

***EL MUNICIPIO EN EL CONTEXTO DE LA CULTURA GLOCAL***

**Christel Genuit**

***No descubrir nuevas tierras sino ver con nuevos ojos (Marcel Proust)***

Ningún sistema político, ninguna constitución, ninguna forma de Estado son permanentes. Y es inconveniente que las decisiones del pasado condicionen para siempre el futuro. Necesitamos crear una nueva estructura de gobierno capaz de tomar - en el marco de la democracia - decisiones para la supervivencia y la reconstrucción de nuestra identidad como Nación. Sostiene Jean Ivet Calvez que el problema de la política consiste en instituir una política democrática con alta y permanente participación. Pero se pregunta también ¿El hombre esta dispuesto a este esfuerzo sin desanimo ante la vida política? ¡Sabio el jesuita con su simple pero impio interrogante! Porque los argentinos solo hemos participado generando protestas, cacerolazos mediante, pero no propuestas. Esto implica el diseño de nuevas estructuras políticas dentro de un proceso no exento de conflictos y diversas posiciones ideológicas. Será preciso redimensionar radicalmente las legislaturas, las estructuras estatales y los sistemas judiciales. Concebir un nuevo federalismo y un nuevo municipalismo.

Este proyecto político no debe ser limitado solo a lo nacional sino extenderse a través de los gobiernos provinciales y municipales. Todas las estructuras tendrán que ser profundamente cambiadas porque se han tornado inadecuadas, anticuadas y obsoletas para las necesidades de un mundo profundamente cambiado. Es indispensable que este proceso sea pacifico y consensuado. Ello dependerá de lo flexibles o intransigentes que se muestren quienes actualmente detentan la hegemonía del poder, dependerá de sí el cambio se ve acelerado por el colapso económico argentino, de sí se producen o no amenazas de intervenciones militares. Por tanto los riesgos de no someter a revisión nuestras instituciones políticas son aun mayores. Es inevitable, mas tarde o más temprano – mejor mas temprano que más tarde - encarar la tarea política de construir gobiernos viables, con estructuras acordes a las características y necesidades de nuestro tiempo y proponemos hacerlo sobre la base de tres principios fundamentales: *un nuevo concepto de las minorías, la democracia participativa y la descentralización de decisiones y acciones con el fortalecimiento de la administracion publica local.*

A lo largo del siglo XX, y con mayor énfasis en las dos ultimas décadas, se incremento la velocidad de los cambios institucionales, tanto públicos como privados. En el ámbito político se produjeron cambios de paradigmas de alcance mundial:

- 1. La transición hacia una mayor democratización política y un mayor requerimiento de transparencia y de rendición de cuentas de las instituciones publicas.*
- 2. La búsqueda de la solución de los problemas económicos por medio del mercado libre. La reducción de las barreras arancelarias, la privatización de los monopolios públicos y la desregulación gubernamental, en conjunto, han estimulado el crecimiento económico aunque no han tenido efectos significativos sobre la erradicación de la pobreza y si parecen haber contribuido al aumento de la desigualdad. Los países ricos son hoy más ricos y los pobres son aun más pobres.*
- 3. Un creciente interés y reclamo ciudadano para la descentralización de la administración publica y una ampliación y fortalecimiento de la gestión publica local.*

***Un nuevo concepto de las minorías.***

El principio legitimador fundamental del sistema representativo, o sea el gobierno de la mayoría, fue útil en su momento, para las dispersas sociedades rurales y para las sociedades

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

industriales de masas con una escasa participación del estado en la sociedad. El concepto de mayoría se adecuaba a las necesidades sociales y a las características culturales vigentes: la uniformización, la especialización, la sincronización, la concentración, la maximización y la centralización que son características de lo que agudamente Alwin Toffler llamó "*el código oculto de la civilización industrial*". Pero hoy con la postmodernidad nos estamos convirtiendo en una sociedad desmasificada. Se hace cada vez más difícil movilizar una mayoría o lograr formar una coalición gobernante que represente a muchos. Los políticos gobernantes siempre aducen hablar en nombre de la mayoría porque en ello se funda su legitimidad pero ¿cuál mayoría?

En lugar de una sociedad altamente masificada con pocos estratos, tenemos una sociedad conformada por muchas y distintas minorías. Sus intereses, ideas, creencias, expectativas e ilusiones diversas conforman pautas nuevas y configuran una nueva cultura. Ya no es posible conseguir un consenso de un 51%. Un ejemplo lo constituyen las últimas elecciones donde ningún candidato presidenciable logro despegarse de un porcentaje cercano al 20%. Hoy las mayorías se movilizan por el fútbol, los festivales y los movimientos piqueteros. Entendamos minorías como la representación legítima de intereses, objetivos, expectativas, sueños, formas de vida diferentes, pero siempre en el marco del respeto de los valores absolutos de la humanidad como la libertad, la igualdad, los derechos humanos, la sexualidad, la individualidad. Bien define el concepto de las nuevas minorías Fernando Savater... *la democracia que también es una cultura, debe admitir la diversidad de formas de vida, pero no cualquier forma de vida.....* Se necesitan nuevos modelos y procesos pensados para fortalecer el papel de las muchas y diversas minorías. Necesitamos, al decir de Heraclito, transformar un ente en otro ente, un ser en otro ser, porque ni la Nación ni nosotros sus ciudadanos, somos los mismos

### *La democracia participativa.*

El segundo principio del nuevo sistema político debe ser la democracia participativa, No solo depender de los representantes debemos también representarnos nosotros mismos. No se trata del falaz argumento de desestatización ni de la despolitización. Una sociedad civil que participe es decisiva para el desarrollo de una Nación. Una fuerte sociedad civil puede proporcionar a los diversos grupos sociales un mayor acceso a los procesos de toma de decisiones, hacer aumentar la participación política y mejorar la eficiencia de la gestión estatal. La transformación que necesita nuestra Nación se basa en un trípode que comprende un nuevo papel del estado, un adecuado funcionamiento de los partidos políticos y la extensión de una nueva cultura política ciudadana. Una mezcla armoniosa permitirá la democracia participativa.

La falta de participación proviene no solamente de la retención intencional de la hegemonía del poder por la sociedad política sino que tiene una profunda raigambre en los principios de concentración y centralización de la sociedad industrial. Concentración y centralización de poder, de recursos, de riqueza, de consumo, de todo lo centralizable que tenga valor de acuerdo a los criterios de la cultura industrial. El capitalismo de mercado necesita individuos manipulables, consumidores de productos y servicios estandarizados y masificados, con una rígida rutina de trabajo burocrático, con una diversión sujeta al consumo pasivo de sonidos y visiones y con compulsión en comprar siempre cosas nuevas para cambiarlas inmediatamente por otras.

El sistema representativo no debe desaparecer pero si transformarse profundamente, integrarse con un mayor componente de democracia directa o semidirecta. Para esto el recurso del referéndum y las acciones de la sociedad civil constituyen excelentes instrumentos.. Los políticos argentinos aun no comprenden el mensaje de la ciudadanía para una participación directa o cuasi directa. Continúan atados a obsoletos y burocráticos sistemas representativos. O lo han entendido demasiado bien y valoran su importancia, por tanto son renuentes a ceder espacios de poder ...aquellos que se benefician con el status quo, o que esperan hacerlo, se resistirán por regla general

a la reforma y ellos son poderosos.... nos advierte Huntington. La participación que los ciudadanos reclaman no se refiere a nuevos y más representantes, delegados, consejeros, mandantes o cuanto sustantivo signifique intermediación. No se trata de desestatizar ni de despolitizar pero tampoco de crear nuevas estructuras tan pesadas, burocráticas e incontrolables como las ya existentes. Lo que la ciudadanía reclama es más participación

Pero para que una tendencia basada en un postulado teórico se convierta en un cambio paradigmático es necesario un ambiente histórico-político-social para llevarlo a cabo. En las luchas sociales y políticas muchas veces se pasa por alto que las decisiones democráticas participativas requieren un juicio de valores y pueden resultar inaplicables en razón de condiciones de tiempo, oportunidad y espaciales. Es necesario preparar el ambiente cultural y no precipitar situaciones que pueden conducir al fracaso de concepciones teóricas que deben aplicarse gradual y paulatinamente en función de la madurez económica, política y cultural alcanzados. Por tanto la participación debe entenderse no solamente como un objetivo, sino que, desde la perspectiva ciudadana, a la vez de una finalidad debe ser vista también como un método. Debe contar con un proceso educativo de cambio de valores, creencias y actitudes. Debe formar una nueva conciencia ciudadana basada en valores de solidaridad, sustentabilidad y calidad de vida, en oposición a los valores hoy predominantes de individualismo y mayor bienestar entendido fundamentalmente como mayor capacidad de consumo.

### ***Descentralización de decisiones y acciones.***

Rediseñar el sistema político para otorgar una mejor posicionamiento a las minorías y permitir a los ciudadanos participar de manera más directa en su propio gobierno son cosas necesarias pero no suficientes. Deben completarse desplazando las decisiones hacia los centros de acción. Algunas cuestiones no pueden ser resueltas a nivel local, otras no pueden ser resueltas a nivel provincial o nacional. Por lo tanto se necesita repartirlas variando el lugar de la toma de decisiones según la conveniencia de los problemas. Hoy en nuestro país muy pocas decisiones están reservadas para el nivel regional y local. La descentralización política en sí misma no es ninguna garantía de transparencia porque es perfectamente posible la existencia de hegemonías locales. Con frecuencia la política local está tan corrompida como la política nacional. No obstante, es necesario redistribuir la carga decisional y desplazar hacia abajo una parte importante de ella. Una política nacional determinada ayuda a una región, provincia o industria y perjudica a otras. Por ello gran parte de la actividad política debe ser desnacionalizada, desprovincializada es decir descentralizada.

Esto exige algo más que meros cambios formales en las organizaciones políticas existentes. Significa negociaciones y consensos por el control de los presupuestos, la tierra, la energía, las riquezas minerales y forestales, los impuestos y demás recursos. La distribución de las decisiones no llegará fácilmente – el poder no se comparte ni se reparte – pero es absolutamente necesaria en nuestro país con un alto grado de supercentralización y superconcentración económica en unas pocas zonas ricas y grandes proporciones de nuestro territorio sometido a la marginalidad y la pobreza de sus habitantes. En ese marco los funcionarios de las administraciones locales adquieren un rol central por cuanto pueden incluir a los ciudadanos compartiendo el poder y asegurar así un equilibrio entre un excesivo centralismo y el aislamiento y el individualismo de los propios integrantes de la comunidad impulsando el desarrollo local.

### ***El desarrollo local***

*El desarrollo local se define como el proceso dinamizador de la economía y de la sociedad local que estimula el crecimiento económico creando empleo, renta y riqueza a través del aprovechamiento de los recursos existentes en una determinada región, recuperando y desarrollando su estructura socioeconómica.*

Hoy es una tendencia mundial el fortalecer la gobernabilidad y el desarrollo local. Profundizar la descentralización de las funciones y decisiones públicas, estimular la participación ciudadana, exigir la transparencia de los actos de gobierno con la obligación de rendir cuentas de la aplicación de los fondos públicos y de los resultados logrados, constituyen nuevos paradigmas sociales. Hay que considerar que el diseño e implementación de la estrategia del desarrollo local no puede ser producto de decisiones aisladas del gobernante de turno o de la visión política del partido de gobierno. Debe ser una política de Estado, que trascienda la opinión personal de unos pocos y responda a las necesidades de todos, es decir todos los habitantes, todas las regiones, sin postergaciones para ninguna de ellas. Se necesita - como primera medida - una nueva legislación para determinar el rol de instituciones regionales y municipios, disminuyendo con ello, entre otras cosas, la inseguridad jurídica y social consecuente de las componendas políticas que sufrimos los argentinos. Sin criterios conocidos ni indicios razonables, se aprueban presupuestos y cuentas que afectan el ya de por sí precario desenvolvimiento de los servicios públicos. La indefinición entre las competencias y responsabilidades específicas de cada nivel de gobierno genera confusión y la distribución de los recursos financieros se realiza -más que atendiendo a las necesidades de cada región- en función de privilegios político-partidistas o de alianzas de poder.

Por la cercanía al ciudadano los servicios públicos deben estar centrados en los niveles descentralizados de gobierno. Pero el desconocimiento de la ciudadanía argentina sobre esto es tal que no se producen los necesarios reclamos para lograr la descentralización. Ya lo señalaba Monti al afirmar que carente de líderes suficientes, la ciudadanía no reclama una mayor participación. Quien tiene el poder sabe lo que tiene y no lo comparte y quien no lo tiene no sabe lo que puede tener. Los ciudadanos carecemos de canales de información sobre la gestión estatal: ¿cuál es el presupuesto de ingresos y gastos de las instituciones y organismos estatales de cualquier nivel? ¿en base a que criterios y fundamentos se fijan las prioridades? ¿cómo se audita la administración de los recursos? ¿y de los resultados? ¿de que tipo de recursos se dispone? ¿cuánto se gasta y cuanto se invierte? ¿cómo se rinde cuenta al ciudadano? La credibilidad en la información no puede sustentarse en la exclusiva opinión de un control interno o externo pero efectuado por otros organismos del propio estado - de dudoso nombramiento en cuanto a su idoneidad profesional y/o su neutralidad política - sino por entes externos apartidistas e independientes y calificados. Nuestros gobiernos en todos sus niveles están empeñados en aumentar los impuestos en lugar de racionalizar los gastos, sin una visión estratégica y de resultados; sin atender al desarrollo sustentable de nuestras comunidades locales, sin rendir cuenta a nadie de su gestión gerencial y administrativa.

En Argentina la política descentralizadora ha tenido el centro de sus preocupaciones en las dimensiones de las reformas administrativas y fiscales, y en la práctica, ha dejado para “después”, la redistribución del poder político. *La descentralización se ha reducido a lo instrumental, dejando intacta la estructura de poder dominante, con el agravante que aun lo instrumental ha sido incumplido o atenuado.*

***Argentinos a las cosas. (Ortega y Gasset)***

Es necesario definir los instrumentos de que hoy carecemos. Debemos formular un nuevo sistema político, una nueva constitución y nuevas leyes que reflejen los cambios paradigmáticos de nuestra cultura, de nuestro sistema de valores y creencias. Sin ellos la necesaria descentralización y el desarrollo local continuarán siendo una utopía.

Son cambios necesarios para que nuestra Nación pueda progresar y sobrevivir. Siempre que se intenta establecer un nuevo orden se presenta la lucha entre los partidarios del viejo orden que muere pero trata de prolongar su permanencia y los partidarios del nuevo orden que tratan de

acelerar su inclusión. Ya nos advertía Theilard de Chardin, en 1920, *...es un espectáculo a la vez curioso y dramático el contemplar a la humanidad dividida en dos campos enemigos irreconciliables: los unos tendidos hacia el horizonte y diciendo con toda su fe “si, avancemos”, los otros repitiendo obstinadamente sin moverse de su sitio “ no, nada cambia, no nos movemos “*. La necesidad de reconstruir las instituciones públicas es ahora más indispensable que nunca. Estas deberán tener una naturaleza y características distintas a las actuales así como otras competencias. No cambiar es el camino mas seguro al fracaso, a la desintegración final y la historia continuaria pero sin nosotros. Argentinos a las cosas como nos decia años a Ortega y Gasset.

*Eric Hobsbawn sostiene que el siglo finalizo con un desorden global de naturaleza poco clara y sin ningún mecanismo para poner fin al desorden o mantenerlo controlado y que el destino de la humanidad en el nuevo milenio dependerá de la restauración de las autoridades publicas.*

### ***La visión de un todo global.***

La descentralización, el tercer sector y un desarrollo local sustentable son conceptos estrechamente interrelacionados que en conjunto, constituyen los ejes del desarrollo local. Este solo puede ser entendido desde un punto de vista sistémico en las múltiples y vivificadoras relaciones entre sus partes. No puede profundizarse el conocimiento y desarrollo de uno sin avanzar simultáneamente en los restantes. La necesaria visión sistémica, el pensamiento global con que deben ser enfocados potencia la sinergia resultante de un todo integral e integrado por sus polifacéticas relaciones lo que permite la retroalimentación. La sinergia es el efecto multiplicador sobre los resultados como consecuencia de la acción conjunta, integrada, no fragmentada, de los diversos grupos organizacionales y la retroalimentación se produce por la integración de los flujos y de sus efectos facilitando la interpretación del fenómeno social.

El conocimiento necesita integrarse, sin confundir –vale aclarar- con cualquier sombrío integrismo ideológico o religioso. Integrar significa relacionar, vincular, articular – o cuanto verbo signifique unir – la totalidad de los aspectos de cualquier fenómeno. Debemos evitar el uso de criterios mecanicistas para el análisis de la realidad. Sustraernos del ámbito de las especializaciones – cuyo exceso nos caracteriza hoy a los argentinos - ya que solo pueden ser acometidas en forma interdisciplinaria porque requieren del derecho constitucional y administrativo, del urbanismo, de las ciencias ambientales, de la economía, de la antropología, de la ciencia política, de la historia, de la sicología y de las humanidades en general..

Ya no es suficiente la administración tradicional de los gobiernos municipales consistente en un plan de utilización de los recursos existentes para alcanzar objetivos previamente definidos. El proyecto de un equipo de gobierno puede ser bueno pero su sinergización provendrá de la participación ciudadana. Debe fomentarse una estructura que garantice la creación, la dinámica y la ejecución de los proyectos de desarrollo local. Lo que la comunidad necesita es un acceso a las instituciones, para hacer de ellas herramientas para su propio beneficio y transformar a los individuos en ciudadanos encarnados en una comunidad real. El alejamiento de los ciudadanos de las instituciones, por su desprestigio creciente, ocasiona efectos altamente negativos. Es necesario iniciar el acercamiento para ofrecer a la comunidad un marco en el que ésta pueda perfilar, evaluar, organizar, poner en práctica, promocionar y someter a procesos de evolución sus recursos, sus proyectos y formular un contrato que estipule los compromisos tanto de la comunidad como del equipo de gobierno.

***Conceptualización de la entidad local***

La definición de la entidad municipal presenta una serie de características que podemos centrar en tres aspectos intimamente relacionados: límites territoriales, poblaciones y competencias municipales. Se necesita un mínimo poblacional para financiar determinados servicios y la cantidad de éstos que financia un municipio representa sus competencias. No puede definirse el concepto de municipio exclusivamente con un esquema de mercado según el cual los servicios sin usuarios suficientes no son rentables. Hay otros criterios como el principio constitucional de igualdad de los ciudadanos de un Estado que debería utilizarse más efectivamente en la práctica. La distribución de servicios entre zonas metropolitanas y zonas rurales; las primeras crecientemente superpobladas y las segundas, cada vez más deshabitadas, son problemas que con diferentes gradaciones y matices se producen tanto en Argentina como en el resto de Latinoamérica, en África como en Europa. Se expulsan cada año decenas de millares de ciudadanos rurales hacia las ya saturadas zonas urbanas. Concomitantemente las zonas rurales sufren la degradación de servicios estatales esenciales: salud, sanidad, educación, vivienda. Como contrapartida el exceso de población en las zonas metropolitanas produce hacinamiento, pérdida de identidad, exclusión social, pobreza y violencia.

Es un aspecto importante el de la identidad. La dispersión rural y el exceso de concentración urbana producen una creciente dispersión de la identidad social y del sentido de pertenencia. La mayor o menor concentración poblacional se produce en función de la actividad económica de la comunidad y si se desarrolla armónicamente con la fijación de una identidad comunitaria, esta prima sobre los efectos de dispersión. Pero cuando el proceso poblacional es más activo que el seguido por los factores de evolución de la comunidad, se produce una pérdida traumática de identidad. Y esto es lo que dolorosamente sucede en la mayoría de los casos.

Hay que crear canales de expresión de la identidad comunitaria.. Pero ¿ cómo representar la "identidad-municipio" y cuántos tipos de "identidad-municipio" existen?. En principio parece simple, pero si nos referimos a "identidad -municipio-indígena" "identidad municipio rural " "identidad -municipio-urbano", este ultimo con sus múltiples expresiones que varían desde la villa hasta el country, se nos presenta el fenómeno de la diversidad y la complejidad. Es evidente que sociedad civil, su integración y organización interna son fundamentales para consolidar una identidad municipal. El uso óptimo del potencial municipal, requiere de la sociedad civil, no solamente para diseñar el programa de gobierno a que ésta aspira sin también para ejecutarlo. Reconstruir las organizaciones de la sociedad civil no es simple pero es posible.

En el plano local se requiere de una nueva organización municipal que surja de las redefiniciones de sus competencias y de las funciones departamentales. Esto debe estar perfilado en los recursos humanos municipales como herramienta de administración, de representación institucional, de convocatoria, acogida, información, evaluación, asesoramiento, organización, ayuda en el desarrollo de los proyectos propuestos por los actores y por sobre todo en la organización de la sociedad civil municipal. Es necesario recrear la transparencia y el consenso entre los diferentes actores locales para lograr un gobierno municipal-ciudadano incorporando a la ciudadanía, los municipios, organizaciones empresarias, profesionales, políticas y otras instituciones sociales para impulsar su planificación y ejecución.

Sera necesario consensuar un nuevo marco de relaciones entre la sociedad civil, los actores locales y el municipio, establecer un orden de prioridades en las problemáticas y proyectos, el aporte de recursos humanos de la sociedad civil y una legislación específica civico-institucional. Un proyecto de gobierno municipal-ciudadano no es solo la administración de recursos realizada en un planteamiento que incluya consensos, transparencia y organismos de control; sino, y fundamentalmente, un auténtico involucramiento de la sociedad civil en el desarrollo de la actividad municipal. Esto significa sobre todo una ampliación de la perspectiva del hecho municipal.

***Descentralización política y administrativa.***

El Estado, para la satisfacción de las necesidades e intereses sociales se organiza de una forma determinada. Tal organización conforma la administración pública, y ésta incluye tanto la actividad que desarrolla el Estado como al conjunto de órganos que la ejecutan. Estos órganos son las unidades en que se divide la competencia del Estado en materia administrativa. La organización administrativa puede realizarse bajo diversas modalidades, pero se puede reducir fundamentalmente a dos tipos: la centralización y la descentralización.

La *centralización* corresponde al mantenimiento de la unidad del poder administrativo en un órgano central decisorio estratégico y diversos organismos de decisión y ejecución. En Argentina la centralización es la forma principal de la organización administrativa. La *descentralización* en cambio, es una forma jurídica en que se organiza la administración pública mediante la creación de entes públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, y responsables de una actividad específica de interés social. Implica atenuar la jerarquía administrativa conservando el poder central facultades de vigilancia y control.

Quizás el ejemplo de descentralización más antiguo en América lo constituye la civilización maya que se inició alrededor de 500 años antes de Cristo. Su sofisticada cultura alcanzó un extraordinario avance científico y artístico a pesar de que nunca constituyeron un imperio único, sino que permanecieron divididos en pequeñas ciudades-estado.

***Descentralización a nivel local. Proceso y características.***

La descentralización a nivel local puede asumir modalidades diferentes. La *descentralización regional* para manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada zona geográfica. Entre los organismos descentralizados por región se cuentan los municipios. La *descentralización de servicios* cuando la satisfacción de necesidades de orden general requiere específicos y especiales procedimientos técnicos. La forma de descentralizar en este caso es dar independencia al servicio y otorgarle un patrimonio como base de su autonomía. Y la *descentralización a través de la colaboración del sector privado* que se origina cuando el Estado debe resolver problemas o prestar servicios para los cuales se requieren aptitudes de las que carecen los funcionarios públicos, sean políticos o de carrera. En estos casos se requiere la colaboración de instituciones privadas que así participan en el ejercicio de la función pública.

Este fenómeno de la descentralización es una tendencia mundial que está cambiando el rol del Estado y de la sociedad civil en la mayoría de los países de occidente y está modelando nuevas relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos. Su proceso es multifacético y así hay dinámicas que enfatizan la dimensión municipal y otras que lo hacen con la dimensión estatal, provincial o departamental. Las hay promovidas fundamentalmente desde el Estado y también existen las que son impulsadas desde abajo, desde las organizaciones civiles, constituyendo estas últimas la mayoría. Las hay con énfasis administrativo y también las que ostentan un perfil político. Las experiencias mundiales son diversas y no pueden ser enmarcadas en un patrón común. No obstante, a todas las impulsan características generales comunes como que el Estado no puede seguir siendo el único actor en el desenvolvimiento de la vida pública de una sociedad porque ya no hay recursos que sostengan un modelo de estas características, los ciudadanos exigen niveles crecientes de participación y los límites políticos se están expandiendo: surgiendo nuevos actores y liderazgos políticos fundamentalmente a nivel local.

Ya sea desde una perspectiva mundial o desde la realidad interna de cada país es importante partir del reconocimiento que las actividades de los gobiernos locales son muy diferentes de un país a otro o de una región a otra de un mismo país. Las fuentes de ingresos de los gobiernos locales

también son diversas. En nuestro país se conforman fundamentalmente con el impuesto a los bienes inmuebles, a la actividad económica, a los automotores y tasas diversas menores, como también en los ingresos provenientes de los impuestos coparticipables. Estos últimos suelen constituir una parte significativa, cuando no la de mayor valor relativo, de los impuestos provinciales y municipales.

Por otra parte no es lo mismo el desarrollo social y local de los centros urbanos que el de las zonas rurales. Los centros urbanos tienen variadas características y necesidades según sean grandes, pequeños o medianos y las zonas rurales varían ampliamente en función de la riqueza del suelo, de la diversidad y calidad de sus recursos naturales, de las condiciones climáticas además de las significativas diferencias entre pautas culturales.

### ***Los cambios paradigmáticos en las organizaciones municipales.***

Bajo la vigencia del estado benefactor y la teoría económica keynesiana se desarrolló el modelo organizacional burocrático de Max Weber que aun persiste en nuestras organizaciones públicas. Una institución burocrática, como tipo ideal, se caracteriza por la separación entre funciones y personas y una estructura de mando jerárquica basada en la confianza en los procedimientos escritos y formales. Pero antes que Weber fue Marx el primero que advirtió que uno de los fenómenos característicos de la sociedad industrial era el surgimiento de la clase burocrática. También Engels señaló el reemplazo de los burgueses por los burócratas en la gestión y el control de las organizaciones.

Este modelo ha implicado, entre otras cosas, la irrupción del profesionalismo en las organizaciones tanto privadas como estatales. En lo referente a las organizaciones de gobiernos locales, en el contexto del monopolio público de los servicios, éstas se poblaron de especialistas (economistas, abogados, ingenieros, urbanistas, trabajadores sociales) expertos en detectar problemas y estructurar soluciones. El rol de los ciudadanos es pasivo y casi inexistente su participación. En la solución de los problemas que los afectan su papel se limita casi exclusivamente a la elección de sus representantes.

Hoy las organizaciones municipales ya no pueden permitirse ser weberianas. Los cambios de paradigmas intentan estructurar organizaciones menos jerárquicas, más orientadas al ciudadano, más flexibles y multifacéticas. Se han producido procesos de desburocratización creándose nuevos contextos organizativos. Con un enfoque sistémico, dos fenómenos diferentes pero íntimamente interrelacionados e interactuantes como la organización post burocrática y la participación ciudadana, es necesario que sean analizados y estudiados en conjunto. Ello se torna especialmente relevante para el caso de los gobiernos locales pues implica un replanteamiento de la democracia local.

### ***Cara a cara con la gente.***

Las administraciones regionales y locales fortalecen una mayor capacidad de respuesta a los problemas locales y atienden las contingencias de manera más rápida y efectiva. Pero tampoco garantizan la transparencia en el manejo de los recursos, por tanto deberán estar bajo el control social, minimizando la interferencia de los políticos locales para manipular la distribución del financiamiento para obras públicas y la adjudicación de los contratos en función de intereses proselitistas, partidarios o particulares. Se deberá actuar bajo el conocido axioma “ejecución descentralizada, control centralizado.”

La descentralización política como proceso de profundización democrática trata de acercar las decisiones a los centros de acción y complementar la gestión pública de los intereses colectivos con la intervención directa de la ciudadanía. Reenmarca a la política local en un espacio más extenso y



abierto que el de las instituciones formales de poder. No se reduce ni agota con la mera desconcentración de ciertas áreas de gestión municipal en unidades más pequeñas o en organismos o entes relativamente autónomos, aunque ambas técnicas, además de proporcionar una mayor agilidad y flexibilidad a la gestión, resultan instrumentos imprescindibles para la descentralización.

En general la descentralización municipal comienza a plantearse primero en las ciudades más grandes utilizando dos tipos de medidas: *el desarrollo de normas para regular la participación vecinal y medidas de desconcentración territorial de la gestión*. Medidas que obtienen resultados diferentes según los casos, pero relativamente alejados del objetivo último de ampliar la representatividad y legitimidad del poder local y de multiplicar las posibilidades efectivas de control y cooperación ciudadana en la gestión pública. Entre otros objetivos se pretende con instrumentos de "participación ciudadana" disminuir los desequilibrios dotacionales entre zonas y barrios de la ciudad, la precarización social, el desprestigio ciudadano de las instituciones y organizaciones políticas, y la ausencia de solidaridad y de ideología de amplios sectores y grupos poblacionales.

Este complejo entramado de factores no sólo confiere una mayor importancia y prioridad política sino también dificulta el desarrollo de la descentralización municipal y la participación ciudadana, en tanto constituyen componentes inseparables de las estrategias de cambio basadas en el desarrollo y profundización democráticas. Constituyen un frente cada vez más prioritario de actuación y un ámbito donde formalizar amplias alianzas sociales y políticas; pero son también cada vez más grandes las dificultades para la actuación en este sentido.

Simultáneamente, se debe promover el desarrollo de otras condiciones necesarias como un movimiento ciudadano fuerte y autodeterminado y una cultura mayoritaria de participación social que confiera a los municipios una nueva dimensión, al tiempo que también obligue a reorientar el trabajo desarrollado por el conjunto de las organizaciones de la sociedad civil. Será necesario instrumentar diversas medidas de impulso a la descentralización administrativa y de avanzar en el desarrollo normativo de la participación ciudadana. Resultan igualmente necesarias actuaciones encaminadas a acercar a los municipios los problemas y necesidades particulares de las diversas zonas que abarcan el ámbito municipal, como estimular su uso por las entidades ciudadanas y organizaciones vecinales, establecer adecuados canales de información y desarrollar todo tipo de iniciativas conducentes a dar a conocer y resaltar el papel que deben y pueden desempeñar los ciudadanos ejerciendo una ciudadanía de pleno derecho, activa y comprometida con la sociedad.

### ***El límite de la descentralización.***

Finalmente, un problema que dificulta la asignación de funciones a los niveles inferiores de gobierno – fundamentalmente a los gobiernos locales - especialmente en países pobres o en zonas pobres de un país como Argentina con una baja dotación de capital humano, es la falta de *capacidad de autogestión administrativa*. Esta limitación tiene dos aspectos centrales. Uno es el referido a los componentes específicamente tecnológicos de la gestión de las organizaciones públicas, es decir, a las cuestiones relacionadas con las formas y las modalidades de operación. El otro se relaciona con las capacidades de los gobiernos locales para obtener y procesar información que les permita interpretar política y administrativamente las señales que le envía la sociedad. Como es evidente, esta falta de capacidad de gestión puede llevar a un deterioro en la provisión de los servicios públicos y a excesivos costos administrativos, cuando estos son provistos por los niveles inferiores. En esos casos, el nivel central de gobierno o bien debe emprender por su cuenta la prestación del servicio en cuestión, o debe diseñar algún mecanismo de provisión que supere la falta de capacidad de los niveles inferiores.

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

Se señalan las ventajas de la descentralización pero no muchas veces sus desventajas. En primer lugar descentralizar no es repartir responsabilidades de cualquier modo. Desde un punto de vista sistémico se debe descentralizar la ejecución bajo criterios, normas y políticas comunes, centrales. Por otra parte se debe evitar la atomización y la excesiva fragmentación en los procesos de descentralización. Cuantas veces fracasan experiencias descentralizadoras producto de la improvisación. Se aceptan responsabilidades a niveles locales sin mayores argumentos. *Recibamos lo que nos den después vemos* suele ser el argumento simplificador tradicional. *Después lo atamos con alambre* al mejor estilo argentino.

*La descentralización tiene un limite. Y este es la capacidad de autogestión.* No es posible determinar a través de una formula cual es la capacidad de gestión del nuevo responsable en un servicio descentralizado. Pero podríamos ensayar un numero de pautas que a modo de preguntas puedan dar una respuesta, siempre claro esta, con un cierto nivel de riesgo. Las técnicas de administración nos pueden ayudar en cuanto a la necesidad de realizar un estudio técnico de factibilidad de la propuesta. Determinar la relación beneficio/costo del emprendimiento demanda un exhaustivo análisis de los recursos humanos con que se cuenta, el estado de la infraestructura cedida (cuantas veces se transfieren hierros viejos) y la adecuación tecnológica de la función productiva. Si al encararse un estudio independiente integral de la iniciativa se aduce que es costoso, la respuesta esta preparada de antemano: no existe capacidad de autogestión si ni siquiera eso puede pagarse.

Entre otros puntos debe analizarse el problema de financiamiento. Los servicios transferidos – o aquellos que se encaren a *motus proprio* por parte del municipio – requieren un análisis de su financiamiento. Las comunidades locales - esta demostrado - son más eficientes en la ejecución del gasto. Pero más ineficientes en la percepción de los tributos dado que aquí el *cara a cara* suele operar en forma negativa. El intendente de un pueblo se sensibiliza cuando un vecino no puede pagar sus impuestos. Piénsese que responsabilizarse de nuevos servicios tiene su costo. Cuando estos se descentralizan desde un nivel superior se suele transferir los recursos pero generalmente en forma mezquina, cuando no a la hora de pagarlos la dificultad financiera del cedente suele ser cosa común. Y el hilo se corta por lo más delgado.

También debe evaluarse si el vecindario ¿ estará dispuesto a aceptar – y pagar!! - mayores impuestos?. ¿ Tendrán disposición los usuarios de servicios financiados por tasas o clientes que pagan un precio a reconocer – y pagar!!- los mismos sin caer en la clásica muletilla de acusar a las autoridades de insensibles? El realismo es el criterio que debe imperar para su evaluación evitando la *seducción* de hacerse cargos de servicios que después no se podrán cumplir debidamente. El reto hoy es impulsar un proyecto participado de transformación de la vida colectiva para hacer posible una hegemonía en los múltiples niveles de la vida económica social y política de los municipios.

### ***Desarrollo local sustentable de una sociedad dual.***

Las municipalidades se ven enfrentadas a resolver crecientes problemas demográficos y del medio ambiente. Se estima que en el año 2025 la población mundial se habrá incrementado un 37% y llegara a mas de ocho mil millones de personas y serán por tanto crecientes las demandas de alimentos, agua no contaminada, salud, vivienda y educación. En ese contexto se requiere una participación más activa del estado, con una distribución eficiente de tareas entre el gobierno central, y los gobiernos regionales y locales favoreciendo el desarrollo en armonía con su medio natural, en provecho de la sociedad presente y futura. Los problemas de la pobreza, el deterioro del medio ambiente y sus secuelas han aumentando en los últimos años; pero también han permitido tomar mayor conciencia de su dimensión y la necesidad de adoptar medidas que la contrarresten y eliminen, La posibilidad de supervivencia de nuestro planeta depende de que se logre un equilibrio entre la población, los recursos, el medio ambiente y el desarrollo

estableciéndose como prioritarios: *la lucha contra la pobreza y el hambre, la desaceleración del crecimiento demográfico, la protección al medio ambiente, tecnologías menos contaminante y un desarrollo centrado en el ser humano.*

En las grandes ciudades son crecientes los problemas derivados de los insuficientes recursos con que cuentan las municipalidades para brindar los servicios públicos de naturaleza local, que en cantidades ascendentes demandan las comunidades de sus respectivos ámbitos territoriales. Los problemas se reducen no solo a la escasez actual de recursos, sino a cómo se emplean éstos para que su carencia no sea más acentuada en el futuro. En estas cuestiones las municipalidades tienen reservado un importante rol, ya que para alcanzar el desarrollo local sustentable será requisito fundamental la amplia participación de los ciudadanos y sus instituciones desde sus niveles básicos de organización; esto es, desde sus ámbitos locales.

### ***La voracidad de Midas.***

En la gente se ha instalado el paradigma que la prosperidad universal es el camino hacia la paz. Esta creencia moderna se traduce en *el camino de la paz es el camino de la riqueza*. Con visión anticipante decía Schumacher hace 50 años que ello tiene un atractivo casi irresistible porque evita completamente la cuestión ética, no hay necesidad de renuncia o sacrificio. Pero esta creencia tiene un fuerte contrasentido ético ya que no hay crecimiento ilimitado cuando los recursos son escasos. Y siempre lo son. Entonces ¿hay suficiente para compartir?. ¿Cual es el concepto de suficiencia de una sociedad fuerte e impudicamente consumista? Hay sociedades pobres que tienen demasiado poco. ¿Pero hay sociedades ricas que dicen ... ya tenemos suficiente, compartamos solidariamente con las demas?

El crecimiento económico ilimitado tiene dos restricciones: la disponibilidad de recursos básicos y la capacidad del medio ambiente para absorber la acción que sobre él se realiza y para neutralizar o al menos atenuar su impacto. El crecimiento desde la óptica de la economía y la tecnología no tiene límites visibles pero esto cambia si se lo analiza desde el punto de vista ambiental. Se simplifica el problema al creer que “la ciencia encontrará una salida”. Esto puede ser posible con un cambio en la *dirección* del esfuerzo científico lo que a su vez requiere de adecuados cambios en las *políticas* de investigación y desarrollo, no solo de los *gobiernos* sino también del *mercado*. Comenzar por ver la forma en que se puede desarrollar un nuevo estilo de vida, con nuevos métodos de producción y nuevas pautas de consumo. *Max Weber ya advertía en 1929 que los científicos buscan la verdad pero los políticos y el mercado buscan el poder*. Si bien métodos de producción y la producción en sí misma dependen estrechamente de los científicos y de los técnicos, son los políticos y el mercado quienes toman la decisión final referente a la orientación de los esfuerzos de la investigación tanto científica como aplicada.

Los grandes avances científicos y tecnológicos del último siglo han ocasionado paradójicamente nuevos problemas consecuentes de esos avances. Al respecto Jean Baudrillard <sup>1</sup> afirma que *...lo peor no es que estemos desbordados por los residuos de la concentración industrial y urbana, sino que nos encontremos nosotros mismos transformados en residuos. Que la naturaleza, el mundo natural se vuelva residual, insignificante, molesto, que no sepamos como sacarnoslo de encima....*

Señala Schumacher *que desde el punto de vista económico el concepto principal de la sabiduría es la permanencia*. La economía de la permanencia significa crecimiento hacia un objetivo limitado para que su continuidad en el largo plazo pueda ser garantizada, siendo por tanto incompatible con una actitud depredadora. *Ghandi advirtió ...es más que probable que la tierra proporcione lo suficiente para satisfacer las necesidades de cada hombre pero no la codicia de cada hombre*. La

---

<sup>1</sup> Jean Baudrillard en “La ilusión del fin”.

permanencia es incompatible con el consumo desenfrenado y necesita un profundo cambio en la orientación de la investigación científica y tecnológica para crear o fomentar métodos y equipos baratos que estén al alcance de todos; que puedan utilizarse en pequeña escala y permitan satisfacer la necesidad creativa del hombre. Se necesita establecer una relación tal entre el hombre y la naturaleza que garantice la permanencia. El hombre y la naturaleza han actuado como dos opuestos. El filósofo y matemático Pitágoras en su sublime interpretación de los números, determinó que el número dos expresa la oposición fundamental de la naturaleza, la polarización, una situación de opuestos eternamente irreconciliables: negativo-positivo; verdad-mentira; femenino-masculino, activo-pasivo. Pero, señala, entre las fuerzas opuestas se puede establecer una relación que constituye la tercera fuerza, el tres, que proporciona el principio inherente, necesario, misterioso de la reconciliación.

Aldous Huxley, asustado por la dirección que tomaban los progresos de la ciencia y la tecnología, en una visión patética en "Un mundo feliz" señala que la felicidad del hombre moderno consiste en divertirse y que divertirse significa consumir, tanto objetos materiales como espirituales, estimulados por la publicidad y por la existencia de un gobierno totalitario que a través de la felicidad dada por la *riqueza* mantiene dóciles a las personas. Describe al hombre como bien alimentado, bien vestido, sexualmente satisfecho y no obstante sin "yo", sin contacto alguno, salvo el más superficial con sus semejantes, guiado por los lemas que Huxley formula tan sucintamente como: *cuando el individuo piensa el poder tambalea*.

Las previsiones de Huxley coinciden con las que su compatriota George Orwell –uno de los intelectuales más brillantes del siglo pasado- describe en "1984" fecha en la que él situaba la dominación absoluta y despiadada de un Estado centralizado, omnipotente y tiránico simbolizado en un inexistente e invisible *Gran Hermano* – inspirador de un sombrío e impudico programa televisivo -. Ambos escritores con discursos vitales diferentes pero al mismo tiempo visiones aterradoramente similares, denuncian la tendencia del Estado a fortalecerse por encima y en detrimento de la sociedad. En ambos libros el medio utilizado para esa dominación es la riqueza y la satisfacción absoluta de las necesidades no espirituales. Seamos reflexivos entonces con el mito de la paz a través de la riqueza ilimitada que no consiste más que en la renuncia de la libertad a favor de la civilización de la seguridad. *Recordemos al rey Midas y su excesiva ansia de riquezas, que convertía en oro todo lo que tocaba y que casi muerto de hambre y de sed pidió al dios Dionisos que le retirase ese privilegio*.

Ya en las primeras décadas del siglo pasado se estableció como base conceptual *para el crecimiento económico sustentable la vía del desarrollo local*, considerando en esa visión la realización integral e integrada del hombre, como ser racional y emocional, como ser económico y como ser espiritual, en síntesis como ser trascendente.

### ***Las paradojas del crecimiento ilimitado.***

En la sociedad capitalista actual existe una gran concentración de riqueza y de poder entre unos pocos privilegiados y una cantidad cada vez más grande de marginados que son excluidos de la sociedad de consumo y de producción. Paradojalmente constituyen una creciente amenaza el desempleo estructural, la mala distribución de la población debido a una excesiva urbanización, la frustración y alienación general con tasas crecientes de delincuencia y de drogadicción.

Actividades en pequeña escala, aunque sean numerosas, siempre causan menos daño al medio ambiente que las de gran escala, porque su fuerza individual es pequeña en relación con las fuerzas de recuperación de la naturaleza. Al decir de Schumacher: " *lo pequeño es hermoso, lo pequeño es posible*". Inmersas en la ignorancia y la pobreza, pequeñas comunidades causan serios daños ecológicos, pero comparadas con la devastación causada por grupos grandes y poderosos, estos

daños resultan de escasa importancia relativa. Resulta obvio que grupos de personas organizados en pequeñas unidades productivas o pequeñas industrias locales, cuidan más sus recursos que anónimos accionistas de anónimas compañías movidas por la codicia y la ambición desmedida de riquezas. El desarrollo local y sustentable es una alternativa para éstas comunidades.

### ***La inversión de la pirámide del gasto.***

La descentralización del gasto público está produciendo beneficios en países en vías de desarrollo al mejorar la calidad de la administración pública y la representación de los intereses de las empresas y los ciudadanos. Al mismo tiempo la competencia entre las provincias y localidades está estimulando la formulación de políticas y programas más eficaces. Pero paradójicamente mientras la participación de los gobiernos locales es significativa en los países desarrollados, en los restantes en cambio los gobiernos locales participan con un reducido porcentaje en la ejecución del gasto público. Aunque con grados relativos menores, esta relación se da también en lo referente a la facultad de recaudar tributos siendo en los países desarrollados menor la dependencia de los montos de los tributos coparticipables.

En Argentina se mantiene aun un centralismo pernicioso del gobierno nacional, con sus secuelas para el desarrollo local sustentable de amplias zonas rurales pobres y el flujo continuo de emigración a las zonas urbanas de sus poblaciones lo que dificulta el camino hacia el desarrollo local sustentable. En nuestro país el gobierno nacional concentra casi el 70% del total del gasto mientras que países altamente industrializados concentran cifras sensiblemente menores: Alemania (16.7%), Canadá (17.1%), Estados Unidos (21%), Francia (17.7%) y Reino Unido (22.7%), entre otros. Los procesos de descentralización tienden a que la prestación de los servicios públicos estén en relación directa con los ciudadanos. Cuando prestador y usuario están *cara a cara* el control social es más efectivo con sus quejas, sus críticas, sus sugerencias y pocas veces halagos. Esto es posible de observar en lo que denominaremos el síndrome gráfico de la pirámide del gasto. En los países con alto grado de desarrollo las comunidades locales tienen una gran importancia. O porque históricamente nacieron de la unión entre diversos estados- ciudades con sus zonas de influencia como en buena parte de los países europeos. O como es el caso de los EEUU donde la conquista de su territorio – la “conquista del oeste” – la realizaron los propios colonos con el fusil al hombro y ocupando los espacios geográficos vacíos dejados por los indios desalojados. Claro está que estos colonos devenían de la herencia de una cultura anglo- sajona arraigada en comunidades locales con fuerte identidad social.

En nuestro país se da la *pirámide inversa del gasto*. A pesar de políticas de descentralización en las últimas décadas en materia de salud y educación, el gasto está mayormente concentrado en los niveles superiores del Estado nacional y de las provincias. Concurren a esto diversas razones. Por un lado la herencia hispánica de fuerte concentración de poder en el delegado del rey: sus virreyes. Se dice del valor de los Cabildos como generadores de una democratización a nivel local. Ello es solo como primer antecedente histórico en la Argentina pero de valor real muy relativo como escaso fue el rol de los cabildos en la época española. Fueron meras instituciones auxiliares – y con escasa participación popular – de la concepción colonial de entonces. Dieron origen a nuestras primigenias ciudades y la creación de las provincias, pero heredaron la concepción de preguntarse *que piensan los de arriba*. Además el proceso de colonización en la naciente Argentina se hizo con *tierra limpia* de indios producto de la conquista del desierto. El despojamiento de las tierras por parte de soldados sin vocación productiva terminó en que cedieron sus derechos a familias distinguidas que se apropiaron sin esfuerzo de grandes extensiones territoriales pampeanas y patagónicas. A ello debe sumarse una concepción centralista – muchas veces autócrata – de nuestra clase dirigente, aun con la generación del 80” y sus posteriores decursos históricos proclives a la concentración de las funciones estatales a nivel nacional. Detrás de que el país hay que hacerlo desde la nada y las

provincias no están preparadas, se ocultaba una verdad propia de la naturaleza del hombre: el *poder no se reparte*. Las cifras así lo demuestran.

La actitud centralista del gobierno argentino tiene esencialmente como secuelas negativas: la debilidad de la institución municipal y la escasa posibilidad de fiscalización del ciudadano; la consolidación de antivalores ya que los subsidios y las prebendas humillan la dignidad humana y destruyen la cultura del trabajo; y la pérdida de ventajas comparativas en el conocimiento de las necesidades y potencialidades de cada ámbito local así como la posibilidad de una mejor asignación de los recursos. Para el fortalecimiento y afianzamiento del sistema democrático se plantea la necesidad de ampliar los espacios de entendimiento y la búsqueda de consensos al interior del país, para lo cual es indispensable el proceso de integración y mutua cooperación entre actores sociales y gubernamentales. La magnitud de las transformaciones necesarias señala la necesidad de pensar los procesos sociales en términos sistémicos, donde las partes se diseñan en función del todo pero con una visión integral y de conjunto y donde el rol que cumple cada parte depende de su función dentro del todo. La realidad presenta un cambio de paradigma en la búsqueda del desarrollo nacional a través del desarrollo local, lo que requiere una profunda transformación productiva e ideológica.

### ***Los cambios paradigmáticos en las estrategias de cambio.***

Vinculado estrechamente al punto anterior se encuentran los cambios paradigmáticos en las estrategias de cambio. La confrontación y el conflicto han sido los paradigmas motivantes de los cambios en Argentina y esto ha dejado como experiencia que los largos periodos de confrontaciones han sido fuente de estancamiento y aun de retroceso, mientras que el consenso es la base del cambio. El consenso es una metodología apta para resolver la asignación de recursos ya que se opone al autoritarismo político. En Argentina donde lo usual ha sido que los sectores hegemónicos impusieran su voluntad, el consenso no implica la ausencia de conflicto sino una manera diferente de resolverlo. Pero como señala el economista italiano Zamagni .... *lo que falta en este gran país – Argentina – son la confianza y la reciprocidad, sin las cuales ninguna economía de mercado puede funcionar y menos prosperar....* No se logra nada consensuando pactos si el espíritu de los acuerdos, el compromiso por el bien común no está en la mente, en el corazón – y porque no en el bolsillo – de los argentinos. La construcción de consensos entre empresas, el Estado y la sociedad civil en programas y proyectos destinados a la resolución de los grandes problemas de nuestras comunidades permitiera crear estrategias innovadoras, movilizar nuevos recursos y generar un clima de confianza en nuestra sociedad. Ello implica un cambio en la cultura política y el rol de los intelectuales en este proceso, de acuerdo al concepto Gramsciano <sup>2</sup> consiste en contribuir a organizar, a clarificar y a resolver los grandes debates que reclaman los ciudadanos.

Actualmente debe entenderse a la administración pública local y regional - las administraciones más cercanas al ciudadano - con una concepción más amplia que la de limitarse a ser una entidad prestataria de servicios públicos y de subsidiar a la actividad privada. Debe ser concebida con una dualidad de objetivos: además de preocuparse por la mejora del nivel de vida de la población debe intervenir, como agente dinámico, en el desarrollo económico de su comunidad. Será necesario flexibilizar sus estructuras organizativas, redefinir sus misiones y funciones y sus sistemas. La descentralización territorial debe ser el eje del desarrollo local y ello implica cierta pérdida de protagonismo político del Estado <sup>3</sup> central a favor de las comunidades y de sus municipios. Estos deben asumir el rol de representación y expresión política de las iniciativas de desarrollo local, superando al de ser meros intermediarios en su gestión.

---

<sup>2</sup> Antonio Gramsci – Cuadernos de la Carcel - compartimos el concepto gramsciano pero no su objetivo respecto a que en este proceso la sociedad civil debe fagocitar al Estado.

<sup>3</sup> Se suele argüir que la descentralización a nivel local debilita al Estado central, pero entendemos que lejos de debilitarlo tiende a fortalecer un nuevo sistema político conformado por una mezcla armoniosa de democracia representativa y democracia participativa, lográndose un mejor control social y un más sano equilibrio del poder.

### ***La civilización glocal.***

La actuación de las comunidades y de las corporaciones locales no debe quedar reducida al ámbito interno del Estado, sino que debe ser desarrollado igualmente en un ámbito superior, el comunitario o regional, para el caso de Argentina, el Latinoamericano. A medida que avance la integración regional, si la exclusividad de la representación del Estado en las instituciones regionales permaneciera inalterable y el ente global integrador de la región adquiriera más competencias, se produciría un desequilibrio político interno si no participan los gobiernos locales la gestión de los mismos. Por tanto estos tratados deben incluir el principio de subsidiariedad como elemento clave, no solo para la regulación de las relaciones entre los estados que integran el ente regional - Mercosur u otro - sino también para su aplicación a las relaciones internas de los estados. Esto implica otro cambio de rol de las comunidades y sus gobiernos locales.

Este concepto se caracteriza por tres elementos: *el de la suficiencia*, en el sentido que la Entidad Regional sólo debe intervenir en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros; *el de la eficacia*, en el sentido que los objetivos se obtienen mejor por la mayor dimensión de la acción regional y *el de proporcionalidad*, a consecuencia del cual la acción regional debe limitarse a lo estrictamente necesario. Este concepto resalta entonces la necesidad de que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

Este principio revitaliza el concepto de descentralización y es por tanto legitimador de la participación de las regiones intranacionales y de los entes locales en el concierto latinoamericano. En síntesis, el principio de subsidiariedad va a servir, por una parte, para evitar un excesivo intervencionismo de las instituciones regionales como una posible y temida intervención de carácter centralista y por otra parte como justificación de la intervención de los entes locales en el ámbito de la actuación regional. Si los países conforman una agrupación regional también las provincias que integran los países deben tener capacidad de integración que no se debe limitar a la integración interprovincial sino incluir a las comunidades o municipios tanto en lo nacional como en lo regional. Los diversos escenarios regionales son sistemas de interacción o redes, cada vez más complejos y abarcativos, con diferentes niveles y grados de participación de actores, actividades, funciones, identidades, intereses, expectativas e ilusiones. Un mercado común regional debe abarcar mucho más que los aspectos económicos y constituir un verdadero espacio social y cultural común. A su vez, los programas comunitarios deben prever una activa participación de las organizaciones de la sociedad civil en interacción con los municipios.

En Latinoamérica todo está por hacerse en materia de integración regional pero el tema de la autonomía municipal y del desarrollo regional y local constituyen ya una preocupación de la región. Se han realizado algunas acciones en la búsqueda de formular objetivos y aplicar estrategias y políticas comunes. En tal sentido la Declaración de Cartagena de Indias constituye no solo uno de los primeros antecedentes importantes sino el más completo y es abarcador de todos los problemas relacionados constituyendo el documento base más importante de los existentes.

### ***El hombre, la comunidad y el plan***

A la planificación del desarrollo local le competen los aspectos de la vida del hombre que pueden perfeccionarse o mejorarse. La creación de formas comunales debe proveer los medios físicos para la proyección de la personalidad humana y disminuir o atenuar los conflictos consecuentes de la multiplicidad de intereses. Y además permitir y facilitar la proyección de las múltiples manifestaciones de la naturaleza humana en sus diversas facetas: biológica, racional, emotiva, económica y espiritual.

En la planificación comunal se debe considerar cada una de ellas. Como ente biológico – según la teoría de Maslow - la supervivencia es el primer requisito. La provisión de agua, alimento y vivienda son sus aspectos esenciales. En función de ello se debe atender a la productividad de la tierra, las reservas y provisión de agua y la zonificación para el destino del territorio destinado a la producción y a la habitación. Las demás facetas presentan variables diversas que comprenden desde la división por sexos y generaciones hasta la clasificación económica en función de ocupaciones, las condiciones de vivienda, el carácter racial, el status educativo, las relaciones resultantes entre individuos y grupos consecuentes de las tensiones de la vida en las grandes ciudades y de la congestión de personas en las viviendas, en las calles y en los medios de transporte, la despersonalizada organización de la vida en las industrias y las entidades de producción y la confusión, frustración y esfuerzo que significa adaptarse a los nuevos medios tecnológicos que impactan sobre su forma de vida y sobre las características del trabajo.

La planificación comunitaria es y debe ser desarrollada como una tarea intercientífica e interdisciplinaria abarcando disciplinas diversas como la antropología, la sociología, la psicología, la arqueología, la historia, la economía, la ecología, la política, la legislación, las artes. Todas integradas dan unidad, fuerza y coherencia al plan para la construcción de la comunidad, debiendo contemplar: a) *la organización familiar*, b) *las relaciones comunales de grupos*, c) *las normas de trabajo*, d) *el empleo de las horas de ocio*, e) *la distribución de los grupos por sus ingresos* f) *las organizaciones laborales* g) *el esfuerzo cooperativo*, h) *las organizaciones políticas y sociales*, e i) *las características culturales*.

### ***El nuevo municipalismo***

El municipio constituye una célula vital del conjunto social. Es la organización más importante para la cohesión de su estructura. El término municipio viene del latín “*municipium*”. Originado en el Imperio Romano deviene de *ciudad municipal* como concepto de *ciudad principal y libre que se gobierna por sus propias leyes*. El municipio como estructura social con normas propias que permiten organizar y cohesionar un grupo social a partir de un territorio constituye el origen del Estado moderno. El estudio de la gestión municipal ha evolucionado desde una visión mecanicista y reduccionista a una visión integral como sistema dinámico integrado al Estado con sus múltiples intereses en conflicto.

Hoy los municipios están empeñados en lograr una mayor autonomía municipal y existe la idea que los municipios pertenecientes a una misma región deben unirse para proteger tanto sus intereses propios como los comunes. No se trata de un nuevo chauvinismo territorial sino que surge a partir de problemas y recursos comunes a un grupo de municipios. El nombre dado a este fenómeno es el de *nuevo municipalismo*.

La acción local es la clave para la descentralización del poder político en los países. Este poder político no es delegado voluntariamente de la Nación a las provincias y de éstas a los municipios y a los ciudadanos sino que surge de abajo hacia arriba por reclamo de la comunidad. La unión y presión ejercida por los ciudadanos y municipios de diversas localidades constituyentes de una región con intereses comunes es la herramienta del nuevo municipalismo.

En el municipio se expresa el fenómeno contemporáneo de la diversidad con actores diferenciados por el género, la edad, la clase social, los niveles de instrucción y una complejidad de actividades conformadas por las tradicionales y las nuevas que requieren formas distintas de gestión. Esta diversidad refleja y conjuga un amplio espectro de problemas, entre los cuales la pobreza es hoy el principal en la inmensa mayoría de los municipios urbanos y rurales. El desafío para los municipios es la transformación de la cultura política desde ciertos hábitos de conflicto



hacia la cooperación. El gobierno municipal deberá articularse con los gobiernos de colectividades intermedias y con el gobierno nacional a fin de definir las competencias de cada uno. En esto reposa un gran desafío político y ello debe hacerse atendiendo siempre al principio de subsidiariedad.

Los canales de participación pueden ser diversos e incluir una amplia gama que varía desde la participación popular directa –iniciativas- en las cuales la propia comunidad es llamada a formular diversos proyectos hasta la participación a través de juntas vecinales que son las organizaciones comunales por excelencia. También puede hacerse a través de organizaciones corporativas como los sindicatos, las cámaras empresarias y las asociaciones profesionales. Según el tema hay una múltiple gama de organizaciones que tienen cabida en su tratamiento y en el proceso de toma de decisiones a nivel local, como las organizaciones culturales, artísticas, ecológicas, deportivas y educativas entre otras.

En la actualidad las expresiones federalismo, derechos locales y nuevo municipalismo forman parte de la jerga política. Lamentablemente en Argentina, constituyen, por ahora, solamente eso “*una nueva jerga política*”.

### ***Cuestiones de la planificación local.***

El desarrollo es claramente un desafío local, pero no en el sentido acotado que se puede dar a lo local como ámbito pequeño sino ***Glocal*** conectado a las grandes tendencias y problemas que afectan a la sociedad. Es el mecanismo para empezar a buscar el modo de dar respuestas para solucionar aquellos grandes problemas. Si los desafíos son políticos y tienen que ver con los compromisos que se sea capaz de asumir, ¿qué mejor manera que comenzar a plasmar esto en aquellos ámbitos en los cuales las personas todavía pueden relacionarse cara a cara e interactuar estrecha y permanentemente, donde se pueden establecer criterios o estrategias y modificarlas sobre la marcha de ser necesario?

Estos desafíos dependen cada vez más de las demandas y deseos de los actores sociales de las diversas comunidades. No hay peor gestión que la que no se intenta. Los griegos en su alegoría de la isla de Itaca ya planteaban que el atractivo y el impulso que forjaban la voluntad no era tanto el llegar, una pura contingencia, sino el haber hecho al menos el intento.

El creciente reclamo de los ciudadanos por una mayor descentralización de la gestión pública y un mayor poder de los gobiernos locales no se origina solamente en la creciente desconfianza hacia las instituciones políticas. Tiene más bien connotaciones sociales amplias centradas en un mayor protagonismo sobre las decisiones para forjar y consolidar el propio destino. No obstante, la noción de local tampoco debe hacernos olvidar el principio sistémico de que las partes deben diseñarse en función del todo global. Lo local no está aislado de lo central sino estrechamente interrelacionado. Ninguna comunidad posee una economía lo suficientemente autárquica como para no pensar en las demás como mercados y como centros de abastecimiento. En la planificación actúan dos corrientes opuestas que se complementan. Una que va del “centro a la periferia” fijando los objetivos comunes y después coordinando los planes parciales o locales. Otra que va de la “periferia al centro” sintetizando los problemas locales y elaborando los planes comunitarios. No se puede planificar sin el equilibrio de estas dos corrientes.

Como toda tecnología, la planificación es política y éticamente neutral. Empleada por las poderosas corporaciones económicas puede ser oligárquica, parcial y restrictiva. Empleada por estados totalitarios puede ser dictatorial, militarista y autoritaria. Empleada por estados democráticos persigue objetivos sociales formulados y seleccionados por cuerpos representativos o en forma participativa con los ciudadanos y la sociedad civil. La misma técnica al servicio de distintos fines. Así como no existe una humanidad abstracta sino una humanidad específica e

histórica, así tampoco existe la planificación abstracta sino que a cada época, a cada cultura, le corresponde definir dentro de las características histórico sociales existentes cual es la planificación que corresponde a sus aspiraciones e ideales: la representativa y centralizada o la participativa y comunitaria.

La noción de local debe insertarse armoniosamente en el proceso de globalización. La civilización *glocal* es un concepto de pensadores alemanes contemporáneos según el cual, al proceso irreversible de globalización debemos agregarle el tinte, la cultura y la identidad local y así establecer la íntima articulación del mundo actual con innumerables pequeñas comunidades locales superpuestas. Pensar globalmente, actuar localmente es su principio. El chileno Rojas Mix señala que nadie podrá liberarse de la globalización pero la cuestión es como podemos domesticarla en el marco de nuestros intereses, que no son venales sino culturales y locales. El análisis sistémico nos permite ver los efectos de la globalización sobre la vida de millones de personas. Pero también nos facilita saber como actuar para lograr una protección – un paraguas – de las economías locales con sus identidades culturales propias.

La planificación comunal no siempre es pacífica y puede generar conflictos internos. Los miembros y grupos de la propia comunidad protestan – a veces violentamente - por las leyes que reglamentan los perjuicios públicos. Siempre existe quienes se sienten perjudicados. Es el caso de las disposiciones sobre la purificación de aguas, la contaminación de los ríos, la protección de los árboles de la tala o poda indiscriminada, ciertas fases de zonificación, la exclusión del tránsito pesado de ciertas calles y las normas de ordenamiento del tránsito, la expropiación o adquisición de tierras para el ensanchamiento de calles, la edificación de boulevares, avenidas, paseos, parques, espacios verdes, escuelas y la localización de edificios públicos. Esta planificación, aunque esencialmente destinada a la protección y al bienestar de todos, comprende con frecuencia restricciones para ciudadanos y comercios que se sienten lesionados en sus derechos. Es el caso también de las mejoras urbanas financiadas con contribuciones de los propios beneficiarios, estas mejoras suelen ser deseadas por algunos de los miembros de un barrio, zona o región comunal y rechazadas por otros, siendo generalmente el factor económico el motivante del conflicto. Se han dado casos de tensiones fuertes entre grupos de un mismo ámbito residencial.

Se escribe e investiga muy poco, entre nosotros, sobre la planificación en el ámbito estatal. Lo que nos llega es de otros países, pero es aun menos lo que se hace. Las escrituras foráneas, no obstante su valor doctrinario, carecen por lo general del enfoque particular, nacional, regional, local como paso ineludible y necesario para el tratamiento profundo de nuestros problemas y la adaptación al entorno que requiere la aplicación práctica. La orientación exclusivamente al mercado de trabajo de nuestras universidades y la formación con enfoque financiero de nuestros egresados los aleja cada vez mas de los problemas de la economía real.

### ***Variables generales de la planificación local.***

El desarrollo local generalmente parte con la voluntad y el empeño de un pequeño grupo de líderes locales que se proponen el desarrollo de su zona o región para aprovechar sus potencialidades. También surge por la influencia de planes y programas externos a la localidad. Pero ello no es condición suficiente sino solamente inicial porque debe comprometer a todos los actores locales, incluyendo personas con identidad local, valores, visión y capacidad técnica. Generalmente los actores locales más representativos de una pequeña comunidad son el maestro de su escuela, el sacerdote de su parroquia, sus autoridades municipales, su juez de paz, y otros vecinos destacados como su médico, su comisario y sus comerciantes. Debe entenderse que existe un conflicto permanente entre la sociedad representada por sus líderes tradicionales y los nuevos líderes de la sociedad local, quienes conjuntamente deben hallar una nueva identidad, minimizando

el efecto de la sociedad tradicional dividida en status y clases. Las herramientas y las filosofías son importantes pero lo fundamental es el grupo humano.

Se deberá definir si se planificará por objetivos o por visiones. En el primer caso se deberá identificar problemas, otorgarles jerarquías y prioridades, fijar las metas para el logro de los objetivos y establecer las actividades. Si la planificación se realiza por visiones se deben visualizar productos y logros futuros sobre la base de un análisis de contexto, potencialidades, riesgos y perspectivas e identificar objetivos estratégicos a largo plazo. La planificación por objetivos permite reformular, mejorar lo existente mientras que la planificación por visiones aborda las situaciones sin una estructura inicial y se plantean propuestas y programas desde cero que modificarán radicalmente la situación existente.

La variable tiempo tiene distinta significancia según los actores intervinientes. A los funcionarios les urge el tiempo de cumplimiento de metas, al agricultor el calendario agropecuario, al empresario los tiempos de desarrollo y fabricación de sus productos, a las ONGs los cronogramas de los proyectos. Debe por tanto considerarse en los planes el tiempo y sus urgencias según los diferentes actores locales.

La delimitación territorial tiene significación para acordar sobre el territorio ya que la dimensión espacial es esencial para la planificación y acción concertada. En lo espacial se diferencia entre ciudades grandes, medianas y pequeñas, pueblos, microregiones, zonas, provincias y a cada dimensión espacial le corresponden visiones diferentes, pero todas deben estar integradas en una visión global o de conjunto.

Otra variable significativa la constituyen los distintos actores ya que no conforman una masa homogénea. En su composición hay diferencias de género, generación, clase, status, importantes de considerar para la totalidad de los procesos participativos. El desarrollo local tiene que ver con lograr crear sueños y encender el entusiasmo en los grupos sociales y en las organizaciones locales para lograr la cohesión interna que permita construir el poder colectivo local.

Una variable que no puede dejar de considerarse a la hora de determinar el potencial endógeno de cualquier lugar es la búsqueda e interpretación de lo específico y autóctono, de las particularidades de cada región o comunidad. Las diferencias existentes entre zonas, regiones, localidades, pueblos, generaciones, grupos sociales, son por sobre todo diferencias de carácter cultural. Por tanto la identidad cultural debe ser uno de los ejes para el desarrollo local. Contribuye a la valorización de lo común y potencia el desarrollo individual. La cultura local sirve como marco de referencia para crear modelos de desarrollo alternativos y complementarios que constituyan un elemento dignificador de las comunidades locales. Es indispensable conocer la realidad histórico-socio-cultural y el grado de identificación entre sociedad y territorio. Es también vital conocer los elementos de identidad cultural que posee la comunidad en el marco local.

Se suele pretender incluir instituciones exógenas a la comunidad como “autoayuda comunitaria” y la “formación de cooperativas” pero raramente se analizan en profundidad las organizaciones locales tradicionales. En lugar de modelos foráneos se necesita un mayor uso de los modelos sociales de las propias comunidades para planificar su desarrollo. Estos modelos incluyen clanes, linajes, familias comunitarias y otros grupos de parentesco y/o asociatividad que poseen y explotan en común posesiones y recursos. La Organización Mundial para la Salud ha penetrado con planes preventivos y curativos realizando alianzas estratégicas con “el brujo” de la comunidad.

Son negativos los efectos que causa la no consideración o desvalorización de la cultura local en tantos programas y/o proyectos de desarrollo foráneos “for export” que se aplican con meras

actitudes copistas propias de nuestra argentinidad “*si es de afuera es bueno*”. ¿Y si es nuestro, y si lo hacemos nosotros ?

### ***El desarrollo local y las Tecnologías de información y comunicación (TICs)***

En el desarrollo local, además de acciones multifacéticas como educación, sanidad, transporte, recreación, cultura, es también función de toda administración local fomentar el desarrollo económico de su municipio, tarea que abarca multitud de acciones.

Tradicionalmente, esto se ha hecho mediante la creación de infraestructuras que permitieron recibir inversiones foráneas. En las zonas turísticas se ha fomentado la creación de hoteles y zonas de recreación. En general se ha promovido el desarrollo de polos industriales. Pero cambian los tiempos y cambian las necesidades del desarrollo local, debiendo definirse nuevas políticas y estrategias que incluyan el nuevo orden económico impulsado por el conocimiento como factor importante de la producción y las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) como infraestructura primordial. Esto implicará grandes cambios sociales con profundos impactos en las estructuras familiares, demográficas, y de ordenamiento territorial.

Uno de los grandes impactos causados es el cambio radical en los conceptos de centro y periferia que hoy se definen en términos de conectividad a las redes digitales. Un pequeño pueblo o una pequeña región pueden ser centro si disponen de las adecuadas infraestructuras de telecomunicaciones y si su población ha sido educada en su utilización.

Es conveniente que el desarrollo local de las zonas rurales y pequeñas ciudades incluya la presencia de infraestructuras de telecomunicaciones y de mecanismos que faciliten y estimulen su uso por la población local. Pero siempre se cae en actitudes maniqueístas. Es usual escuchar que las comunidades que no cuenten con la tecnología de las TICs serán los ghettos del nuevo milenio. No coincidimos con esa apreciación tan radical porque es obvio que ello deberá tener una prioridad menor a cuestiones como agua potable, generación de empleo, sanidad y otras necesidades más prioritarias, tan ausentes y tan necesarias para el bienestar de las comunidades locales de muchas zonas de nuestra patria.

### ***Una, dos ..... muchas estrategias de desarrollo local.***

No existe **una** estrategia de desarrollo local. Probablemente porque la esencia de lo local es la diferencia. Un espacio local se diferencia de otros por su paisaje, la naturaleza de sus recursos naturales, por el nivel de sus infraestructuras y equipamientos, por la calidad de sus comunicaciones, por el nivel de instrucción de sus habitantes, por las expectativas de renta y bienestar que éstos tienen, por el grado de su organización política - entendida como niveles de participación-, por sus valores, creencias y actitudes. Hay por tanto estrategias *múltiples* de desarrollo local. A riesgo de un exceso de simplificación diferenciaremos entre *estrategias de desarrollo urbano* –ciudades- y *estrategias de desarrollo rural*. Ello no implica desconocer la multiplicidad de acciones diversas que deberán realizarse en cada ciudad según las singularidades de sus zonas, barrios, villas o countrys; así como la diversidad de zonas rurales desde las pequeñas poblaciones urbanas hasta las zonas con poblaciones dispersas como bosques, montes, montañas, mesetas y praderas. En las ciudades se cuenta con un mercado de decenas o cientos de miles de consumidores que expresan demandas que esperan ser satisfechas, en parte por el mercado y en parte por los servicios públicos mientras que en las zonas rurales los reclamos insatisfechos se refieren fundamentalmente a servicios básicos. Por tanto definir, no solamente la estructura socioeconómica, sino también lo diferente y singular que caracteriza a cada comunidad es esencial para diseñar las estrategias de desarrollo local. No obstante hay tres ejes centrales los cuales siempre deben ser considerados y sobre los que giran estas estrategias, por múltiples que sean: *la*

*autonomía de las decisiones a nivel local y la búsqueda de modelos endógenos propios de cada comunidad o contexto histórico, cultural, social y ecológico; la atención de las necesidades humanas tanto materiales e inmateriales para realizarse a través de una existencia trascendente con base en un proyecto de vida; y la prudencia ecológica, o sea un desarrollo en armonía con la naturaleza.*

Es curioso que mayoritariamente –a nivel mundial e inclusive en nuestro país- sean los políticos pertenecientes a partidos de izquierda quienes presenten proyectos legislativos en materia de desarrollo local, descentralización y participación. Quizás comprendan mejor que los políticos enquistados en el poder que los cambios en estas cuestiones vendrán de las bases hacia la cúspide y siempre los políticos - de cualquier signo - aspiran a liderar los cambios, siempre que estos no los afecten, claro. Y en este caso, esos cambios solo afectan fuertemente la hegemonía de poder de los políticos y partidos gobernantes. Pero también creemos que la toma de la iniciativa por parte de la izquierda es solo una búsqueda de mayor protagonismo y poder y no una postura realmente comprometida desde la ideología.

Con esto no queremos, de ningún modo, plantear definiciones o maniqueísmos ideológicos sino solamente reafirmar nuestro pensamiento que los cambios vendrán desde la base, desde las entrañas mismas de la sociedad y no de la clase política, cualquiera sea su ideología. Creemos si - coincidiendo en este punto con Gramsci - que corresponde un papel fundamental a los intelectuales y a la sociedad civil de la cual estos forman parte, constituyendo el nexo entre ella y la sociedad política. Pero debemos dejar expresado también que puede haber diversidad de estrategias sobre la base de los condicionantes ideológicos de quienes las diseñen pero no debemos engañarnos al respecto. *Las estrategias de desarrollo local no son nuevos ámbitos, como oasis en el desierto, sino que se enmarcan plenamente dentro del sistema de mercado en el que nos desenvolvemos, y si no se adaptan al mismo están condenadas al fracaso.*

### ***Donde aprieta el zapato.***

Para el desarrollo local es necesario el cambio de concepción de la Administración pública. El estímulo de su actividad sobre la economía y sobre el desarrollo local está en función de un conjunto de variables entre las que se destacan a) *la incorporación de la cultura empresarial a la Administración pública, b) la descentralización funcional y c) la creación de entes territoriales con ámbitos de actuación idóneos.*

### ***El presupuesto como herramienta estratégica de planificación del desarrollo local***

Es necesaria una nueva concepción de la función presupuestaria, entendiendo al presupuesto como un instrumento para un análisis técnico-sistemático de la relación entre objetivos y necesidades para la asignación de recursos a los diferentes ámbitos de la administración pública. La acción de presupuestar no tiene como objetivo último determinar económica y financieramente el comportamiento de estas variables sino la *identificación* de objetivos, estrategias y actividades que hacen a ese comportamiento y que convergen en el presupuesto. A su vez al involucrar a los recursos humanos en la presupuestación y al dar a conocer los resultados del presupuesto para su ejecución se genera el compromiso de éstos y se incrementa sustancialmente la posibilidad de alcanzar los objetivos presupuestarios establecidos. El presupuesto debe reflejar los procesos productivos de las instituciones públicas, debe ser el instrumento utilizado en todo proceso de toma de decisiones. Debe permitir conocer no solamente la información clásica de naturaleza financiera, sino también y esencialmente los datos físicos desde el triple punto de vista de *sus insumos, tecnología aplicada y metas* a lograr en materia de bienes y servicios. Ello requiere ampliar el universo de la elaboración e información presupuestaria. Los resultados a obtener deben reflejarse en el presupuesto mediante parámetros denominados unidades de medida. La ley 24156 señala que en el presupuesto de gastos se

“identificara la producción publica...” Durante el curso de la ejecución presupuestaria podrá compararse así *unidad de medida por unidad de medida* el grado de materialización de los resultados que se incluyeron en los proyectos y programas.

La concepción del presupuesto debe variar de una concepción de medios y recursos para transformarse en una concepción de *finés y resultados*. El presupuesto publico puede convertirse en la más importante herramienta de gestión para la fijación de objetivos y metas y la planificación y desarrollo de proyectos y programas así como medir físicamente la producción estatal. Décadas absorbidos por los problemas de flujos de financiamiento, negociaciones de créditos y los costos de los servicios conformaron una cultura de lo financiero, trasladada al presupuesto, sin considerar la importancia de la producción subvalorada por variables exclusivamente financieras. A modo de ejemplo la paralización del proceso de reforma de la administración financiera iniciado en 1991 en el ámbito nacional con la falta de profundización del presupuesto como instrumento para prever, medir y evaluar la producción publica.

Durante mucho tiempo los gobiernos se han preocupado mas por medir los esfuerzos realizados que por evaluar los resultados. La preocupación ha sido a lo sumo medir la eficiencia y la economicidad pero muy raras veces la eficacia y menos aun la efectividad de las acciones de gobierno. Se mantienen estructuras y organismos ineficientes que rutinariamente continuan realizando los procesos tradicionales. La justificación del rol del Estado –con la captación compulsiva de recursos de la sociedad- debe mostrarse mediante fehacientes evidencias de que se ha cumplido con las prioridades en base a los resultados logrados.

### ***Presupuestos para la construcción del futuro de la comunidad.***

La formulación presupuestaria y el control de su ejecución deben estar vinculados con objetivos, pero no solamente en el sentido de verificar si la gestión se encausa de acuerdo a los propósitos para, en su caso, tomar decisiones correctivas. Tienen un sentido más amplio que es *asegurar que los objetivos que se establezcan sean poderosos y tengan valor* y que estén estrechamente vinculados con la innovación y la mejora continua. En este sentido los presupuestos participan y contribuyen con la construcción del futuro de la comunidad.

Dada la característica de cuantitativa de la información contenida en los presupuestos esto obliga a cuantificar los objetivos y los resultados esperados. No da lugar a que se fijen objetivos vagos e imprecisos porque ello no permitiría establecer una medida para el control de sus resultados. Por otra parte tambien apoyan la asignación de misiones y metas a los distintos organismos o unidades municipales pues necesitan identificarlas para poder elaborar la información para el control de la ejecución presupuestaria.

Apoya a la planificación y la confección de proyectos y programas pues resalta las vaguedades y vacíos de contenidos que éstos pueden tener cuando no puede establecer medidas adecuadas para su evaluación en términos concretos de resultados financieros y no financieros. Estimula la autoevaluacion de las unidades descentralizadas ya que éstas deberan desarrollar medidas de resultados que servirán simultáneamente tanto para el autocontrol y la autocorreccion como para el control de sus resultados incluidos en los presupuestos. Fomenta la participación en la toma de decisiones, la formulación de objetivos trascendentes y el desarrollo cultural basado en los valores compartidos.

Simultaneamente la formulación y control de la ejecución presupuestaria genera la autoevaluacion de la Dirección Superior Municipal al realizar el control estratégico de los planes en lo referente a: **I)**

*el equilibrio existente entre las actividades de la municipalidad y de la comunidad y las oportunidades y amenazas del contexto, 2) el equilibrio entre las actividades futuras del municipio y sus recursos y 3) el equilibrio existente entre la consideración de las variables del contexto general y su probable impacto sobre las distintas áreas de la municipalidad y de la comunidad. Apoya a la Dirección Superior Municipal a abandonar su visión funcional en relación con las actividades existentes y a interpretar las tendencias del entorno y asignar y utilizar recursos para situarse adecuadamente posicionados en el futuro ya sea a través de: a) reconfiguración de la cadena de valor; b) nuevos productos o servicios; c) reconfiguración de los productos o servicios existentes; d) alianzas estratégicas a mediano y largo plazo con otros municipios; e) alianzas estratégicas con proveedores; f) nuevas inversiones tecnológicas; g) reconfiguración de los sistemas internos; h) análisis estratégico de costos a mediano y largo plazo y i) reconversión de recursos humanos.*

Son diversas las técnicas de programación presupuestaria existentes. Algunas se diferencian más por distintas denominaciones que por criterios diferentes. Otras priorizan algún elemento del proceso productivo público. Pero todas coinciden en destacar la *definición de objetivos concretos, la medición de resultados y la necesidad de una estrategia metodológica sistémica.*

### ***Alternativas de métodos presupuestarios.***

A principios de la década de los "50" comenzó a aplicarse la técnica de presupuestación por programa caracterizada por presupuestar los recursos por programa en función de *objetivos concretos* en vez de objeto de gasto. La presupuestación por programa continúa usándose en múltiples procesos presupuestarios de gobiernos de los Estados Unidos. Muchos de los componentes esenciales de la presupuestación por programa nunca han sido implementados efectivamente como las proyecciones plurianuales. En algunos casos se ha utilizado en la planificación multianual de las mejoras permanentes pero siempre bajo la queja de sus dificultades y alto costo. Empero es la técnica universalmente más utilizada en la medida que su flexibilidad ha permitido corregir sus errores e incorporar otras técnicas que han pretendido competir con ella como el presupuesto base cero.

Como un instrumento para evitar los problemas derivados de la técnica incremental el presupuesto base cero representó una atractiva corriente en la década de los "70" presentada como superadora del presupuesto por programa. Si bien tiene virtudes teóricas innegables es de difícil implementación práctica, por el cúmulo de información necesaria y la falta de convicción de todos los niveles del Estado. Tal es así que se ha abandonado su uso. La técnica base cero parte de que toda acción gubernamental debe ser analizada bajo el principio de su propio mérito y en comparación con diversas alternativas. Así todo evento presupuestario debe fundamentarse y justificarse mediante una discusión previa con una doble naturaleza técnica y política en función de un proceso final de decisión.

Es crítico el presupuesto incremental que se basa en la hipótesis de que las relaciones técnicas que conjugan factores, tiempos, materiales y productos son satisfactorias desde el punto de vista del coeficiente input/output. Resulta obvio que estas relaciones técnicas pueden ser influenciadas a lo largo del tiempo por medidas organizativas o inversiones físicas que hagan que el coeficiente input/output disminuya de valor. En este caso, estas variaciones deben ser previstas en el período presupuestario junto con las de volumen de actividad, costos y precios. Todo ello dando por supuesto que las actividades a que se dedican los Centros de Producción son las más convenientes para la organización. Pero habitualmente estas relaciones son difíciles de medir y debe partirse desde cero.

En cambio en el presupuesto base cero la metodología induce a un debate entre distintas alternativas de los interesados para la asignación de un cupo sobre un total financiero máximo. Los interesados se integran en los denominados *comités* con participación de funcionarios políticos y

técnicos. La discusión pretende que toda decisión política tenga una mínima y consistente base técnica.

La técnica de la *evaluación de programas* surge en los años 70. La técnica se direcciona en evaluar la eficacia global de los programas dentro de un enfoque retrospectivo y no del futuro de las metas de los diferentes programas. De todas maneras significa un buen aporte para evaluar programas de gobierno relacionados con la provisión de bienes públicos de carácter social como salud y educación. Por otra parte sirve para mejorar los criterios de evaluación política de los organismos públicos y del poder legislativo.

### ***Presupuesto participativo – Mitos y Metas***

El presupuesto participativo es un mecanismo mediante el cual los propios ciudadanos establecen y seleccionan sus prioridades en materia de bienes y servicios. La experiencia más exitosa se ha realizado en la ciudad de Porto Alegre, Brasil y se usa actualmente en 70 ciudades brasileñas. Pero ha tenido también grandes fracasos como en Belo Horizonte del mismo país. En Argentina, la constitución de la Capital Federal lo incluye como mecanismo de participación. Algunas ciudades del interior del país están iniciando tímidas experiencias al respecto. El objetivo general del presupuesto participativo es que las inversiones a nivel local sean discutidas con la participación de los propios ciudadanos, es decir aquellos sectores sociales o territorios sobre los cuales la inversión tenga una incidencia directa.

En realidad no constituye una técnica presupuestaria sino una metodología para fijar objetivos, seleccionar prioridades y establecer resultados siendo por tanto el instrumento complementario a la programación presupuestaria seleccionada por el ente local. Pero no es aplicable a todas las comunidades en cualquier condición porque para su éxito se necesita una cultura de participación ciudadana y de comprensión de *lo común*, que existan fondos para realizar inversiones y que el gobierno cumpla con los compromisos asumidos, para evitar demagógicas pseudo formas de participación que constituyan una nueva fuente de frustración para la sociedad.

Se requiere como requisito previo un análisis y diagnóstico exhaustivo de la región o comunidad específica que permita identificar producciones tradicionales y no tradicionales potenciales, los sectores de mayor ventaja comparativa, los recursos humanos y logísticos disponibles, las posibilidades de acceso a nuevos mercados, la cultura e infraestructura industrial, la capacidad de consenso básico, el entorno ambiental calidad del hábitat y condiciones climáticas, la situación geoeconómica, entre otras, en síntesis el conocimiento acabado de todos los puntos débiles y fuertes de la comunidad.

El P.P. es valioso como instrumento en Latinoamérica para fortalecer la participación. Pero no debe agotarse en este instrumento ni tampoco representa el mejor o el único válido para la participación de los ciudadanos en el desarrollo de su comunidad. Los PP no son replicables en forma igual en diferentes naciones ni en sus diferentes comunidades. No somos partidarios de trasladar los modelos exitosos en otros ámbitos institucionales solo porque han sido exitosos. Nada más negativo porque todo debe ser enfocado situacionalmente dado que participan personas con diferentes capacidades y actitudes en función de diferentes culturas. Se puede contribuir a solucionar los diferentes temas en la administración estatal mediante dos estrategias. La primera consiste en analizar y evaluar cada problema recurriendo al uso de los recursos propios y a la experiencia ajena. La otra es la *copista* que no es aconsejable. Asimismo ha sido aplicado con resultados diversos en distintos países como en la ciudad de Montevideo en Uruguay y en el Estado de Kerala de la Unión India.



En el mismo Brasil existen experiencias de fracasos como la de Belo Horizonte. En esta ciudad la administración municipal demostró no estar capacitada para traducir, con eficacia, los proyectos de intervención que dirigía y tampoco para conocer efectivamente el impacto financiero de las inversiones previstas. Herederos de un pragmatismo ejecutivo, que normalmente, decide que hacer bajo las presiones coyunturales de intereses, y de una cultura gerencial de improvisación, demostraron no disponer de una base de proyectos ni de rutinas sistemáticas para preparar informes de costos ni para elaborar información para el control de gestión ya que solo existían un conjunto de informaciones dispersas entre los diversos niveles de gestión. Tampoco disponían de personal técnico adecuado. Esto ocasionó que cometieran muchos errores de costeos y se provocó una crisis de credibilidad.

### ***Limites del presupuesto participativo.***

Existen límites que pueden implicar su no instrumentación o la necesidad de diferir ésta en el tiempo para desarrollar primero las condiciones necesarias para su aplicación:

- ✓ *Su aplicación necesita una experiencia mínima de organización social de la ciudad, especialmente en las regiones más pobres.* Caso contrario será un nuevo campo de conflicto. En contextos pobres con bajos niveles de educación los grupos sociales son más fácilmente manipulables.
- ✓ *Es necesario establecer mecanismos y canales fluidos de información y comunicación entre los ciudadanos y los organismos municipales.* Es necesario desarrollar, en forma previa, determinadas estrategias educativas y de sensibilización que permitan la comprensión e interpretación de los ciudadanos de la información pública.
- ✓ *Es necesario un equipo de trabajo presupuestario fuertemente interdisciplinario* que pueda contemplar y considerar el manejo adecuado de las diversas variables sociales culturales y económicas implicadas en el proceso.
- ✓ *La regionalización de la ciudad debe hacerse en el respeto de la identidad y pertenencia social y comunitaria y de organización previa existente.* No deben trazarse límites ajenos a lo cultural y social que atiendan a cuestiones meramente geográficas o de feudos políticos. Ya ello nos ocurrió a los Latinoamericanos en el trazado de las fronteras de nuestros noveles países post revoluciones libertadoras.
- ✓ *Es necesario una capacidad de inversión inicial* para lograr despertar el interés de la ciudadanía. Lo cierto es que en Porto Alegre recién se logro la participación de la población en el proceso de P.P. cuando se dispuso de un adecuado nivel de recursos para inversiones.
- ✓ *Debe existir un flujo de financiamiento autónomo constante.* Si los municipios no tienen autarquía financiera y dependen fuertemente de la coparticipación y otros recursos de los gobiernos nacionales o provinciales, las limitaciones financieras que generalmente también padecen éstos últimos, generalmente generan atrasos donde el hilo se corta por lo mas delgado en perjuicio de las entidades municipales
- ✓ *Debe existir capacidad de gestión de la administración pública* para trabajar de forma programada y una buena capacidad gerencial para producir informaciones estratégicas para la toma de decisiones. La capacidad de gestión constituye una fuerte limitación a la posibilidad de descentralización.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- ✓ *Pueden generarse problemas con otras comunidades* al no existir acciones planeadas en su conjunto. Un ejemplo de ello es el control de la contaminación de los ríos. Se puede solucionar la parte de la ciudad pero no es posible solucionar el impacto provocado en otras zonas.

El problema de la participación, no debe ser concebido como un mero problema técnico de gestión pública sino que es esencialmente una forma determinante del nivel de democracia real existente en la sociedad. Hoy por toda Latinoamérica la *moda* del presupuesto participativo se ha extendido como un reguero de pólvora y no se fomentan con igual empeño otros instrumentos tanto o más valiosos.

Por otra parte entendemos que el PP es erróneamente llamado mecanismo de participación directa puesto que inevitablemente se instrumenta en la elección de delegados, o sea representantes. Lo que sí, estos llevan un mandato directo que no está exento de negociación. Y directo es directo en la lengua castellana tanto en lo privado como en lo público. Y el diccionario del español actual de Seco dice que directo es sin intermediarios. Debemos concluir entonces que es un mecanismo de participación semidirecta. El mecanismo utilizado en Porto Alegre y replicado en el proyecto legislativo presentado en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires es, si se lo analiza medularmente, *burocrático*. Creemos que debe ser simplificado. Para que haya menos escalones entre lo directo y lo semidirecto. Para que haya menos y no más representantes.

Hay que conceptualizar con claridad lo que ha dado en llamarse democracia directa ya que ésta no es aplicable ilimitadamente a todas las situaciones. Es sumamente efectiva cuando se trata de problemas específicos, generalmente en pequeñas comunidades. Pero más aplicable es el concepto de democracia semidirecta que es la ejecución descentralizada de las políticas comunes fijadas por la representación popular con un marco activo de participación. En ningún caso la masa puede reemplazar a la ciudadanía organizada que gobierna a través de sus representantes e influye a través de su participación en organizaciones de la sociedad civil.

### *Sin recursos no hay autonomía.*

***".....si bien el municipio existe desde que hay hombres viviendo en comunidades, la libertad municipal es rara y frágil y entre todas las libertades, la de los municipios - que se instala tan difícilmente- es también la más expuesta a las invasiones de poder" Alexis De Tocqueville en "La Democracia en America"***

Una cuestión vital para el funcionamiento de la administración local es relativa a su financiación. La manera en que se administren los recursos financieros locales, la creación de sistemas para que las transacciones financieras sean eficientes y transparentes (con obligación de rendir cuentas) y la forma de emparejar ingresos con gastos constituye un problema central. Debe considerarse la implementación de fuentes, mecanismos, alternativas instrumentales y diversidad de fuentes de fondos y participación. El carácter político de los municipios está dado por la sujeción a un poder de mayor amplitud que establece regulaciones y controles sobre la comunidad y sobre las actividades de los municipios. La expansión del poder político central ha implicado el control exclusivo de ciertas actividades y recursos, con escasos grados de autonomía para los gobiernos locales. Sin embargo el cambio de paradigmas referente al Estado que se instaló en el último estadio del siglo XX implicó la concepción de municipio como una entidad más autónoma y activa en la promoción del desarrollo rural y urbano.

Entre las restricciones de los municipios que contribuyen a su debilidad institucional se encuentran la insuficiencia financiera para cubrir los servicios que demanda la comunidad y su debilidad organizativa y administrativa para encarar las cuestiones del desarrollo local. Es necesario fortalecer su capacidad financiera. Las fuentes de financiamiento y el crédito son elementos que

propician la autarquía como condición para el ejercicio político autónomo. Es necesaria una readecuación legislativa que redistribuya adecuadamente las condiciones tributarias entre las tres instancias de gobierno dotando al municipio de mayor independencia para buscar alternativas de financiamiento. Si no hay independencia y suficiencia financiera los municipios seguirán siendo simplemente prestadores de servicios públicos y no reales promotores del desarrollo comunitario local.

Esto rebasa el puro aspecto económico, para situarse de lleno en el centro de nuestro federalismo, en la descentralización política y en la efectividad de la autonomía municipal. Quizá el aspecto más sobresaliente de la política municipal es su gran dependencia con relación al gobierno Central o provincial, subordinación que se manifiesta en controles políticos y legislativos. En muchos países con escaso nivel de desarrollo los gobiernos locales carecen de capacidad para recaudar fondos o la que disponen es muy limitada. Para poder apoyar las actividades locales dependen de la transferencia de fondos de su gobierno. Frecuentemente también se les transfieren servicios sin los fondos suficientes para atenderlos debiendo recurrir al aumento de los impuestos locales. Esta cuestión debería resolverse siempre en función del *principio de la financiación* según el cual no se puede imponer nuevos servicios y gastos a los municipios si no se les otorga simultáneamente medios de financiación distintos al aumento de impuestos locales.

El principio económico de la escasez de recursos incide fuertemente en las finanzas municipales agregado al comportamiento creciente de las demandas de la comunidad. Estos sufren un permanente desequilibrio entre la oferta y demanda de servicios, lo que provoca estancamiento económico y disminución del bienestar social de la localidad. Al no tener autonomía ni suficiencia financiera no tienen facultades para diseñar y ejecutar planes de desarrollo derivados de necesidades y oportunidades de la comunidad. Además de los recursos propios de las administraciones locales, es necesario que los municipios cuenten con una financiación adecuada a sus competencias mediante el incremento de la participación financiera local en los ingresos del Estado implementando partidas presupuestarias para fondos de nivelación de servicios locales, para hacer factible el *principio de subsidiariedad*. Deben instrumentarse también medidas tendientes a mejorar la liquidez mediante una gestión más rigurosa de las tasas y precios públicos. Estos se justifican por la contraprestación de un servicio de forma individual o el aprovechamiento del dominio público. La prestación de estos servicios públicos y su financiación no pueden desligarse de conceptos como discriminaciones positivas, estímulos positivos o negativos a ciertos consumos, o cierta progresividad y reflejo de la capacidad económica del contribuyente.

La implementación de una gestión financiera eficaz y eficiente en nuestro país requiere crear instrumentos de gestión e información a fin de planificar, programar, ejecutar, controlar y evaluar el uso de los recursos públicos. Al igual que en el sector privado se debe proporcionar a los funcionarios de la administración pública información financiera y no financiera oportuna que elimine superposiciones, duplicaciones y confusión, incremente la transparencia y la obligación de rendir cuentas y facilite la programación presupuestaria. Simultáneamente se debe proporcionar información a los ciudadanos y establecer mecanismos de auditoría social.

El financiamiento municipal proviene de ingresos propios básicamente impuesto a la propiedad inmueble<sup>4</sup> y a la actividad económica que se realiza en su ámbito territorial y de recursos coparticipados por el gobierno central. Pero es necesario concientizarse que la cuestión financiera municipal es mucho más que la resultante de captar recursos y su canalización, *es reconocer la*

---

<sup>4</sup> El origen del impuesto a la propiedad inmueble se remonta a Giovanni Di Bicci responsable de los asuntos de política exterior de la República de Florencia en la época de los Medici, circa 1500. Giovanni propone – lo que para las alicaidas finanzas florentinas devastadas por la guerra era un grandioso proyecto – el impuesto a la propiedad. Una forma de cobrarle a la burguesía – siempre deseosa de guerrear contra otros principados- su responsabilidad ante los costos de la guerra. Giovanni era un hombre sumamente rico, pero él no tenía ni dominios ni tierras ni castillos ni palacios. El solo tenía dinero.

*importancia de los lineamientos que guían a la misma en la administración de la hacienda en su conjunto.*

***Instrumentos de participación ciudadana.***

Existe una amplia variedad de temas sobre los cuales formular proyectos y programas de carácter participativo y una también amplia variedad de mecanismos de participación. Si bien inicialmente la dinámica de la participación puede ser conflictiva, se va convirtiendo en una dinámica de cooperación a través del diálogo y el creciente conocimiento recíproco. Los gobiernos deben ver a la participación ciudadana como elemento central en la formulación de las políticas sociales, fomentando la creación de organizaciones y redes sociales que incrementen la capacidad de los ciudadanos para gestionar sus propios asuntos y para intervenir en la negociación con el sector público. La existencia de espacios públicos no estatales, lejos de debilitar al Estado contribuye a la eficacia de su desempeño. Pero hay que tener en cuenta también los costos, riesgos y límites de la participación, a fin de diseñar estrategias apropiadas de participación.

Existen instrumentos – entre otros - que deben considerarse como:

1. *Los debates públicos sobre políticas y estrategias públicas* realizadas por medio de foros asambleas y que constituyen un mecanismo de participación sumamente valioso para la sociedad civil.
2. *Los mecanismos de control social y de auditoría social.*
3. *Las encuestas realizadas a la ciudadanía.* Las encuestas municipales en las cuales se consulta a la comunidad sobre diversas cuestiones, desde el nivel de satisfacción en la prestación de determinados servicios hasta el tipo de forestación preferida para su zona urbana específica. Es un mecanismo ágil y eficiente para conocer la opinión de los ciudadanos. Suele incluirse en el reparto de las boletas de los impuestos a la propiedad u otros por lo que su distribución no genera costos adicionales.
4. *La cogestión* como los consejos escolares, comités ambientales, deportivos o culturales, gestores de unidades de salud, comités con participación de los usuarios de los servicios públicos. entre otros que permiten una amplia participación de la sociedad civil.
5. *Instrumentos de acceso directo y gratuito del ciudadano* como líneas telefónicas gratuitas, páginas web, buzones de sugerencias y quejas. Este tipo de instrumentos requiere respuestas oportunas y precisas y no la usual .... *hemos tomado nota de ..... y oportunamente le informaremos....* que solo desalienta la participación.
6. *Los Consejos económicos sociales* como organismos complementarios que sirven de expresión para diversas instituciones de la sociedad civil, ... al decir de Angel Luis Monti *para que participen gobierno, trabajadores, empresarios e intelectuales para que funcione como recinto de diálogo institucionalizado.....* Tienen su origen en la República de Weimar y si bien su fracaso abrió las puertas al nacional socialismo dejaron como herencia el espíritu de contar con instituciones con alto grado de participación. En Argentina la causa principal de su fracaso fue su dependencia del poder central – el Poder Ejecutivo- consecuencia de la actitud de concentración del poder en nuestra cultura. Su dependencia debería ser del Poder Legislativo como forma de lograr un mejor equilibrio de los tres poderes del Estado.
7. *Las iniciativas, los referéndum y las revocatorias* y tantos otros que puede crear la iniciativa y la innovación ciudadana. como las *cartas cívicas* de la ciudad de Hämeenlinna en Finlandia. Las Cartas son también *un factor en la planificación del presupuesto de los organismos municipales, dado que incluyen metas para la prestación de los servicios;*

Lo optimo es crear instrumentos, según la cultura, las características particulares y la idiosincrasia de cada comunidad – sin atarse a ninguno en particular- que aseguren su efectividad como instrumento para canalizar y fomentar la participacion ciudadana. Los propios ciudadanos y la sociedad civil pueden aportar modelos, ideas y porque no sueños de cómo proyectan su participacion en “*lo común*”.

***El pueblo quiere saber de que se trata.***

Argentina, en la ultima reforma constitucional del año 1994, *en el articulo 39 de la constitución incorpora el derecho de iniciativa* de los ciudadanos para presentar proyectos de ley en la cámara de diputados y establece que el numero de firmas requerido para ello no podrá exceder el 3% del padrón electoral. Aclara tambien el articulo 39 de nuestra constitución que no serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal. Posteriormente por vía reglamentaria se sanciono la ley 24747, la cual en su articulo cuarto fija el numero de firmas para impulsar una iniciativa popular en el 1,5% del padrón electoral utilizado para la ultima elección de diputados nacionales. En la misma ley se fija el criterio de distribución territorial para suscribir la iniciativa estableciendo en por lo menos 6 los distritos electorales que deberán firmarla.

Este articulo constitucional cosntiene dos restricciones; uno cuantitativo en cuanto al numero de firmas requerido pero estableciendo al mismo tiempo un tope máximo para que no se puedan exigir porcentajes desmedidos y otro cualitativo en cuanto a los temas que expresamente excluye del derecho a iniciativa.

Entendemos que, si bien la ley 24747 no transgrede el texto constitucional, es de muy difícil cumplimiento. El porcentaje del 1,5% del padrón electoral fijado para las firmas representa aproximadamente unas 335.000 firmas. La iniciativa debe ser redactada en forma de ley y determinar los gastos que insumirá y el origen de los recursos. La redacción requiere conocimientos técnicos que no todos los ciudadanos poseen y hubiera bastado con las líneas sustanciales de la ley cuya sanción se persigue. Al ser sujeta al tramite parlamentario pueden incluirse las consideraciones en materia de técnica legislativa. Lo mismo sucede con los recursos que, ademas de conocimientos técnicos requieren contar con información que no siempre esta a disposición de los ciudadanos. Se trata en todos los casos de requisitos que tornan dificultoso y costoso la presentación del proyecto.

Por otra parte el articulo 40 de nuestra constitución establece el derecho a la consulta popular la que podrá ser vinculante o no vinculante. En caso de la consulta vinculante, es la cámara de diputados la que debe impulsar la consulta siendo obligatorio el voto de los ciudadanos; para el caso de la consulta no vinculante el impulso de la consulta corresponde al congreso o al presidente de la Nación. eximiéndose en este caso la obligatoriedad del voto.

Nuestra conclusión es que las formas de participacion ciudadana establecidas resultan de difícil aplicación Ademas de excluir algunas temáticas que son de gran interés para los ciudadanos como las reformas constitucionales y los tratados internacionales en materia de energía atómica. En tal sentido adviértase que desde la fecha de su sanción en 1994 no han sido utilizados por la ciudadanía <sup>5</sup>, si bien esto constituye un síntoma, no solamente de los escasos y dificultosos mecanismos de participacion sino tambien de la desconstrucción de la sociedad civil y del desinterés de la propia

---

<sup>5</sup> La unica excepcion ha sido la ley referida a “El hambre mas urgente” pero este caso fue impulsada por un poderoso medio de comunicación que cuenta con los recursos económicos y mediaticos necesarios., avalándose así las dificultades económicas y técnicas que encuentran los ciudadanos para el uso de estos instrumentos cuando no se han creado mecanismos facilitadores para su uso y aplicación. No es suficiente la formulación normativa si no esta complementada con una necesaria formulación instrumental.

ciudadanía para todo lo que se refiera a *lo común* lo que aun no es asumido en nuestra sociedad con la misma fuerza que los valores culturales de *lo propio*.

Asimismo, atendiendo al principio de descentralización de las decisiones entendemos que estas formas de participación resultan insuficientes si bien es sobre todo a los niveles locales donde deben ser fortalecidas, correspondiendo a su vez a nuestra constitución fortalecer el poder de decisión a ese nivel.

### **CONCLUSIONES**

***No comenzar a vivir por donde se ha de acabar; algunos toman el descanso al principio y dejan la fatiga para el fin. Quieren otros triunfar antes de pelear. Primero ha de ser lo esencial y después lo accesorio. Baltasar Gracian en "Oraculo, manual y arte de la prudencia"***

Ya señalaba Angel Monti en su tan meritorio como olvidado "Proyecto Nacional" en 1972... *Argentina es una muestra de vacilación como país en su conjunto. Inicia la década de los setenta sin programa, sin estructura política; simplemente inserta en el mundo occidental y con cada vez menos herramientas para gobernar sus propias decisiones; enfocada hacia un estilo de vida que valoriza relativamente cada vez más lo que entra por los sentidos y enfrentada día a día a manifestaciones de mesianismo y mecenazgo que se le ofrecen para resolver sus problemas de una vez y para siempre.....* La realidad argentina, 30 años después señala a las palabras de Monti como una verdad prematura. Una dolorosa, dramática, patética verdad prematura.

¿Que nos pasó a los argentinos? ¿Que pasó con nuestra economía, con nuestro sistema político, con nuestras instituciones, con nuestra clase dirigente, con nuestra sociedad civil, con nuestros ciudadanos, con nuestra educación, con nuestra salud, con nuestro crecimiento y desarrollo, con nuestros sueños, con nuestras ilusiones, con nuestros valores, con nuestras esperanzas? ¿Que nos pasó a los argentinos?

Parfraseando a Ortega y Gasset, *no sabemos lo que nos pasó y eso es lo que nos pasó*. ¡No es hora de respuestas sino de propuestas! Hoy Argentina necesita cambiar las leyes y necesita cambiar la cultura que mueve los actos de los hombres y los paradigmas que dan forma a las cosas. Precisa establecer un sistema democrático más participativo, la reformulación profunda de las estructuras y modelos de gestión de nuestras instituciones gubernamentales, la descentralización de las decisiones y de las acciones, la construcción y fortalecimiento de la sociedad civil y el desarrollo local y sustentable. Argentina, necesita formular un proyecto nacional. Ese proyecto debe abarcar la totalidad de los problemas argentinos con un horizonte estratégico a largo plazo. En ese proyecto debe estar enmarcado el desarrollo local como acción concertada de los municipios y la comunidad.