequeña de gobierno, cualquiera con un mínimo de formación en management no dudaría en responder que es muchísimo más fácil hacerlo en una pequeña unidad que en cien unidades que deben ser coordinadas, evaluadas, procesadas, etc.

El argumento, entonces, según el cual las calidades técnicas de los gobiernos locales son inferiores a los gobiernos provinciales o nacionales sirve para encubrir políticas alérgicas a la descentralización; es decir a la distribución democrática del poder. Por supuesto, está claro que los gobiernos locales deben designar en los cargos de línea estratégicos a gente calificada y diseñar políticas de capacitación permanentes para el personal.

Al respecto, la calidad de gestión debe ser un atributo de prestigio y, por lo tanto, una base sólida de la legitimidad política e institucional municipal. Sin la existencia de un nivel técnico-político adecuado para la interlocución con los ciudadanos los problemas municipales terminarán en el despacho del ministro del ramo respectivo.

La capacitación es un aspecto central para promover y sostener una calidad de gestión acorde con los nuevos desafíos del municipio. En tal sentido, la capacitación no debe limitarse a actividades puntuales (cursos o seminarios) sino que debe formar parte de un proyecto y responder a una política. La capacitación continua es así una herramienta para apoyar objetivos estratégicos.

Retomando, la gran asignatura pendiente es definir perfectamente los costos, objetivos de los procesos administrativos, de los servicios que se prestan y de los productos que se ofrecen. Se trata de una tarea que, hasta el momento, no ha sido encarada pero que es de cardinal importancia para el buen manejo de la administración local ⁵.

Aunque de aparentes ribetes técnicos, esta asignatura pendiente es de corte netamente político. Costear con precisión cuánto cuesta la provisión de cada uno de los servicios, etc., tiene la finalidad de que la población pueda decidir sobre aquellos factores esenciales que hacen a su calidad de vida, con información transparente y no como ahora con un presupuesto opaco, muy global y donde tiene que decidir a todo o nada, simplemente confiando en la persona que ha elegido como representante. De esta manera los márgenes de error son muy grandes.

5. En este ámbito hay una tarea para los gobiernos provinciales: generar un banco de informaciones y de experiencias que a cada uno de los gobiernos locales tener algo así como un "benchmarking": es decir, una suerte de punto de referencia donde averiguar cuánto cuesta determinadas tareas o servicios que le facilite al municipio la tarea de medición del personal o comparar distintos costos con las alternativas existentes, etc.

Ampliando el espiral del análisis, es vital que los gobiernos municipales realicen sus presupuestos sobre la base de programas de largo plazo o plan estratégico. ¿Qué se quiere señalar con esto? Que la gestión municipal no se puede juzgar trimestre por trimestre o año por año. Se juzga en función de un programa más ambicioso y largo en el tiempo. Entonces, si hay un programa de mediano plazo, si hay un programa estratégico, y eso se lo complementa con crecientes esfuerzos para medir la calidad y la eficiencia del sector público, probablemente la gestión se pueda encarar sobre bases financieramente sostenibles ⁶.

Otra idea a tener en cuenta es que los municipios deberían presentar un programa de mediano plazo, tanto para sus gastos de funcionamiento como para su presupuesto de capital. Por lo común no hay presupuesto de capital. Las obras se hacen si hay disponibilidad financiera y el presupuesto de gastos de funcionamiento aparece no sólo con una gran rigidez —que no necesariamente debe ser tal— sino también con una falta de claridad acerca de cuál es el potencial de crecimiento de ese gasto o cuáles son las alternativas para brindar los servicios. Calidad administrativa, control, transparencia son los tópicos sobre los cuáles hay que poner el énfasis, pues son las cuestiones que pavimentan el cambio hacia un municipio bien gobernado.

Como idea reguladora, habría que añadir que las actividades económicas de los municipios sólo deben circunscribirse a aquellos ámbitos en los que el servicio al ciudadano quede mejor asegurado por la empresa pública que por la empresa privada.

Es casi un deporte nacional discutir sobre enormes utopías, que luego generan frustraciones aún más grandes y crisis de legitimidad. Una forma de superar esta deformación cultural es administrando con cuidado a nivel local. Se gana, y mucho, en responsabilidad y sensatez. Además, a través de estas prácticas los ciudadanos también comienzan a conocer los límites de su propio accionar.

En esa línea de razonamiento, la autonomía financiera es indispensable para el éxito de la gestión municipal. Sin la capacidad de generar ingresos propios suficientes, la autonomía municipal resulta inviable. Para que ello ocurra debe fortalecerse la capacidad de captación autónoma de recursos y de gestión empresarial al interior del municipio. El municipio debe tener la capacidad, incluso, de crear nuevos tributos, bajo formas compatibles con la soberanía macroeconómica del Estado central y cuya legalidad y legitimidad tenga su origen o esté avalada por la voluntad ciudadana ⁷

Obviamente, para que los recursos desciendan al nivel local, el Estado federal debe renunciar a varias bases tributarias, paso que también deberían imitar los Estados provinciales. El conjunto de las imposiciones sobre bienes patrimoniales (inmuebles, automotores, consu-

6. Al respecto, cabe recordar que uno de los dramas del sector público argentino es la abrupta corrección de determinadas políticas o líneas de acción. ¿La razón? Simplemente colapsan financieramente. En este punto es muy importante fijar un programa de mediano plazo financieramente consistente. Ese programa de mediano plazo primero se realiza financieramente, comparando recursos y gastos, y luego especificando criterios de administración, de management, generando así un nivel de información que haría la elección no sólo una cuestión de mayor representatividad sino también un ejercicio de gran importancia para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y seguramente para reducir los costos a su actividad productiva y darle más competitividad a la misma.

7. Además, la autonomía financiera es la base para reclutar personal bien remunerado, capacitado y con alta motivación de logro, porque la dinámica de ahorro de recursos se vierte positivamente sobre el personal capaz de proveer gestiones exitosas.

mos regionales) tienen que pasar a la órbita del municipio. Se trataría de un verdadero giro copernicano en la política argentina.

De hecho debería ser así pero no lo es, porque los Estados nacional y provincial se han apropiado de esas bases tributarias, que recaudan federalmente y luego las transfieren. No es un esquema razonable. Lo razonable, en cambio, es centralizar la recaudación de los impuestos como el IVA y Ganancias, sobre todo este último.

A partir de la autonomía municipal, el nuevo esquema impositivo generaría una transformación en la sociedad argentina. Por ejemplo, sería difícil evadir impuestos. Y, si el grueso del gasto se financiara con esos impuestos, comenzaría a darse un fenómeno similar al que dio origen a la revolución americana, que puede enunciarse así: no hay tributación sin representación y la decisión más importante en una sociedad democrática es la tributación y el presupuesto en la decisión colectiva ⁸.

Una política fiscal planteada en los términos enunciados significa concretar los atributos de la libertad. Oportunidad y riesgo por un lado y responsabilidad por el otro. En otras palabras, cada ciudadano se hace responsable de sus actos. La autonomía municipal, acompañada de una política fiscal como la expuesta, implica un efectivo proceso de desconcentración del poder. En otras palabras, terminar con la amenaza potencial de que éste sea utilizado en beneficio de algún grupo o corporación. Dios estará y atenderá en todas partes, no sólo en Buenos Aires.

DIEZ TEMAS MÁS PARA LA AGENDA

1) Un buen gobierno municipal se verá en dificultades si no existe un claro proceso de desconcentración administrativa.

2) Un proceso integrado de desarrollo municipal requiere una estrategia nacional de desarrollo municipal. La transferencia de capacidades y competencias a los municipios debe ser parte de una estrategia y no simplemente una decisión reactiva cuando los ciudadanos claman por soluciones inmediatas a sus necesidades.

3) En el nivel municipal se requiere combinar la formalidad institucional que imponen los espacios estatales nacionales y alcanzar mayor flexibilidad política para la gobernabilidad de la sociedad local. Y, aunque obvio, cabe añadir que esta flexibilidad no debe impedir que existan en el gobierno municipal rutinas y criterios de eficiencia, selectividad y economía de recursos en la gestión, así como severos sistemas de control. Es más, la transparencia de la gestión municipal debe ser de tal magnitud que resista la más severa auditoría ciudadana.

4) La organización y participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos se construye

8. ¿Por qué razón en la Argentina no se le da a este tema la importancia que tiene? La respuesta es la siguiente: porque la sensación que tenemos es que si logramos que se gaste más en nuestra zona lo más probable es que lo pague otro. Entonces, esa falta de correspondencia entre base tributario y gasto ha generado una propensión hacia los excesos, una de cuyas más variantes más dañinas es la demagogia y la transferencia de responsabilidades que convierte a todo el mundo en expertos en ajénidad.

desde el nivel local. La ciudadanía es algo más que la simple descripción de los requisitos legales para ejercerla. Ella comienza a desarrollarse desde la infancia de las personas, en un delicado proceso de socialización política que tiene que ver con la familia, el entorno comunitario y barrial, la educación y los mensajes que fluyen en la sociedad. Este proceso continuo encuentra en el municipio el espacio ideal para su desarrollo. Además, en una época como la actual, dada la velocidad y la complejidad técnica de las decisiones de gobierno, la calidad de esa socialización resulta determinante para formar personas que asuman su ciudadanía y jueguen un rol más activo y crítico frente a los temas públicos. Sin duda, ello incidirá directamente en la calidad de las decisiones de gobierno y de la democracia y sus instituciones. El fortalecimiento de la sociedad civil aparece, en consecuencia, como un objetivo a ser priorizado por la política local. Para ello es preciso facilitar en el nivel municipal la creación de organizaciones sociales que representen intereses ciudadanos ante los poderes públicos, emprendimiento básico para el mejoramiento de la calidad de vida en los barrios, la seguridad ciudadana, la recreación, el deporte, la extensión cultural, las condiciones ambientales, el perfeccionamiento del mercado laboral, la defensa del consumidor y cuantos temas se puedan imaginar.

5) En política, la vinculación directa con los problemas sociales constituye la mitad de una buena solución. La experiencia es contundente: en el Estado nacional los problemas se transforman por lo general en estadísticas y, en caso de intensidad extrema, en un problema político. En cambio, a nivel municipal tienen la impronta de la gente. El municipio es así un espacio privilegiado para la aplicación eficiente de políticas sociales participativas y focalizadas. En el nivel municipal es posible:

- Determinar beneficiarios o políticas cruzando dos o más variables que garanticen una selectividad en la calificación.
- Personalizar los impactos de las acciones y programas en el universo de beneficiarios.
- Formular políticas públicas con participación ciudadana, pues la gestión de políticas sociales no es sólo un problema del gobierno sino también de la comunidad, la que debe asumir formas y mecanismos de autoayuda frente a los problemas.
- Determinar el costo de cada prestación individual de los servicios, dado las cifras menores de niveles burocráticos y de masa poblacional atendida.

Estas características hacen al municipio no sólo más eficiente que otras instancias en materia de política social, sino que también le otorgan a estas políticas una proximidad mayor y más transparencia.

6) La participación requiere de por lo menos tres niveles para su cumplimiento acabado. El primero de ellos es la participación en la información. Nadie puede querer comprometerse con lo que no conoce. La publicación del diario de sesiones, balances contables, digestos, etc., son mecanismos que permite que el vecino "sepa de qué se trata". El segundo nivel, que supone el cumplimiento del primero, es el de la participación en la consulta. El objetivo es requerir la opinión de todo aquel que resultará afectado por una decisión gubernamental o que pueda aportar un conocimiento específico sobre el tema. La creación de consejos consultivos, el plebiscito, los informes técnicos obligatorios, son algunos mecanismos para organizar la ta-

rea consultiva. El tercer nivel, luego de la toma de decisiones del que gobierna, es el de la participación en el control de gestión, cuyo fin es verificar cómo se ejecuta la decisión adoptada. Un gobierno municipal participativo implica, por tanto, la conformación de una oferta de mecanismos concretos —que deben ser institucionalizados, es decir previstos en las normas, en las ordenanzas de la ciudad— que permitan acercar al ciudadano a la decisión pública.

7) A nivel local se puede planificar por y para el ciudadano. Como ya se dijo, la dimensión técnica de la política municipal implica contar con sólidos equipos profesionales para dar respuesta adecuada a los problemas. Pero, y tan importante como aquello, es el diálogo permanente entre los técnicos, las soluciones que plantean y las aspiraciones y opiniones de los grupos de la comunidad. Esto es básico en los municipios con menos recursos, donde la participación de la gente y las respuestas innovativas que surgen de su capacidad creativa son determinantes para el éxito o fracaso de una política.

La participación ciudadana requiere obviamente de instrumentos para sumarse a la gestión municipal. Uno de estos instrumentos puede ser la discusión participativa del presupuesto, concebida como un proceso de información a la ciudadanía, jerarquizando o priorizando demandas. La participación efectiva del vecino en el diseño del presupuesto permite además construir el interés general a partir de los intereses particular y facilita el desarrollo político de la gente. Otro instrumento, la microplanificación de barrios o sectores donde deben concertar funcionarios y líderes sociales para la formulación de programas; o la ejecución de obras en conjunto entre el municipio y la comunidad.

8) El municipio como primer ámbito de organización política y territorial también debe incorporar a su quehacer la cuestión ambiental con la intervención activa de la sociedad. Desde el ámbito municipal se deberá propiciar el proceso político colectivo hacia la definición de qué medio ambiente se desea, cuándo y cómo se han de organizar sociedad y Estado para lograrlo.

9) En el municipio los ciudadanos toman contacto real con los nuevos temas. En cualquier país, el proceso de modernización implica la aparición de nuevos temas, que no son abstracciones lejanas a la gente o académicas; por el contrario, tienen que ver y mucho con los intereses más inmediatos de las personas. La agenda política de un municipio debe identificarlos para que la comunidad en su conjunto asuma el debate como una meta deseable de su acción colectiva.

La promoción de una cultura de la tolerancia y la innovación y la apertura a lo nuevo constituyen la base de la disposición que deben tener las sociedades para enfrentar el mundo interdependiente en el cual vivimos.

La globalización económica y política y la difusión de los logros y la revolución científico-técnica y del conocimiento y el surgimiento de nuevos problemas sociales redefinen el sentido y características del poder local en tres aspectos básicos: su gestión, su organización y las características de los actores políticos.

Este conjunto de temas nuevos e inciertos definen la relación entre lo local y lo global. La integración económica, el medio ambiente, el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial, la

reforma funcional del Estado son asuntos que sólo podrán asumirse integralmente como políticas públicas si tienen el ámbito municipal como base de acción. En otras palabras, el municipio debe prepararse para ser un actor decisivo del proceso de modernización.

En este sentido, un instrumento básico en esta nueva relación es una política de comunicaciones e información ciudadana que difunda los propósitos, fines, beneficios y riesgos de la acción gubernamental y de todos los temas de la modernidad. Sólo así es posible cerrar en forma adecuada el círculo entre modernidad, transparencia, participación política y ciudadanía.

En el marco de esa política de comunicaciones, el municipio tiene que promover y facilitar el acceso de la sociedad a los beneficios de la informatización. A través de una red vía Internet el municipio puede:

- Beneficiar el desarrollo económico a partir de poner al servicio de las empresas radicadas en los municipios una red que les posibilite ampliar las fronteras de sus mercados y acceder a la información relacionada con las posibilidades de innovación tecnológica, asistencia financiera y otras acciones que le son la mayoría de las veces desconocidas.
- Beneficiar el accionar de las organizaciones no gubernamentales.
- Propender a la preservación y expansión de su cultura local.

Este tipo de emprendimientos será útil, además, para horizontalizar y democratizar la información, de modo que sus beneficios alcancen al conjunto de la sociedad.

10) En cuanto a la función del concejal, el tipo de representación que ejerce es la de una representación ante el gobierno. El concejal es el canal por el cual los vecinos pueden hacer llegar sus quejas, sugerencias y/o proyectos al Concejo Deliberante. Para ello es preciso una permanente presencia del edil en la vida de su municipio. Y existen mecanismos que permiten el mejoramiento de esta relación vecino concejal. En tal sentido, resulta prioritario plantear que, para que exista una verdadera representación, con un mando y un mandante, debe contemplarse la posibilidad de la revocatoria del mandato. Sin revocatoria, el vecino destinatario de las políticas públicas queda a la deriva. Para que el concejal pueda ejercer su tarea de control del Ejecutivo municipal debe ser auditado. La revocatoria es, además, el mejor método para evitar los dos excesos típicos en que a veces incurren los concejales. Si son opositores, asumir iniciativas para impedir el buen gobierno del Ejecutivo, sin tener en cuenta el bien común. Si son oficialistas, dejar de hacer cualquier cosa que provenga del Ejecutivo sin tener en cuenta el bien común.

Entre los institutos que perfeccionan la capacidad representativa del concejal debemos citar:

- Concejalía vecinal, una oficina no partidaria que habilite al concejal en su barrio para la atención del vecino.
- Sesiones rotativas del Concejo. Se trata de un sistema típico de aquellos municipios urbanos con alta concentración poblacional o municipios rurales formados por pequeñas poblaciones dispersas. La sesión rotativa permite que el Concejo sesione en distintos lugares del municipio. Es una herramienta idónea para acer-

car a la gente y a los concejales.

- Sesiones públicas de las comisiones. La gran mayoría de los deliberativos dividen sus tareas en comisiones temáticas en la que se elaboran dictámenes que luego son aprobados en el cuerpo del Concejo. En estas comisiones transcurre gran parte de la tarea del edil y es un buen instrumento para la interacción de vecinos y concejales en la instancia de decisión legislativa.
- Otro mecanismo son las audiencias públicas, un instituto que funciona a partir de la convocatoria a los vecinos involucrados en una obra pública o proyecto de ordenanza, para el debate acerca de las características de la iniciativa gubernamental. Es un canal de información para todos aquellos interesados en la gestión pública.
- Esta batería de propuestas se completa con la banca popular a partir de la cual los vecinos tienen derecho a voz en el recinto para exponer sobre una determinada cuestión o discutir un proyecto de ordenanza.

REFLEXIONES FINALES

Como se señalara al comienzo, la cuestión sobre la autonomía municipal es un tema crucial para el afianzamiento del proceso democrático. A su vez, una perspectiva de desarrollo, que incluya activamente a los actores sociales en su ejecución, reconoce en el municipio un espacio clave, un ambiente privilegiado. Lo mismo puede decirse del perfeccionamiento de los mercados en relación con el ciudadano usuario, la ejecución focalizada de política sociales, los aspectos microeconómicos de la reconversión productiva, la calidad de los servicios públicos y de las prestaciones del Estado.

La resolución de estos temas no debe remitirse sólo al ámbito político. También es una cuestión de gestión, de management; es decir, de capacidad de coordinación intersectorial (enfocar las acciones de las áreas de gobierno como un todo y no como partes aisladas e inconexas) y de articulación político-técnica, porque los problemas a resolver por el gobierno municipal nunca son totalmente técnicos o puramente políticos. Los nuevos problemas que surgen de la dinámica vida cotidiana requieren entonces suficiencia técnica y flexibilidad política.

Ahora bien, si el municipio logra encarar la cuádruple tarea de prestar los servicios indelegables del Estado; ser el canal de vinculación entre el Estado y la sociedad en lo referido a promoción del desarrollo y política social (educación, cuidados primarios de la salud, atención a los problemas de los carenciados, etc); establecer un programa estratégico de mediano plazo, donde se contemplen las reglas del juego de una sana administración; y coordine la llegada de la información y entrenamiento de los pequeños empresarios, seguramente se tendrá perfilado el municipio del futuro. Y si, además, se agrega una gestión de management mirando los costos, facilitando la auditabilidad, planteando con claridad las opciones, están planteados los elementos para hacer más democrática una sociedad acostumbrada históricamente a las prácticas autoritarias, el predominio de las corporaciones y la gestión centralizada.

En síntesis, las transformaciones operadas a nivel mundial —internacionalización de los

mercados, progresos tecnológicos, protección del medio ambiente, etc.— enfrentaron al municipio con la necesidad de convertirse en uno de los eslabones claves de la estimulación y promoción del desarrollo local.

Este desafío llevó a los gobiernos municipales a revisar sus formas de hacer política, sus funciones y responsabilidades, pero también a incorporar nuevas herramientas y procedimientos a fin de mejorar el proceso de toma de decisiones.

Es en este contexto donde surge el planteo de la planificación estratégica a nivel municipal y regional como una herramienta orientada a la promoción del crecimiento, la atracción de inversiones y la generación de nuevas fuentes laborales, bases de una mejor calidad para el conjunto de la comunidad.

El objetivo de la planificación es identificar las ventajas que garanticen competitividad y permita delinear el perfil socioeconómico futuro. También, de reducir las debilidades, amortiguando sus impactos negativos; potenciar las acciones del gobierno local convocando al mercado y a la iniciativa privada en la dirección de los objetivos globales de las políticas públicas; y, finalmente, establecer mecanismos que fortalezcan el consenso ciudadano y comunitario, trazando horizontes a mediano y largo plazo.

Pero, para asegurar estos objetivos, los gobiernos locales deben afrontar el desafío de poner en práctica un enfoque integrado de management capaz de:

- Contribuir al equilibrio presupuestario, mejorar la recaudación impositiva, conseguir y mantener los mejores empleados;
- Desarrollar una visión de la planificación que interrelacione el complejo entramado de las excelencias tecnológicas, productivas, ambientales, educativas, etc, locales.
- Generar ámbitos de participación que consoliden la red de relaciones solidarias entre los diferentes niveles de decisión pública y los agentes socio-económicos para coordinar políticas y acciones y lograr el consenso que permita alcanzar los objetivos de desarrollo sustentable.

Y, una vez más, la descentralización es un proceso político que debe constituirse en el interior de una política nacional y no en su margen, dado que la descentralización es un componente esencial de la ineludible tarea de modernizar el Estado.

Por último, en una época de predominio de las ciencias y de la técnica altamente sofisticadas, debe abrirse e imponerse la idea de que sólo es posible configurar la autonomía municipal sobre la base de una planificación y un programa de acción de largo plazo. Y la autonomía municipal debe asegurar y ampliar el ámbito de libertad del ciudadano.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Tauber, F. (1992). Iniciativa 92.
- 2.- Tauber, F. (1992). Partido de La Plata. Reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo.
- 3.- Tauber, F. (1994). La necesidad de definir un rol para el territorio.
- 4.- Tauber, F. (1995). Pautas para una estrategia de desarrollo.
- 5.- Tauber, F. (1997). Prefacio en el Curso de alta gerencia pública, provincial y municipal.
- 6.- Tauber, F. (1997). Prefacio: Curso de alta gerencia pública, provincial y municipal.
- 7.- Tauber, F. (1998). Enfoque sistémico del desarrollo municipal
- 8.- Tauber, F. (1998). Prólogo. Desarrollo regional. Experiencias nacionales y latinoamericanas.
- 9.- Tauber, F. (1998). Elaboración de la metodología para el desarrollo integral del TOA.
- 10.- Tauber, F.; Ponti, U. (1997). Escuela de funcionarios para hacer política de fin de siglo.
- 11.- Tauber, F.; Saccone, E.; Echave, M.; Delucchi, D. (1993) Situación ocupacional. Reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo. Ed.: Foro Intermunicipal de Promoción del Empleo.
- 12.- Tauber, F.; Saccone, E.; Echave, M.; Delucchi, D. (1993). Situación ocupacional. Reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo. Ed.: Foro Intermunicipal de Promoción del Empleo.
- 13.- Tauber, F.; Sanchez, M. (1998). Programa Observatorio de Calidad de Vida. La Plata.