

# **Viejo escenario, nuevos actores**

**"Problemas y posibilidades  
de la gestión municipal  
en ciudades intermedias  
en América Latina"**

*Luis Chirinos  
Claudia Minoliti  
Pedro Pérez  
Humberto Vargas  
Patricio Velarde  
Fabio Velásquez  
Darío Vergara*

*Autores:* Luis Chirinos, Claudia Minoliti, Pedro Pérez, Humberto Vargas,  
Patricio Velarde, Fabio Velásquez, Darío Vergara  
*Primera Edición:* CERES - CIUDAD- CIDAP - FORO - SUR - IIED  
*Copyright:* CIUDAD  
Quito, Ecuador, 1991

*Portada:* CIUDAD. Pieza de cerámica de Maite, Cuenca-Ecuador.

325.008

Ch 542p. Chirinos, Luis. Minoliti, Claudia. Pérez, Pedro. Vargas,  
Humberto. Velarde, Patricio. Velásquez, Fabio. Vergara,  
Darío.

Viejo escenario, nuevos actores. Problemas y posibilidades de la  
gestión municipal en ciudades intermedias en América Latina.  
Quito. Ed. Ciudad- Ceres- Cidap-Foro-Sur- IIED  
1991.160 p.

/GESTION MUNICIPAL//CIUDADES INTERMEDIAS/  
/ DESCENTRALIZACION// DEMOCRACIA LOCAL/  
/ GOBIERNOS LOCALES// AMERICA LATINA/

# INDICE

● Presentación .....	9
● Democracia local y participación política en el gobierno local de ciudades intermedias en el Perú: hacia la construcción de modelos de gestión municipal democrática-participativa. <i>Luis A. Chirinos S.</i> .....	11
1. Elementos para un marco teórico de la participación política .....	12
2. Una tipología de los conceptos de participación política .....	13
3. Algunas conclusiones .....	30
● La gestión municipal en ciudades intermedias en Argentina. <i>Claudia Minoliti</i> <i>Pedro Pirez</i> .....	37
1. Aspectos conceptuales .....	38
2. La gestión urbana local en los casos argentinos .....	41
3. Pensando en transformaciones .....	52
Bibliografía .....	56

● Un gobierno local municipal democrático: "No es necesaria la mano de un padrino"	
<i>Humberto Vargas</i> .....	57
1. Democracia y gobiernos locales: un nuevo escenario .....	57
2. Autonomía vs. redistribución administrativa territorial .....	59
3. Los modelos de gestión municipal .....	66
4. Los actores y la gestión municipal .....	79
5. Un modelo de gestión democrática .....	81
Bibliografía .....	86
● Entre la encrucijada estatal y el clientelismo político: la gestión municipal en ciudades intermedias ecuatorianas.	
<i>Patricio Velarde</i> .....	87
1. Introducción .....	87
2. Problemas y limitaciones de la gestión municipal .....	88
3. Algunas reflexiones en torno a un modelo de gestión más democrático .....	99
Bibliografía .....	102
● Democracia vs clientelismo hacia un nuevo modelo de gestión municipal	
<i>Fabio E Velásquez</i> .....	103
1. Descentralización y democracia .....	103
2. El clientelismo como modelo de gestión municipal .....	107
3. Las contradicciones del modelo .....	121
4. Hacia un modelo democrático de gestión municipal .....	126
5. Gestión municipal y proyecto democrático popular .....	131
Bibliografía .....	133

●. Ciudadanía local y la reforma municipal en Chile	
<i>Darío Vergara</i> .....	135
1. El municipio como forma de acción del Estado .....	136
2. La construcción política del municipio chileno .....	140
3. El modelo de gestión municipal .....	147
4. Los problemas del modelo de gestión municipal .....	150
5. Las formas de ciudadanía local .....	158

**Claudia Minoliti<sup>1</sup>**  
**Pedro Pérez**

## **La gestión municipal en ciudades intermedias en Argentina<sup>2</sup>**

En este artículo presentamos algunas reflexiones generales basadas en los resultados de los estudios de caso argentinos, en relación a la capacidad de los gobiernos locales de ciudades intermedias para hacerse cargo de la producción de la ciudad y, particularmente, de la satisfacción de las necesidades de los sectores de menores recursos<sup>3</sup>.

Antes de desarrollar nuestras reflexiones, es necesario explicitar algunos conceptos que, si bien constituyeron el punto de partida, fueron reformulados durante el proceso de investigación y permitieron configurar los resultados que expondremos.

- 
- 1 Con la colaboración de Marcos Novaro. Investigadores del IIED (Argentina).
  - 2 Los resultados de los tres estudios de caso realizados en la Argentina en el marco del proyecto "Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias. Estudio de casos en siete países de América Latina" pueden verse en Minoliti, C; M. Novaro y P. Pérez, 1990.
  - 3 La referencia a los municipios de Argentina tiene validez para los casos que han sido estudiados (las ciudades de La Rioja, Resistencia y Zárate) y es legítimamente aplicable a otros siempre que se tengan en cuenta sus rasgos fundamentales (Véase Pérez, P., 1989; Pérez, P., 1990; Minoliti, C., M. Novaro y P. Pérez, 1990).

## **1. Aspectos conceptuales**

### **1.1 Municipalidad y gestión urbana local**

La municipalidad es el nivel de menor cobertura territorial de la organización gubernamental argentina y está encargada de las cuestiones principales de la gestión urbana.

La municipalidad es entendida como una unidad de "gestión", un aparato político-administrativo de articulación de recursos para la generación de "productos" que suponen elecciones entre alternativas que inexorablemente ponen en juego intereses, diferencias, contradicciones y conflictos en la sociedad local.

Los "productos municipales" se concretan en la elaboración de políticas para satisfacer necesidades, su transformación en programas de acción y su ejecución por medio de la prestación de servicios y la construcción de obras. Si bien su objetivo último es la satisfacción de ciertas necesidades de la población local, los "productos municipales" pueden ser "finales" (destinados al "consumo", como los servicios de educación, salud, higiene, etc.), o "intermedios", es decir insumos para la producción de los primeros (entre otros, servicios administrativos y financieros, capacitación del personal).

La gestión municipal es parte de la gestión urbana local, dado que ésta supone la incumbencia de otras agencias estatales (de nivel provincial y federal) y de organizaciones no estatales. En tal sentido, la gestión urbana local es un conjunto (a nivel local) de procesos económicos, sociales, políticos y administrativos que configuran a la ciudad. Esos procesos, que incluyen ámbitos estatales y privados al ser gestionados por distintas agencias, introducen el problema de su articulación.

La articulación de la participación de estas agencias en la gestión urbana local supone la configuración de un sistema, o por lo menos de una red institucional, para lo cual, alguna de las instituciones debe constituirse en el núcleo del centro funcional del sistema de agencias caracterizado por rasgos fundamentales: comunicación, cooperación (Amos, 1989) y coordinación. La comunicación se refiere al intercambio de información sobre los problemas o necesidades locales, los recursos que pueden ser movilizados y las acciones de los intervinientes. Con base en ese intercambio, la cooperación es el

apoyo mutuo para la realización de las acciones de cada agencia. Ambas, comunicación y cooperación, deben darse de manera vertical, dentro de cada organización, y horizontalmente entre las organizaciones. La coordinación, por su parte, supone la existencia de algún ámbito que oriente articuladamente la acción del sistema, en su conjunto o de una parte (subsistema) del mismo. Es decir, pueden existir coordinaciones parciales (por ejemplo sectoriales) pero, más allá de ellas, suponemos la existencia de algún nivel de coordinación global, que funciona sobre la base de un programa, una estrategia o, por lo menos, lineamientos que ordenen las actividades de los integrantes de la red de gestión urbana local (desde un plan o la elaboración de prioridades, hasta la existencia de una política general sobre la ciudad).

En el caso argentino, la coordinación global, de acuerdo al ordenamiento formal (Pérez, 1989), debería ser ejercida por el gobierno municipal que es el nivel responsable de la gestión local y a la vez el ámbito de la representación política local. La municipalidad debería considerarse el núcleo del sistema de gestión urbana local. De allí que, además de ser una **unidad de gestión local**, un aparato político-administrativo para movilizar recursos, para producir políticas locales y para ejecutarlas en la prestación de servicios, construcción de obras y determinación de regulaciones urbanas, la municipalidad debería ser un ámbito de articulación de la red local de gestión urbana. Ese sistema de toma de decisiones debe girar entorno al aparato municipal, independientemente de los actores que lo integren y de la fuerza relativa que tengan dentro de él.

## **1.2 Los casos y la gestión local**

La orientación conceptual señalada y los dos conceptos que presentamos a continuación permitieron, al estudiar los casos, ordenar la información registrada.

### **1.2.1 El contexto de la gestión urbana local**

Cuando nos referimos al ambiente o contexto, en analogía con la terminología sistémica, indicamos los elementos que, desde "fuera" de la red de gestión, contribuyen a su existencia bajo una forma concreta, específica. Dos



parecen ser los componentes del contexto de la gestión: uno de ellos "formal", está determinado por el modelo institucional de gestión local (la definición de municipalidad, sus atribuciones, funciones y vinculación con el resto del aparato estatal); y el otro "real", dado por el "tipo de ciudad" en el que se da la gestión local, definido en términos socioeconómicos por el tipo de región en que se encuentra y las condiciones económicas y sociales de la sociedad urbana, y además por el tipo de agentes que intervienen en la producción de la ciudad (estatales, privados, y populares). De acuerdo a esta conceptualización encontramos dos "contextos" diferentes que, como veremos más adelante, se relacionan con dos "modelos" distintos de gestión municipal, el primero aplicable a los casos de La Rioja y Resistencia, y el segundo al de Zárate.

### **1.2.2 El "modelo" de gestión**

Las diferentes experiencias estudiadas nos sugirieron la existencia de distintas configuraciones del sistema de gestión municipal, a partir de las cuales construimos "modelos" que nos permiten otorgar significación global a los "datos" registrados.

Si bien los modelos de gestión fueron contruidos a partir de las experiencias estudiadas, se consideró como referente para su definición al modelo de gestión original ("modelo clásico") basado en la organización formal del gobierno local. De acuerdo a ella, el ámbito provincial es el encargado de las funciones estatales de producción y regulación urbana, en tanto hacen a la promoción de las actividades y del bienestar de la población. Esas atribuciones forman parte de lo que el léxico constitucional denomina "concurrentes", es decir, que pueden ser ejercidas tanto por los gobiernos provinciales como por el gobierno federal. En el nivel provincial, esas atribuciones son delegadas, en gran parte, a los niveles municipales, creando las instituciones de gobierno local (Pérez, 1989).

El "modelo clásico" supone una municipalidad organizada en la primera mitad del Siglo XX, para una sociedad caracterizada por la integración social y económica de la población, aunque con limitada integración política<sup>4</sup>.

---

4 Es particularmente relevante, en este sentido, la disposición de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, reproducida en la Ley Orgánica Municipal, según la cual para

Supone, además, una sociedad urbana relativamente homogénea, en la que sus miembros, aunque sean "pobres", tienen cierta capacidad para enfrentar, en algún grado al menos, los compromisos de la producción urbana y la satisfacción de sus necesidades. La sociedad supuesta por el modelo clásico está compuesta por ciudadanos que aunque en forma desigual están integrados al mercado. Pobreza no significa, en esa ciudad, exclusión. La representación local se basa en la existencia de votaciones periódicas para elegir a los integrantes de los cuerpos municipales y, en el mejor de los casos, en formas ampliadas como el referéndum, la revocatoria y la iniciativa popular. El sistema de gestión consiste en la regulación de las acciones privadas y, fundamentalmente, en la producción de obras y/o prestación de servicios a cambio del pago de tasas efectuado por la población y las estrategias correspondientes se circunscriben a la administración de recursos institucionales y financieros.

La investigación permitió confirmar que, pese a las reformas de algunas constituciones provinciales<sup>5</sup>, el "modelo clásico" sigue constituyendo la base de la organización y el funcionamiento municipal. No obstante ello, en un contexto de fuertes cambios sociales se está produciendo, como se verá más adelante, el inicio de su transformación. La gestión urbana local debe hacerse para una sociedad radicalmente diferente a la supuesta por el modelo clásico: otros sectores sociales, otras necesidades, otros recursos. Es una sociedad con amplios sectores excluidos, en diferentes grados, del mercado de consumo y, en especial, del mercado de trabajo, que no tienen alternativas para su reproducción y no encuentran canales de expresión política que se hagan cargo de su posición en la estructura social.

## **2. La gestión urbana local en los casos argentinos**

### **2.1 Los modelos de gestión municipal**

El estudio de las tres ciudades argentinas que integraron el proyecto permitió identificar lo que hemos denominado un "modelo clásico ampliado"

---

establecer o cambiar los gravámenes municipales, debe reunirse una asamblea compuesta por el Concejo Deliberante y otros tantos miembros de la sociedad elegidos de entre los mayores contribuyentes. Esa norma, si bien vigente hasta la actualidad, es totalmente contradictoria con las actuales valoraciones políticas y, por eso mismo, no se cumple.

5 Lo reciente de esas reformas impide evaluar sus efectos.

aplicable a los casos de La Rioja y Resistencia; y la coexistencia de rasgos de ese modelo con un principio de "transición", para el caso de Zárate.

### **2.1.1 El modelo clásico ampliado clientelar**

Asentadas en regiones de relativo atraso económico, las ciudades de La Rioja y Resistencia constituyen "polos" regionales de localización de actividades con un importante componente de población con muy bajos recursos económicos y con inserciones muy precarias en los mercados de trabajo. En 1988 La Rioja tenía 90000 habitantes y Resistencia, 220000. La estructura productiva riojana es básicamente terciaria (sobre todo por el sobredimensionamiento de la administración pública provincial y municipal) aunque con un importante sector industrial resultante de la promoción fiscal que favorece a la provincia. La estructura productiva chaqueña es básicamente agropecuaria, mientras que en la ciudad de Resistencia el sector terciario es el más importante en términos de captación de empleo.

Si bien ambas municipalidades tienen atribuciones formales que les otorgan la capacidad de atender los aspectos fundamentales de la producción y regulación urbana, por ser capitales de provincia y consecuentemente sedes de sus respectivos gobiernos provinciales, éstos cubren importantes aspectos de la producción urbana (sistemas de redes de agua y drenaje, de electricidad; servicios sociales como salud y educación; producción de vivienda social). Por otra parte, las municipalidades dependen financieramente en gran medida del gobierno provincial para el desarrollo del reducido abanico de funciones que efectivamente cumplen.

Dentro de este "contexto", la gestión urbana es encarada por los niveles municipal y provincial, y básicamente por éste último. La municipalidad circunscribe su gestión a la prestación de algunos servicios urbanos (recolección de residuos domiciliarios, higiene, alumbrado público, mantenimiento vial), recaudando tasas a partir de ello. Sin embargo, en ambas ciudades, la característica definitoria de la gestión local, es que uno de sus productos más importantes es el "empleo municipal".

Hacia fines de 1988 Resistencia registraba unos 4000 empleados municipales y La Rioja, entre 2500 y 3000. En la primera el crecimiento del empleo se registra ya desde fines del gobierno militar. En La Rioja, la información

permite inferir un crecimiento aproximado del empleo municipal del 300% entre 1983 y 1988. Por otra parte, en ambas municipalidades, los trabajadores se concentran en tareas administrativas, con lo cual el empleo en la producción de obras y servicios queda reducido a una mínima expresión. La limitada calificación del personal municipal, sumada a los bajos salarios, la falta de recursos materiales de trabajo y la desorganización administrativa dada por el crecimiento de reparticiones, que en ocasiones se superponen funcionalmente, y de cargos jerárquicos, da lugar a un servicio administrativo caótico.

La asignación de los escasos recursos municipales refleja esta situación: la mayor parte se destina a gastos de operación y, dentro de éstos, al rubro "personal". La falta de recursos financieros, la concentración del gasto en "personal" y la ausencia de un aparato administrativo eficaz, dificultan considerablemente el cumplimiento de las atribuciones formales que las respectivas legislaciones les otorgan.

En ambas municipalidades, la opción de orientar los recursos municipales hacia el empleo en lugar de orientarlos hacia la producción de obras o servicios es parte fundamental del desarrollo de relaciones clientelísticas<sup>6</sup>. El empleo municipal asume un rol central a nivel local dado que contribuye a incorporar parte de la población desempleada y por ende, a mantener el mercado local de consumo, y constituye uno de los canales más importantes de incorporación de los sectores populares como "nuevos" beneficiarios de la gestión local. El clientelismo político, en estos términos, supone la subordinación de la "clientela", cuya incorporación a esta dinámica no es el resultado de la comunidad ideológica o política, ni tampoco de la coincidencia o alianza de intereses, sino de la imposibilidad, total o parcial, de satisfacer sus necesidades en el mercado o a través de las políticas sociales formales. Por otra parte, el vínculo clientelístico establecido a través del intercambio de ventajas por apoyo político reduce la representación política formal subordinándola a estrategias de acumulación política local, en principio intrapartidariamente y, luego, en la lucha entre los partidos por los puestos electivos y por el apoyo al ejercicio de los cargos obtenidos.

---

6 En la ciudad de La Rioja, la dinámica política clientelística está íntimamente asociada al Partido Justicialista que es el que históricamente ha monopolizado el ejercicio del poder político local y provincial. En Resistencia, sin embargo, dicha dinámica política es independiente del partido político que detente el poder ejecutivo local.

Si bien el "empleo municipal" parece ser el producto más importante de la gestión local en estas ciudades, existen otros bienes o servicios que son ofrecidos a los sectores populares como parte de las estrategias partidarias de acumulación de poder: tierra, vivienda, ayuda en alimentos, asistencia en caso de inundaciones, infraestructura urbana, servicios de redes (agua potable, cloacas, electricidad, gas), etc.

Para obtener estas "ventajas", los sectores populares se vinculan por intermedio de sus organizaciones vecinales o partidarias con los funcionarios municipales que pueden proporcionarlas o gestionar su otorgamiento. Ese proceso de gestión-demanda constituye a las asociaciones de base en el canal privilegiado de manifestación de las necesidades de los pobladores de los barrios. Son así mediadoras entre las necesidades populares y las instancias de decisión que tienden a "seleccionar" las demandas en función de las redes de apoyo clientelar y a rechazar aquellos proyectos que, aunque estén basados en diagnósticos técnicos o políticos sobre la realidad, proponen dar respuestas por fuera de las relaciones clientelísticas.

Todo ello significa que, por detrás de la respuesta clientelar existe la dificultad, si no la incapacidad de las municipalidades, para enfrentar las necesidades populares con medios que, pudiendo articularse de manera rápida, den una respuesta a largo plazo. Se consolida, así, un estilo "inmediatista" de gestión municipal limitado a la producción de un reducido espectro de "productos" en función de demandas puntuales y a cambio de apoyo político, en lugar del diseño e implementación de respuestas programadas y globales a los problemas de los sectores populares urbanos. Las limitaciones intrínsecas de este modelo de gestión municipal resultan evidentes, dado que responder a las necesidades populares básicamente incorporando empleo municipal sólo puede beneficiar a un número limitado de miembros de la sociedad, lo cual, combinado con la manifiesta imposibilidad de realizar obras y prestar servicios por falta de recursos y la ausencia de un sistema administrativo para encararlos, disminuye el rendimiento general de la gestión municipal. Por otra parte, los recursos existentes, entre ellos los recursos humanos, tampoco son realmente aprovechados al no existir programas que orienten su utilización en un esquema administrativo racional-burocrático. El resultado es la generación de un aparato administrativo desproporcionado, caótico e ineficiente, y la consiguiente pérdida de legitimidad en la sociedad local.

En síntesis, frente a la crisis del modelo clásico de gestión municipal, que está definido sobre la base de una sociedad urbana irreal en estos tiempos, la gestión municipal reacciona "ampliando" los productos, los beneficiarios y las estrategias de gestión típicos de ese modelo. La sociedad local ya no es percibida como un conjunto homogéneo de ciudadanos, sino como un agregado de grupos con características propias, que requieren una atención diferenciada. Aparecen, de esta manera, los sectores de menores recursos como beneficiarios particulares de la gestión local, lo cual, si bien permite responder a demandas que de otra forma quedarían excluidas, no altera las condiciones fundamentales del problema: los determinantes de la exclusión de importantes sectores de la población urbana. Además, posibilita únicamente una gestión puntual con baja capacidad de multiplicación, en buena medida porque responde al predominio de relaciones clientelísticas vinculadas a lógicas de acumulación política partidaria.

En este marco de desarticulación de la gestión municipal, no puede existir (y de hecho no existe) un "centro" que coordine al conjunto de actores que intervienen en la gestión local. La municipalidad no logra establecer normas firmes para regular los comportamientos del conjunto de los actores públicos y privados y, en el caso de que éstas existan, es incapaz de controlarlas debidamente. Las unidades políticas presentes (provinciales y municipales) operan en forma paralela e incluso superpuesta, generando un sistema desarticulado no sólo por la falta de coordinación, sino también por los fuertes déficits de comunicación y cooperación.

### **2.1.2 El modelo clásico ampliado no clientelar en "transición"**

La gestión local en la ciudad de Zárate se desarrolla en un contexto sustancialmente diferente al descrito en los casos anteriores, no tanto por las diferencias "formales" entre ambos (las que, de hecho, no son relevantes) sino más bien por aquellas que definen distintos "tipos de ciudades" desde el punto de vista socioeconómico. Localizada en el área de mayor nivel de desarrollo relativo del país (en el "margen" de la Región Metropolitana de Buenos Aires), la ciudad de Zárate (con aproximadamente 84000 habitantes en 1989) se beneficia por sus ventajas agrícola-ganaderas e industriales. La ciudad se caracteriza por el predominio de sectores medios y por una presencia de grupos de gran precariedad económica y social, en términos relativos, cuantitativamente menor que en las otras dos ciudades estudiadas.

Por otra parte, en Zárate, que no es capital de provincia, la presencia directa del gobierno provincial en la producción de la ciudad es mínima y se circunscribe, básicamente, a la prestación de los servicios sociales de salud y educación. Paralelamente, la dependencia financiera es mucho menor que en el caso del otro contexto explicitado, y no supera su estipulación formal (es decir, no excede los fondos correspondientes a la coparticipación provincial).

En términos generales, esta municipalidad se hace cargo de la construcción y mantenimiento de los servicios de redes de agua potable, desagües cloacales y alumbrado público; de la construcción de equipamiento para educación y salud (aunque sólo en casos aislados porque estas áreas son de competencia provincial); de la realización de obras viales (construcción de puentes y caminos, y entoscado o pavimentación de calles); de la prestación del servicio de recolección de residuos domiciliarios y de limpieza y reforestación de la ciudad; de la construcción de áreas de esparcimiento; de la implementación de políticas sociales dirigidas a los sectores populares (turismo social, atención médica y odontológica para ancianos de escasos recursos, albergue a niños provenientes de familias de escasos recursos, etc.); de la organización de actividades culturales (festivales, recitales, etc.); de la producción de viviendas para los sectores de bajos ingresos; etc.

Considerando los "productos" de la gestión municipal, los beneficiarios de la misma y las estrategias implementadas para su concreción, la particular configuración del sistema de gestión municipal en Zárate permite definir un "modelo clásico ampliado", aunque con variantes respecto del indicado para los casos de La Rioja y Resistencia.

Respecto de sus áreas de incumbencia, la gestión municipal en Zárate se amplía (siempre tomando como referente al "modelo clásico"), en tanto genera "productos" atípicos en la gestión municipal clásica, como la construcción de viviendas, salas de primeros auxilios o jardines maternos en los barrios periféricos de la ciudad. Además, incorpora como beneficiarios a estratos socio-económicos bajos que se asocian al gobierno municipal organizados fundamentalmente en sociedades de fomento "tradicionales" que se estructuran jerárquicamente, reivindican su "apoliticismo", canalizan las demandas vecinales y realizan gestiones ante las autoridades municipales.

La ampliación de la gestión municipal a nuevas actividades y nuevos beneficiarios requiere ampliar también los escasos recursos de que dispone la administración municipal, dado que ya no se trata exclusivamente de prestar servicios que se financian con el pago de tasas. El gobierno municipal asume el rol de "gestor" de recursos "informales" que complementan la recaudación efectuada por la Municipalidad y los otros ingresos formales que recibe como coparticipación provincial.

El vínculo entre el gobierno municipal y los sectores de la población local que no pueden cubrir sus necesidades a través del mercado y que están dispuestos a organizar su trabajo voluntario, se plantea con referencia estricta a la obra encarada. Es decir, no existe desde el municipio el propósito de enfrentar globalmente la situación de los sectores de menores recursos, ni de incentivar la organización autónoma y la participación de la población, más allá de lo necesario para utilizar los recursos que la organización popular proporciona (básicamente, "trabajo voluntario") para la concreción de alguna obra en particular<sup>7</sup>.

En este modelo de gestión, que como vimos amplía tanto los productos como los beneficiarios de la gestión municipal clásica, los vínculos establecidos entre el gobierno municipal y los "nuevos sectores sociales" incorporados a la dinámica de la gestión municipal, a diferencia del modelo ampliado clientelar, se plantean en términos estrictamente institucionales. Por eso mismo, el empleo municipal no asume la función de "ventaja" para ser intercambiada por apoyo político. Los datos, en este sentido, son elocuentes: entre 1982 y 1987 la planta de personal se mantuvo estable<sup>8</sup> y la falta de personal en algunas áreas de la municipalidad es notoria. Esto induce a pensar que la política de empleo no se orienta a paliar la desocupación existente en la ciudad, sino más bien a satisfacer las necesidades de la administración dentro de las posibilidades concretas de incrementar los gastos de operación. Por otra parte, y estrechamente vinculado a lo anterior, tampoco se contrata personal por sus vinculaciones políticas, incluso para ocupar puestos jerárquicos políticamente importantes.

---

7 Esta vinculación con los sectores populares ha dado lugar, también, a una interesante experiencia de modificación de la función municipal de recaudación fiscal al descentralizarla en las sociedades de fomento, otorgándoles capacidad de decisión en la asignación de los recursos obtenidos que excedan la recaudación histórica de su jurisdicción.

8 Existen actualmente 576 empleados efectivos y aproximadamente 16 contratados.



En resumen, ese estilo de gestión local supone la ampliación tanto del tipo de "productos finales" y de "insumos" de la gestión municipal clásica, como de los sectores beneficiarios de la misma. Propone la incorporación de la población básicamente a través del "trabajo voluntario", y establece vínculos institucionales con las organizaciones vecinales.

Por otra parte, esta configuración se complementa con una experiencia que introduce una transformación aún más importante en la gestión municipal clásica. El eje de esta experiencia es una de las áreas de la administración municipal, la Dirección de Vivienda y Desarrollo Comunal, que orienta su gestión a la concreción de proyectos de vivienda integrales caracterizados por la participación de las organizaciones de base no sólo en su ejecución (como mano de obra "voluntaria"), sino también en su diseño, control y administración. La municipalidad, por su parte, asume desde la asistencia técnica, legal y/o financiera, hasta las gestiones ante entidades crediticias, pasando por garantizar la infraestructura para el desarrollo de las obras y la capacitación de los equipos de trabajo.

Todo esto supuso, además, un cambio importante en la producción de los "insumos". En primer lugar, se constituyó formalmente la Dirección de Vivienda que, si bien integra la Secretaría de Obras Públicas, opera como ente descentralizado con presupuesto propio y capacidad de gestión autónoma. Funciona como unidad de gestión de proyectos de desarrollo urbano integral (vivienda, equipamiento comunitario, infraestructura, fuentes de trabajo, etc.), organizando a los sectores "excluidos" de la sociedad local a través de sus centros vecinales en programas participativos de ayuda mutua y esfuerzo propio, autoconstrucción, autogestión, etc.. En términos generales el municipio, a través de los equipos de la Dirección de Vivienda, nuclea a un grupo reducido de interesados o preadjudicatarios (grupos de base) que, en conjunto, construyen las viviendas de todos sumando el trabajo de cada uno. Una vez que las viviendas están en condiciones de ser habitadas se sortean y adjudican definitivamente. Además, este estilo particular de gestión moviliza recursos financieros que superan a los que dispone habitualmente el municipio (de recaudación directa, coparticipados o aportados fuera de la coparticipación formal) y a los que obtiene por su asociación con la población interesada. La gestión del grupo de técnicos municipales permitió la incorporación de recursos provenientes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, nacionales o extranjeras (Banco Hipotecario Nacional, Instituto de Vivienda de la Provincia, Agencia

de Cooperación Técnica del Gobierno de Alemania Federal, etc.), los cuales son canalizados en forma directa a las asociaciones de base que organizan a la población beneficiaria y administrándose en forma conjunta.

Los beneficiarios de estos proyectos son los sectores más postergados económica y socialmente de la ciudad. A diferencia de los habitantes de sus áreas consolidadas que son atendidos por el modelo clásico ampliado, estos sectores sufren carencias habitacionales y de provisión de servicios básicos (desagües cloacales, agua corriente, electricidad, etc.) aún más severas que las registradas en los barrios periféricos consolidados. Por otra parte, a ello se suma la fuerte inestabilidad laboral de la mayor parte de esta población: en el mejor de los casos son trabajadores por cuenta propia, los varones como obreros de la construcción y las mujeres como tejedoras. De hecho, los dos programas más importantes que se llevan a cabo dentro de este estilo de gestión se proponen la consolidación y relocalización, respectivamente, de las dos villas de emergencia más grandes del municipio, que concentran aproximadamente a 600 familias.

Los vínculos establecidos entre la Dirección de Vivienda y estas organizaciones barriales suponen su organización democrática y autónoma y la participación de las mismas no sólo en la ejecución de los proyectos como mano de obra voluntaria sino también en su diseño y en la conducción de las obras y la administración de los recursos.

No obstante el hecho evidente de que la municipalidad asume un rol claramente diferente del supuesto por el modelo clásico de gestión (e incluso por el clásico ampliado antes explicado) y se hace cargo de otro sector de la población obviado por aquel modelo, al analizar el aparato municipal en su conjunto, nos enfrentamos a una suerte de "agregado contradictorio" donde la Dirección de Vivienda opera como una unidad global de proyectos pero administrativamente funciona como una subunidad sectorial. Dados sus objetivos, esta Dirección debería coordinar a la totalidad del aparato sectorial municipal, aunque de hecho no está en condiciones orgánicas para hacerlo, ya que no tiene atribuciones para ello. Por otra parte, la municipalidad no tiene una estrategia que le permita la coordinación de la totalidad de sus esfuerzos, lo cual implica una severa limitación en la dimensión de los resultados que puede lograr a través de su gestión. La capacidad operativa de la Dirección de Vivienda se reduce, entonces, a sus propios recursos y, por ello, debe reproducir algunas funciones que corresponden a otras unidades, sin poder ampliar la cobertura de los servicios prestados.

En resumen, si bien la municipalidad se hace cargo de la ciudad sin la presencia material del gobierno provincial y es por ello el núcleo de la gestión local, no logra asumir no sólo la función de "coordinación" de los diferentes agentes (en el sentido de orientar articuladamente la acción del sistema de gestión local) sino que tampoco logra dar coherencia a la gestión municipal misma. Esto último no es sino consecuencia de la existencia, relativamente contradictoria, dentro de un modelo de gestión municipal clásico ampliado, de una experiencia que intenta su superación.

## **2.2 Para pensar la dinámica de la gestión local: entre el contexto y la política local**

En los casos analizados el sistema de gestión urbana local funciona en forma claramente desarticulada: en las ciudades que son capital de provincia parece existir una suerte de "gobierno bifronte" (provincial-municipal) no articulado por ninguna de esas instancias; en la tercera ciudad (no capital de provincia) el sistema está integrado casi exclusivamente por unidades municipales, también con un importante grado de desarticulación interna.

La desarticulación del sistema de gestión local se debe, en principio, a la falta de previsión formal para darle unidad, o bien de algún tipo de procedimiento informal que la supliera. La falta de una instancia de coordinación, si bien es consecuencia del déficit organizacional del sistema de gestión local, es básicamente el resultado de la falta de una concepción global sobre la ciudad, con la consecuente debilidad municipal para enfrentar los procesos que la configuran, no sólo en el ámbito del mercado, sino aun aquellos que corresponden a las diferentes unidades públicas intervinientes. El resultado es la existencia de sistemas de gestión urbana local desarticulados o sólo, en el mejor de los casos, coordinados parcialmente.

En este marco, los sistemas de gestión registrados en los tres casos estudiados parecen ser el resultado de la reacción municipal frente a la inadecuación del "modelo clásico", pero además, son el producto de una particular combinación entre el "contexto" y el "estilo político local". El "contexto", como explicamos anteriormente, se refiere fundamentalmente a los rasgos socio-económicos de la sociedad local (particularmente, al nivel de necesidades que en ella existen). El "estilo político local", el otro componente esencial del que depende la particular configuración que adopten los componentes del

modelo de gestión, surge de la orientación de los partidos políticos locales, de sus relaciones entre sí, y, fundamentalmente, de sus vínculos con los actores sociales locales.

De la combinación de estos dos factores (contexto y estilo político local) y como respuesta a la inadecuación del modelo clásico de gestión municipal, encontramos dos tipos de configuraciones. Por un lado, la presencia de sectores de la población conformando lo que Mires (1989) llama "sectores de sobrevivencia", excluidos de los recursos distribuidos por el mercado y de los beneficios de la política social, combinada con el predominio de un estilo político orientado más que a la solución de problemas y conflictos a la acumulación partidaria de posiciones de poder dentro de los aparatos políticos locales, genera las condiciones para que se desarrolle un modelo clásico ampliado en forma clientelar y no se superen sus limitaciones fundamentales.

Por otro lado, la combinación de un contexto menos desfavorable en términos socioeconómicos con la presencia de un estilo político con predominio de una orientación institucional de respuesta no particularizada a las necesidades, parecería constituir la base de experiencias no clientelares de ampliación del modelo clásico y, a la vez, de intentos de cambios más profundos.

La definición de la gestión local presentada permite considerar a sus diferentes componentes como partes de una totalidad, con lo cual puede suponerse que sus distintos ámbitos o sectores dependen de esa totalidad a la vez que la componen. Es por ello importante identificar los componentes y las relaciones que los integran, identificar sus determinantes y pensar las modificaciones necesarias para generar cambios. Así, buena parte de los problemas observados constituyen temas recurrentes en los análisis de las municipalidades latinoamericanas, los cuales, pese a los múltiples intentos realizados no han sido superados. Esto obliga a reflexionar sobre la razón de que, no obstante conocerse los sectores más débiles de los gobiernos locales (aquellos que constituyen los mayores obstáculos para el cumplimiento pleno de su papel), y aun habiéndose implementado más de una estrategia para su transformación, esos problemas sigan persistiendo. Puede pensarse que si bien los problemas se perciben sectorialmente, no ocurre lo mismo con la totalidad en la que están inmersos, de allí la importancia de considerar a la gestión local como totalidad.

### **3. Pensando en transformaciones**

Para que las municipalidades puedan hacerse cargo de la producción de la ciudad y, específicamente, de la satisfacción de las necesidades de la población de menores recursos, deberán ser objeto de transformaciones que las conviertan en ámbitos privilegiados de la representación política local y en las responsables reales de la gestión urbana local.

El aparato de gestión deberá tender a conformar un sistema articulado entorno a la municipalidad, para lo cual deberán atenderse las relaciones interinstitucionales, a los efectos de integrar una red de comunicación y cooperación entre la unidades públicas que participan, y generar condiciones para que la municipalidad ejerza un papel efectivo de coordinación de la totalidad. Este aspecto tiene, sin duda, una dimensión formal que no está prevista en la organización estatal argentina, dado que no existen formulaciones que vinculen las diferentes unidades, particularmente cuando corresponden a niveles estatales distintos, con lo cual deberá contrarrestarse lo que puede ser considerado como una tendencia "natural" del funcionamiento institucional argentino.

Es común en los análisis organizacionales la identificación de efectos de feudalización en las unidades que los componen, lo que aparece con mayor claridad en el caso de unidades públicas en las que se desarrollan estrategias de acumulación de poder diferentes y aun competitivas (por ejemplo, cuando el control de las unidades -por ejemplo, el gobierno provincial y el municipal- corresponde a diferentes partidos políticos o bien cuando esas diferencias se dan entre grupos, "líneas" o "fracciones internas" dentro de un mismo partido). Para contrarrestar esta tendencia, parece necesario formular medios institucionales que favorezcan la comunicación y la cooperación, estableciendo rutinas que "obliguen" a las instituciones intervinientes a mantener y ajustarse a esas reglas de vinculación.

Para que ello sea realmente efectivo debería existir una instancia de coordinación con capacidad de decisión sobre la totalidad de los agentes intervinientes en la gestión local y con la responsabilidad de formular la política global para la ciudad o, por lo menos, de lineamientos que orienten las acciones de la red de participantes, y constituyan la base de la regulación de los procesos que configuran la ciudad, determinando los responsables y sus respectivas competencias. Esta instancia de coordinación canalizará los

flujos de comunicación y cooperación, constituyéndose como instancia de “compensación” de programas y acciones en la gestión local. Esto quiere decir que ninguno de los agentes de la gestión local podrá aprobar un plan de acción o un proyecto sin que previamente sea considerado desde el punto de vista de la totalidad y de la interrelación institucional por esta instancia de coordinación.

Para el logro de estos objetivos son indudablemente necesarios cambios organizacionales, realizables incluso con el actual marco normativo<sup>9</sup>, que permitan la creación de una instancia inmediatamente dependiente del Intendente, y en estrecha vinculación con el Concejo Deliberante, que asuma la responsabilidad sobre las tareas indicadas en los párrafos anteriores.

Por otra parte, la gestión local deberá asumir la existencia de una sociedad polarizada donde amplios sectores están excluidos de las relaciones de mercado y, por ende, son incapaces de resolver por sí mismos gran parte de, sino todas, sus necesidades de sobrevivencia. La gestión deberá orientarse, en consecuencia, a la satisfacción de las necesidades de estos sectores de la población que no cuentan con recursos para ello, superando las acciones sectoriales con el objeto de plantear una estrategia global.

En suma, todo ello supone la necesidad de: a) elaborar una política que defina los problemas, establezca prioridades y asigne responsabilidades a las instituciones intervinientes a nivel local; b) organizar programas de acción para sectores socio-territoriales específicos de la ciudad; c) coordinar la participación en esos programas de los sectores de la administración municipal y de los demás agentes intervinientes en la ciudad.

Por último, debe destacarse que ninguna transformación sustancial será posible si no se altera la situación financiera de las municipalidades, razón por la cual este punto constituye un aspecto central de las transformaciones en la gestión. Es imprescindible que las municipalidades, además de las tasas que cobran por servicios y de las transferencias que reciben de los gobiernos provinciales logren un sistema tributario completo y diversificado, para lo cual debería asignárseles el cobro de ciertos impuestos, particularmente aquellos vinculados a lo local, como el inmobiliario. También deberían

---

<sup>9</sup> En este sentido, podría aprovecharse la experiencia registrada en el caso de Zárate, aunque, obviamente, intentando superar sus limitaciones.

participar del producido de impuestos que recaudan otros niveles estatales y que gravan a las actividades económicas, como los ingresos brutos (impuestos provinciales sobre las transacciones comerciales en bruto) o el impuesto al valor agregado o a las ganancias recaudados federalmente.

En los casos argentinos, la limitación fiscal municipal hace imprescindible redefinir la distribución de los recursos públicos entre las provincias y las municipalidades. Redistribución que, por cierto, no es independiente de la que se da entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales. Debe tenerse en cuenta que, como resultado de las políticas de ajuste implementadas, en los últimos años se ha disminuido el gasto nacional, ajustándose preferentemente hacia las provincias razón por la cual éstas difícilmente mejorarán las participaciones municipales.

Los sistemas municipales de recaudación, además de la recomendación obvia sobre el incremento de su eficacia por la calificación del personal y la incorporación de tecnología, deberán tener en cuenta las modificaciones políticas que producen impactos favorables. La participación de las organizaciones vecinales en la recaudación, en un proceso de descentralización que incremente el gasto municipal en sus territorios, y que no sólo descentralice la carga sino también las ventajas, puede ser un elemento importante.

El cobro de las tasas debería vincularse con la prestación efectiva de servicios. En consecuencia, su peso será diferente en las partes de la ciudad que cuentan con distinto grado de oferta (en pavimentos, luz, redes de agua y desagote, recolección de basura, etc.), debiendo pagar tasas menores quienes reciben menos servicios. Además, el diseño de las normas fiscales anuales de las municipalidades debería vincularse con la política urbana que defina el tipo de ciudad que se desea impulsar y los proyectos específicos en los que se concretará la gestión y, por consiguiente, la asignación de los recursos municipales.

Todas estas transformaciones deberán, evidentemente, integrarse a un proceso continuo de democratización de la gestión local que asumirá por lo menos dos objetivos fundamentales: por una parte, establecer mecanismos para detectar de manera general (es decir, sin particularismos) las necesidades de la sociedad local y los recursos que pueden mobilizarse y las propuestas que surjan de ella, y así, ampliar la representación política que

definirá la determinación de prioridades para la ciudad; y por otra parte, garantizar a la totalidad de la población un mínimo de servicios que tienda a generar una calidad de vida aceptable para todos, atendiendo especialmente la situación de aquellos que no logran satisfacer sus necesidades por encontrarse excluidos de los mecanismos del mercado.

Esos dos aspectos tienen consecuencias diferentes sobre distintos ámbitos de la vida local. El primero no solamente promoverá un tipo particular de estilo político, sino muy probablemente requerirá una institucionalización de los vínculos entre las organizaciones de la población necesitada y las diferentes unidades de la gestión local. El funcionamiento de la vida partidaria local, en vez de privilegiar la acumulación de posiciones de poder en los aparatos, deberá plantear la disputa política (y electoral) en la búsqueda y práctica de respuestas a las necesidades de la población, haciéndose cargo de aspectos específicos, a la vez que de los problemas más generales de la sociedad. En segundo lugar, junto a la transformación de las relaciones de representación, deberán ponerse en funcionamiento mecanismos institucionales que contacten de manera directa la población con las autoridades (ejecutivas y legislativas) para posibilitar la comunicación de necesidades y demandas sin pasar por las mediaciones partidarias.

Por último, debe tenerse en cuenta que la vida local está sujeta a fuertes determinaciones propias de los procesos que se dan a nivel nacional. Así, las tendencias macroeconómicas y las políticas que las influyen conforman el marco de posibilidades dentro del cual se mueven las actividades locales y la política municipal. Asimismo, los procesos políticos nacionales, en particular las formas de efectiva representación y participación de las mayorías, son, también, el marco -esta vez político- de la vida local. Ignorar que la vida municipal es parte del universo más amplio de la vida nacional significa desconocer la real autonomía de lo local.



## **Bibliografía**

- AMOS, Francis J.C.: "Strengthening municipal government" en **Cities**, Vol. 6, No.3, August, 1989.
- MINOLITI, C.; NOVARO, M. y PIREZ, P.: **Gobiernos locales en ciudades intermedias en América Latina. Los casos de las ciudades de La Rioja, Resistencia y Zárate, Argentina.** Buenos Aires (mimeo), 1990.
- MIRES, F.: "Existe el sector informal", en **Revista Foro**, N. 9, Bogotá, 1989.
- PIREZ, P.: "El municipio en la organización del Estado en la Argentina", en **Medio Ambiente y Urbanización**, No. 28, Buenos Aires, 1989.
- PIREZ, P.: "Ciudades intermedias: gestión municipal y política local", en **Revista Foro**, N. 11, Enero, Bogotá, 1990.