

## EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES FORMALES E INFORMALES EN LA GOBERNABILIDAD LOCAL

**Autores:** López, Silvana Raquel ([sillop@eco.unc.edu.ar](mailto:sillop@eco.unc.edu.ar))  
Tecco, Claudio ([tecco@eco.unc.edu.ar](mailto:tecco@eco.unc.edu.ar))

### 1. Introducción.

Las **instituciones** son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana (North, D. 2001). Son un sistema de reglas y procedimientos a través de los que se toman decisiones de autoridad y en el marco de las cuales los actores estratégicos resuelven sus conflictos. Constituyen el verdadero régimen político, ya que deciden cómo se toman las decisiones y, al hacerlo, definen quiénes son los actores estratégicos y cómo se puede acceder a esa categoría dentro del sistema establecido. Este tipo de reglas determinan el tipo de relaciones que se establecen entre el poder político, por un lado, y la esfera económica y social por otra. La gobernabilidad será mayor cuanto mayor sea la duración de las reglas y procedimientos, es decir cuanto mayor sea su institucionalización. Además, serán más duraderas cuanto más capaces sean de contener y procesar en forma pacífica el conflicto entre los actores estratégicos.

Existen instituciones formales e informales. Las instituciones **formales** son creadas por actores que controlan recursos de poder y tienen el carácter de normas legales (una Constitución, una Carta Orgánica Municipal, etc.). Pero existen también instituciones **informales**, éstas son los códigos de conducta no escritos que regulan las prácticas sociales cotidianas, prácticas que reconocen un origen y una determinada profundidad histórica.

No siempre existe correspondencia entre la institucionalidad formal y la informal; es frecuente que normas legales se conviertan en letra muerta, por cuanto las prácticas sociales concretas se regulan por una institucionalidad informal que contradice la establecida por tales normas.

Los constituyentes de un municipio pueden sancionar una Carta Orgánica consagratoria de una nueva institucionalidad formal y promover con ello innovaciones en la modalidad de gestionar lo público; sin embargo en tanto las reglas informales que regulan las relaciones entre los actores locales sean diferentes u opuestas la efectividad de los cambios buscados será débil. Un programa social o de empleo puede tener un excelente diseño técnico, pero su puesta en práctica en un medio en el que predomina una institucionalidad de tipo clientelar es muy probable que produzca resultados distintos –incluso contradictorios– a los previstos.

En nuestros estudios sobre gobierno y gestión local (López, S. 1998, 2002, 2003a, 2003b; Tecco, C. 1997a, 1997b, 2002, 2003) hemos podido constatar este tipo de tensión institucional: municipios en los cuales se desarrollan prácticas de gestión participativa, pese a que no cuentan con un orden normativo formal que les imponga tales prácticas. Por oposición, existen municipios escasamente innovadores cuyas Cartas Orgánicas consagran sin embargo principios de participación, *empoderamiento* y control social, estableciendo incluso procedimientos y estructuras para su puesta en práctica.

Sucede que las instituciones son producto de un largo proceso de interacción histórica y su transformación es de carácter evolutivo. Los verdaderos cambios institucionales no son resultado de operaciones ingenieriles o del voluntarismo político, demandan profundas mutaciones en el gobierno y la sociedad local.

En la primera parte de este trabajo nos proponemos reflexionar sobre el tema antes expuesto, a partir de observaciones realizadas en municipios de características diversas. Luego de hacerlo, abordaremos el análisis de las capacidades a desarrollar en los nuevos escenarios locales, para lo cual habremos de referirnos al fortalecimiento del gobierno y la administración municipal como condición necesaria para cumplir de manera efectiva el rol de articulador del sistema de acción local.

## **2. Las capacidades de los gobiernos locales para “crear” instituciones.**

En el año 1994, la Constitución de la Nación Argentina es reformada. Como parte de ese proceso de reforma, se incorpora el artículo 123 que consagra finalmente la autonomía municipal, poniendo fin al debate doctrinario sobre el carácter de autarquía o autonomía de los gobiernos locales en la República Argentina, discusión que se había originado por la poca precisión constitucional acerca del “régimen municipal” que debían asegurar las provincias como garantía de su existencia ( artículo 5 de la Constitución de 1853).

Es así que se establece que *“cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”*. Cabe aclarar que ya muchas constituciones provinciales en el país habían receptado expresamente y en forma previa el principio de la autonomía municipal, con distinto alcance y contenido.

Como partimos de un concepto de instituciones que pone énfasis en las “reglas de juego” formales e informales que rigen las interacciones en una sociedad determinada, entonces desde ya que no podemos afirmar que, de la declaración formal de la autonomía a nivel constitucional, se derive sin más una autonomía real para los municipios.

Si bien podemos considerar que en estos días todos ostentan un alto grado de autonomía política, en lo que refiere a la posibilidad de elegir democráticamente a sus propias autoridades y también administrativa, no podemos decir lo mismo respecto de la autonomía institucional, que aparece directamente negada a muchos de los municipios de la República. Mucho menos podemos generalizar la situación en relación a la económica y financiera, aún cuando se constituye en una condición fundamental para el ejercicio de sus atribuciones y en un requisito indispensable a la hora de afirmar o no el carácter autónomo de los gobiernos locales.

Más allá de estas apreciaciones, nos interesa detenernos sobre todo en uno de los aspectos de la autonomía concedida a los municipios: la institucional. Esta consiste en la posibilidad con que cuentan algunos municipios de dictarse su propio ordenamiento jurídico. O, como suele llamarse, la posibilidad de dictar su propia Carta Orgánica Municipal.

¿ Por qué nos interesa específicamente este aspecto de la autonomía? . Porque al dictar sus Cartas Municipales, los municipios ponen a prueba su capacidad de establecer formalmente las reglas de juego fundamentales de la sociedad local y que pautan las interacciones entre los poderes del Estado Municipal y las del gobierno local con los vecinos y organizaciones de la sociedad local. Esta posibilidad de formalizar por primera vez el marco de reglas, instituciones y prácticas que deben sentar los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos y las organizaciones en la sociedad local, se constituye en una importante oportunidad para todos los municipios habilitados según cada constitución provincial, adopten aquellas instituciones que más se adecuen a las características específicas de cada sociedad para las que se dicta la Carta Orgánica, dentro de los límites impuestos por la propia Constitución provincial.

Tomaremos como ejemplo lo sucedido en la Provincia de Córdoba que ha consagrado en el año 1987 la autonomía institucional de aquellos municipios que tienen la categoría de ciudades (más de 10.000 habitantes). Desde entonces, muchas ciudades cordobesas se han dictado sus ordenamientos jurídicos fundamentales y, mediante ellos, se ha incorporado una importante cantidad de instituciones (reglas).

Entre ellas se destacan las que tratan de mejorar la representatividad de los candidatos a cargos electivos, mediante la posibilidad de ejercicio del voto de preferencia o que prescriben la necesidad de seleccionar candidatos por procedimientos de internas abiertas.

Tenemos también una importante cantidad de reglas que importan la integración de los vecinos y organizaciones locales a la gestión de gobierno (institutos de democracia semidirecta, Consejos Asesores, Asambleas, etc.); además de la recepción de instituciones que tienden a hacer efectiva la responsabilidad política de los funcionarios municipales (López, 1998).

En fin, si nos tomamos el trabajo de leer detenidamente las Cartas Orgánicas Municipales podremos observar ordenamientos jurídicos que tratan de mejorar sustantivamente el régimen democrático a nivel municipal, mediante reglas que aumentan y fortalecen la posibilidad de participación ciudadana, y, por otro lado, nos encontramos con reglas que intentan mejorar la representación de los representantes. Participación y representación son dos pilares fundamentales en la forma democrática de estado y los municipios han tratado de fortalecer estos aspectos en los nuevos ordenamientos jurídicos.

Pero, si nos tomamos el trabajo de mirar la realidad en estos municipios y confrontarla con las reglas formales que se han establecido, observaremos que las reglas efectivamente vigentes son otras.

Ello porque las reformas institucionales o lo que es lo mismo, las reformas de las reglas que pautan la interacción en una sociedad determinada provienen de la evolución y dinámica social y son producto de un proceso de interacción histórico. *“Las instituciones cambiarán cuando, dado un marco institucional determinado, ante un cambio en los precios relativos o en las preferencias, un número suficiente de actores llega a la conclusión de que un cambio del marco institucional va a procurarles mayores ventajas personales y/o colectivas, siempre que, además, tales actores sean capaces de construir una coalición suficiente para apoyar no sólo el cambio en la institucionalidad formal sino para mantener la vigencia de dicha institucionalidad hasta conseguir su institucionalización informal, es decir, su incorporación a los hábitos y modelos mentales y valorativos dominantes”* (Prats, J. 2001).

Entonces, podemos afirmar que el cambio institucional es sumamente complejo, por lo menos, por dos razones: a) la conexión entre cambio institucional y proceso de aprendizaje social y b) las posibilidades y límites de los gobiernos frente al cambio institucional, teniendo en cuenta el componente informal de las instituciones.

¿Qué queremos decir con esto? Que si las reglas que guían la interacción no son fruto de un proceso de aprendizaje social, sino que se incorporan a la vida local a través de un procedimiento de sanción formal, tienen pocas posibilidades de adquirir vigencia real. Y, por el contrario, que es posible cambiar el estilo de gestión y volverlo más democrático y participativo aún en circunstancias en que estén restringidas jurídicamente las posibilidades de ejercer la autonomía municipal.

No con esto queremos soslayar la importancia que conlleva el reconocimiento de la autonomía institucional municipal: lo que sustentamos es que el ejercicio mismo del derecho acordado requiere

de construcción de capacidades colectivas. Dichas capacidades pasan por el saber reconocer cuáles son las reglas posibles para determinada sociedad.

A lo que apuntamos con esto es que las reformas institucionales han sido casi meramente “formales”, es decir, no han trascendido más allá de la voluntad de los constituyentes municipales que las han acordado y la interacción probablemente se siga desarrollando en los mismos andariveles por los que se venían desarrollando antes de la sanción de este tipo de ordenamientos jurídicos.

Vaya como ejemplo lo acontecido en la ciudad de Córdoba, en circunstancias de hacer efectiva la responsabilidad política. Contra una gestión municipal completamente deslegitimada se inicia un proceso de revocatoria popular del mandato del Intendente Municipal, contemplado en la Carta Orgánica Municipal, sancionada en 1995 y, simultáneamente (el mismo día), se presentan en el Concejo Deliberante, tres pedidos de juicio político contra el mismo funcionario. Ambos procesos, según la misma Carta, no pueden desarrollarse en forma paralela, por lo que se tuvo que acudir a la Justicia Provincial para que habilitara una de las dos vías. Cabe aclarar que, a todo esto, para el año 2002, el Concejo Deliberante no había reglamentado el procedimiento a seguir para el juicio político. El Tribunal Superior de Justicia de la provincia habilitó el proceso de revocatoria popular y se procede a la recolección de firmas para solicitar la destitución del Intendente. En un proceso donde se producen todo tipo de irregularidades, se logra la recolección de 115.000 firmas. La Carta Orgánica exigía 85.875 firmas, cifra que se alcanzó, pero con la existencia de un alto porcentaje de firmas nulas e impugnadas ya que aparecían suscribiendo el pedido personas sin domicilio en la ciudad o suscribiendo el pedido una misma persona más de una vez. Se llama a referendum a realizarse en diciembre del 2002, para que los ciudadanos cordobeses se expresen a favor o en contra la revocación del mandato del Intendente, quien en última instancia recibe un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que suspendió el proceso.

El caso, analizado muy brevemente, nos presenta la vigencia de normas informales que llegan hasta a invalidar las formales. Un principio inherente a la forma republicana de gobierno - “ la responsabilidad de los gobernantes” -, ¿está incorporado en nuestra cultura política?. Al parecer, en algunos casos, no. En el ejemplo que nos ocupa, el Concejo Deliberante obvió por siete años la reglamentación del juicio político, hecho que posibilitó la presentación ante la Justicia para que ésta determinara en última instancia, cuál era el procedimiento a seguir en el caso. El Intendente del mismo caso evadió la responsabilidad política que le cabía ante el otro órgano de poder del Estado Municipal (el Concejo Deliberante) y también ante los ciudadanos (revocatoria). La incomunicación entre representantes y representados se hace patente cuando se inician simultáneamente (el mismo día) dos procesos incompatibles entre sí: la revocatoria y el juicio político. La desinformación y hasta la irresponsabilidad ciudadana quedó expuesta en el proceso mismo de recolección de firmas que arrojó un alto porcentaje de firmas nulas e impugnadas.

Este podría ser un caso de excepción, por ello queremos ilustrar las apreciaciones con otro ejemplo. Una de las instituciones incorporadas a las Cartas Orgánicas Municipales es la Audiencia Pública, procedimiento por el cual los vecinos o entidades representativas de los mismos tienen posibilidades de hacerse escuchar, ser informados, proponer ideas o sugerencias sobre emprendimientos municipales o sobre problemáticas concretas. Se trata, en definitiva, de un instituto que intenta reducir la distancia entre representantes y representados. Estas audiencias públicas son, en algunos casos, de convocatoria obligatoria (por ejemplo, entre la primera y segunda lectura del presupuesto; privatización de obras, servicios y funciones del municipio, concesión de servicios y obras públicas, etc.).

La Carta Orgánica de la ciudad de Villa María receta esta institución para numerosos supuestos y lleva realizadas más de quince audiencias públicas hasta el presente. Siendo una ciudad que cuenta

con más de 70.000 habitantes, se registra en la casi totalidad de dichas audiencias la presencia de una escasa cantidad de vecinos (dos o tres personas).

¿Qué es lo que nos está indicando este último ejemplo? Que la participación ciudadana requiere de ciudadanos activos e informados. En sociedades caracterizadas por el individualismo y la apatía, es difícil que por la sola incorporación de instituciones participativas se logre el involucramiento ciudadano. La participación requiere de prácticas participativas sobre las cuales construir el proceso de aprendizaje social. La legislación puede contribuir apuntalando la sostenibilidad legal de las experiencias, pero la norma formal no “crea” de la nada espacios de participación que no son demandados explícitamente por los ciudadanos, ni que los gobernantes están dispuestos a conceder a los mismos, en virtud de la presunta “pérdida de poder” sobre la toma de decisiones que tal apertura puede suponer. Mucho menos podemos incitar a esa participación si los ciudadanos desconocen cuáles son los canales de participación y no se educa e informa para la participación. Es más, no se puede esperar que los ciudadanos participen si los gobernantes no respetan ni aceptan las reglas establecidas.

En el otro extremo, tenemos ejemplos de prácticas participativas que profundizan la democracia más allá de su previsión legal.

En un pequeño municipio del sur de la provincia de Córdoba, de poco más de mil habitantes, desde el año 1991 se viene implementando un procedimiento anual que ellos denominan “Cabildo Abierto” o “Asamblea”. Los ciudadanos de Viamonte tienen mediante esta institución la posibilidad de discutir sus problemas o necesidades prioritarias y proponer soluciones a las mismas; lo acordado en esta instancia sirve para orientar la gestión municipal. La Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Córdoba que rige para el Municipio de Viamonte (que no goza de autonomía institucional) no incluye esta posibilidad, ni el propio municipio ha dictado una Ordenanza “creándola”. Sin embargo, sigue vigente desde 1991. Los ciudadanos se han apropiado de ella, posibilitando su supervivencia y el gobierno local la utiliza como un insumo fundamental de la gestión.

También puede destacarse el caso de la ciudad de Rafaela, situada en la Provincia de Santa Fe. Los municipios santafesinos no gozan de autonomía institucional. Ello no le ha impedido a Rafaela convertirse en un municipio que es tomado como referencia por otros, tanto en lo que se relaciona con modalidades y sistemas de gestión, como en lo que al involucramiento y participación ciudadana se refiere. Aquí la municipalidad construye y fortalece sus propias capacidades, encargándose además de construir y fortalecer capacidades de otros actores locales.

El gobierno local ha demostrado una gran capacidad de establecer reglas que pautan la interacción en la sociedad local, más allá de la “incapacidad formal” de establecerlas en una Carta Orgánica.

Los ejemplos tienen como objetivo el mostrar (o demostrar) que las verdaderas reformas institucionales pasan por otro lado. Como ya mencionamos, la conexión que existe entre cambios institucionales y la existencia de procesos de aprendizaje social nos advierte acerca de las posibilidades y límites de los procesos que priorizan una elaborada arquitectura “jurídica formal” y en los que, materialmente, la dinámica del sistema político se desenvuelve en forma paralela y de acuerdo a normas informales que las más de las veces contradicen el diseño jurídico. Si las Cartas Orgánicas Municipales tienen el sentido de establecer las reglas de juego de una localidad determinada, dichas reglas deben tener relación con la sociedad a las cuales están dirigidas. De nada vale tener una constitución municipal en la que se recepten instituciones de participación, representación y responsabilidad si las autoridades no están dispuestas a generar los espacios para hacerlas efectivas y no simplemente declamativas; tampoco si los ciudadanos no las conocen ni utilizan.

Los gobiernos locales, por el rol que ocupan en cualquier municipio, deben contar con capacidad de construir y/o fortalecer instituciones; esto es capacidad para contribuir al establecimiento de las reglas de interacción que coadyuven a la consecución de determinados fines, en función de los retos y oportunidades específicos que tienen planteados.

Si las instituciones son fruto de un proceso de aprendizaje social, los cambios institucionales requeridos necesitan de la orientación en el sentido determinado. Dicha orientación puede estar a cargo de los gobiernos locales. Consideramos por tanto deseable que el municipio tome iniciativas en este campo. En un entorno variable, los gobiernos locales deben desarrollar un tipo de liderazgo que procure conducir y movilizar el proceso de aprendizaje social hacia el establecimiento de un marco institucional acorde al contexto político, económico y social en que le toca actuar, con mayor razón si se considera la incidencia que tiene el sistema institucional en la dimensión de la gobernabilidad.

El desarrollo, la legitimidad y la gobernabilidad requieren, en nuestros tiempos, de reformas estructurales que pasan por la reforma de las reglas de juego y, en este sentido, los gobiernos locales tienen una responsabilidad ineludible: desarrollar las capacidades para orientar e influir en el proceso de aprendizaje social que conlleva a la vigencia de una institucionalidad acorde a los retos que el entorno plantea.

### **3. El desarrollo de capacidades para articular actores y promover la formación de capital social.**

Un gobierno local puede obtener tecnología, incorporada o no a equipamientos, mediante la adquisición de bienes o la contratación de servicios externos de consultoría. En tanto conocimientos aplicados al desarrollo de procesos y productos, la tecnología es un bien transable en el mercado. Sin embargo, la adquisición de tecnología no garantiza *per se* que la organización adquirente desarrolle su *capacidad tecnológica* (Irfan ul Haque, 1995).

En efecto, la capacidad tecnológica del municipio son los conocimientos, habilidades y experiencias de la organización, como así también los vínculos e interacciones que existen a su interior y con otras organizaciones. En la capacidad de innovar inciden sus propios recursos internos, pero también lo hace el entorno institucional en el cual se desenvuelve. La calidad y resultados de los programas municipales se encuentran condicionados tanto por el orden y la dinámica de la propia organización (estructuras, procesos, sistemas de gestión, capital humano, cultura organizacional, etc.) como por las características de los sistemas sociales de acción local.

Una sociedad local activa e innovadora potencia las posibilidades del gobierno municipal, que ejerce la representación política de aquella, para aprovechar plenamente sus capacidades: la administración local puede concentrarse en aquello que le es esencial e indelegable, e incorporar a organizaciones, privadas y sociales a la prestación de determinados servicios públicos y a la atención de diversas cuestiones de interés social.

Sin embargo, para integrar a la gestión pública local recursos externos se requiere contar con capacidades propias: sistemas de información y diagnóstico para la toma de decisiones, estructuras flexibles que se adapten a los cambios y funcionarios con conocimientos, tanto referidos a las cuestiones sustantivas de su incumbencia como así también sobre métodos y procedimientos de gestión asociada.

En tal sentido, la calidad del capital humano y del know how de la propia organización municipal es una cuestión básica para liderar procesos de gestión participativa.

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

En la nueva gerencia pública, la participación de empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil no incluye a las funciones normativas y regulatorias, las cuales continúan siendo responsabilidad exclusiva e indelegable del estado. La participación de actores privados y públicos no estatales se realiza principalmente a través de la provisión de bienes y servicios públicos, pudiendo ello dar lugar a la conformación de un creciente espacio público. Sin embargo, el rol cualitativamente más importante continúa estando en el ámbito gubernamental, no ya como prestador directo de todos los servicios, sino como responsable de la calidad de los mismos y garante de los derechos de los ciudadanos consagrados en el orden institucional vigente.

Es saludable que el municipio articule actores no gubernamentales para atender necesidades y demandas de la sociedad local, en tanto lo haga a partir de un orden racional-legal y cuente con una burocracia moderna, en el sentido weberiano.

Los intentos de “publicación” y “gestión participativa”, en contextos en los que subsisten prácticas patrimonialistas y clientelares, pueden involuntariamente conducir a la cristalización de formas de dominación pre-modernas. Es por ello que, para que la esfera municipal del estado no sea colonizada por elites locales poseedoras de mayores recursos de poder, no es suficiente promover la incorporación de actores sociales externos a la gestión pública. Se requiere contar con una institucionalidad formal e informal que garantice reglas de juego transparentes, como así también consolidar una burocracia moderna, conformada con recursos humanos calificados a tales fines y que opere con arreglo a normas claramente establecidas.

El municipio no es “un actor más” en la gestión estratégica local y su rol no se restringe a operar como catalizador de iniciativas originadas en la sociedad civil; debe también poseer capacidad de iniciativa y condiciones para liderar procesos. Asimismo, el liderazgo de los actores gubernamentales no puede fundarse exclusivamente en cualidades personales de individuos que circunstancialmente ejercen funciones de gobierno. Si bien este tipo de cualidades individuales son importantes, particularmente en municipios pequeños, se requiere también disponer de equipos de gobierno sólidos y servidores públicos de carrera con calificaciones apropiadas para las funciones que ocupan y las actividades que desarrollan.

A nuestro criterio, integrar agentes privados y sociales a la gestión pública local demanda un esfuerzo previo de preparar a la propia administración municipal para desarrollar de modo efectivo su rol de articulador de iniciativas y proyectos, como así también para liderar los procesos de transformación local.

Una herramienta que contribuye a fortalecer la organización municipal -y que también facilita la participación informada de agentes externos en la gestión pública- son los sistemas de información y diagnóstico de la realidad local.

No es necesario fundamentar lo importante que resulta el contar con información pertinente, de calidad y oportuna en los procesos de toma de decisiones; es abundante la producción teórica y la evidencia empírica sobre ello.

Un sistema de información municipal se encuentra superpuesto a la estructura de la organización y su función principal es proporcionar datos para tomar decisiones y facilitar la coordinación de la organización a través de canales formales e informales. Permite describir situaciones reales a través de información cuantitativa y cualitativa, posibilitando el ajuste de las acciones gubernamentales en contextos cambiantes.

Se requiere información confiable y actualizada sobre el entorno social y económico, sobre la población y el territorio en el cual el municipio tiene jurisdicción, sobre el ambiente físico-biótico,

hábitat, el transporte, la infraestructura, los equipamientos colectivos y un largo etcétera que no es nuestro propósito desarrollar en este trabajo.

Este tipo de datos objetivos puede (y a nuestro criterio debe) ser complementado con información sobre las expectativas y prioridades de la ciudadanía en materia de obras y servicios públicos, la cual debe actualizarse con periodicidad regular. A los fines de diseñar políticas, las representaciones que los ciudadanos tienen de la realidad son tan (o más) importantes que los datos objetivos de esa propia realidad y el costo de aplicar con tales fines encuestas periódicas a muestras representativas de la población no difiere sustancialmente del que tienen los sondeos que frecuentemente se realizan para conocer “intención de voto” o “imagen del gobierno”. En nuestras investigaciones hemos podido comprobar el interés de la población por participar en este tipo de encuestas y la escasa importancia que los gobernantes locales asignan a una herramienta de información como ésta, la cual les permitiría realizar correcciones y reasignar prioridades en sus planes de gobierno.

Además de información sobre la sociedad y el territorio, el gobierno local requiere, para administrar eficientemente sus recursos, captar, procesar, analizar y transferir información general y sectorial sobre la propia administración: catastral, tributaria, de obras y servicios públicos, etc.

Un sistema de información y diagnóstico es también una herramienta útil para los actores externos al gobierno municipal: transparenta la gestión y brinda a los actores sociales insumos para participar en la formulación, puesta en práctica y monitoreo de programas y proyectos.

Desde un enfoque *botton-up*, la participación social es fundamental, en todas las etapas de los procesos de políticas públicas; no podemos sin embargo ignorar que los sujetos participantes tienen habitualmente desiguales oportunidades de acceder a información relevante para la toma de decisiones y que sus conocimientos tampoco son equivalentes. Las desigualdades no son sólo de información, sino también de conocimientos y capacidades para incidir en la toma de decisiones. Es por ello que las asimetrías en materia de recursos de conocimiento y de poder demandan del municipio acciones específicas de apoyo a los actores más débiles, por lo que brindarles acceso a información contribuye a su fortalecimiento.

Al igual que en materia de información y diagnóstico, el desarrollo de capacidades internas para formular, gestionar y evaluar proyectos es una cuestión clave para los gobiernos locales. En numerosos casos de municipios argentinos que hemos estudiado, existe una marcada dependencia de consultores externos por carecer la organización de profesionales calificados en la materia. Sin descartar el *out sourcing* como mecanismo para formular y gestionar el financiamiento de proyectos, el municipio no puede prescindir de actores internos con conocimientos y habilidades que le permita interactuar con consultores externos, a fin de adaptar las “soluciones tecnológicas” de los oferentes a las características del medio en el cual habrán de aplicarse. Con ello se reducen los riesgos de convertir al municipio en una suerte de rehén de consultoras que abastecen a un mercado cautivo y crean demanda a partir de su oferta.

Además de los recursos tradicionales del presupuesto municipal, existe una variada oferta de financiamiento de proyectos locales, pero para aprovechar tales oportunidades se requiere contar con las capacidades de formulación y gestión antes mencionadas. Asimismo, los municipios que cuentan con un plan general de gobierno se encuentran mejor posicionados para aprovechar este tipo de oportunidades externas, integrándolas a una estrategia previamente definida.

No es lo mismo incorporar a la agenda municipal, de modo desarticulado, programas y proyectos de elaboración externa que integrar a un plan de gobierno éstas u otras oportunidades que se ofrezcan en el contexto. Si se tienen claros los propósitos, objetivos y las líneas generales de acción para lograrlos, es posible dotar de mayor racionalidad y efectividad a las políticas públicas, como así también re-

diseñar la administración en función de ello, realizando una mejor asignación de los recursos humanos y técnicos con los que se cuenta.

#### **4. Municipio y capital social.**

Decíamos en el apartado anterior que los cambios institucionales refieren tanto a la organización municipal como a su articulación con actores externos y que es fundamental la preparación y el fortalecimiento del gobierno y la administración local para desarrollar procesos de gestión participativa. Es por ello que habremos ahora de ocuparnos del otro componente de la relación planteada, la sociedad local.

Las realidades locales son muy diversas. Existen sistemas de acción locales cuyos componentes operan con lógicas de actuación cooperativas e innovadoras, integrados por actores sociales que comparten identidades fundadas en una historia común pero no “nostálgica”, sino orientada al futuro (Arocena, J. 1995). Ahora bien, abundan también sociedades locales desarticuladas, sin proyectos compartidos, anómicas, con identidades colectivas débiles. Es evidente que en casos con características como las primeramente mencionadas el gobierno local contará con mayores posibilidades para desarrollar innovaciones en la gestión pública.

Cabe entonces preguntarnos, ¿por qué determinados territorios son proclives -y otros no lo son- a transitar por los senderos del desarrollo endógeno, mediante cooperación sinérgica de sus agentes sociales y la acumulación de capital social?

El enfoque neoinstitucionalista nos ofrece un principio de explicación en su consideración de las normas como productos de procesos histórico-sociales. Pero aún tratándose de un proceso de tales características, ¿se trata de fenómenos espontáneos o, por el contrario, es posible que determinados actores locales, por su posicionamiento estructural en la sociedad local, por detentar determinados recursos (económicos, culturales, de poder o simbólicos) contribuyan a generar condiciones que favorezcan la formación de capital social?

Los estudios de caso aportan conocimientos sobre experiencias en las cuales determinados “agentes de desarrollo” o “actores estratégicos” han desempeñado el rol de catalizadores, liderando procesos exitosos de desarrollo. Estamos pensando en formas pluralistas y democráticas de liderazgo, capaces de articular sistemas complejos de actores -con valores e intereses contradictorios- para que la cooperación en el territorio no resulte en un juego de suma cero, sino que conduzca al desarrollo de visiones y proyectos colectivos.

Es obvio que las condiciones para el surgimiento de este tipo de liderazgo son más propicias en *entornos innovadores* (P. Aydalot y D. Keeble, 1988), con profundidad histórica e identidades colectivas sólidas. Sin embargo, es también necesario plantearnos el desafío de aportar ideas que contribuyan a la elaboración de estrategias apropiadas para sociedades locales que no reúnan las características antes apuntadas.

En nuestra opinión, considerando las atribuciones que el régimen municipal asigna a los gobiernos locales, interpretamos que éstos son actores estratégicos en el sistema de acción local. Al gobierno municipal le cabe -y con mayor razón si existen debilidades organizativas e institucionales en la sociedad local- desempeñar un rol activo para promover la formación de capital social, estimulando la conformación de OSC y su articulación en redes, publicando los proyectos y acciones de la administración local.

El concepto de entorno innovador refiere a un entramado institucional reticular, con múltiples interacciones entre sus componentes y con capacidad para innovar y apropiarse de lo universal,

adaptándolo a las características del medio local. Entornos en redes de estas características son generadores de economías externas, aprovechables tanto por las organizaciones privadas y sociales, como por el gobierno local.

En los entornos innovadores existen flujos de información intensos y en todas las direcciones, lo cual posibilita un aprovechamiento colectivo de las ventajas competitivas individuales.

Las *capacidades de innovación* (de acuerdo al significado que hemos ya asignado a dicho concepto) no son homogéneas en el universo compuesto por todas las administraciones municipales; como tampoco son igualmente innovadores los entornos en los cuales aquellas operan.

Refiriéndose específicamente al desarrollo local, desde el territorio, F. Barreiro Cavestany (2001) afirma que las capacidades locales para el desarrollo surgen del aprendizaje nacido de la interacción social y de la acumulación de capital social. No son el fruto de la capacidad de cada actor, sino de las capacidades generadas en las redes de cooperación. En tal sentido, a través de las redes fluye información y conocimientos, los cuales se transmiten de modo informal, en el día a día y las prácticas concretas.

Ahora bien, a diferencia del capital físico, la acumulación de capital social no depende de la voluntad externa de uno (o de pocos) “inversores” que adopten decisiones racionales basadas en cálculos de rentabilidad; por el contrario, es esencialmente endógeno y relacional, resultado de procesos e instituciones enraizados en la historia de una sociedad. Pueden construirse o deconstruirse organizaciones pero la formación de capital social requiere institucionalidad y articulaciones reticulares.

Cuando nos referimos a un *tejido social y productivo* de alta *densidad* queremos con ello significar (a) la presencia en un mismo lugar de una multiplicidad de actores; (b) que estos actores comparten valores sobre el significado y características de las innovaciones sociales y productivas y (c) que existe interacción entre ellos a través de redes institucionales.

En este marco, la capacidad de iniciativa del gobierno local es también un factor clave, ya que implica desarrollar aptitudes para movilizar recursos existentes en el medio, mediante un sistema de negociación permanente entre actores, con el fin de construir un proyecto colectivo.

Para hacerlo, se requiere no sólo voluntad política, sino también contar con capacidades y recursos para ello.

El gobierno local puede cumplir un rol activo en la producción de capital social, a través de acciones que contribuyan a generar un ambiente en el cual las organizaciones sociales encuentren canales de articulación.

El gobierno local es catalizador de iniciativas originadas en la sociedad civil, pero no basta con esperar pasivamente a que tales iniciativas sociales se produzcan. Articular actores sociales requiere también ejercer un liderazgo y los gobernantes locales pueden desempeñar este rol de líderes, tomando iniciativas que promuevan la asociación comunitaria, diseñando y proponiendo a la sociedad proyectos que potencien los recursos endógenos; proyectos que una vez puestos en práctica arrojen resultados positivos, capaces de producir un efecto demostración que posibilite a la sociedad valorar el capital social como recurso para mejorar su calidad de vida.

## **5. Conclusiones.**

Hoy se sostiene que los gobiernos municipales no deben limitar sus funciones a la prestación de servicios urbanos básicos, sino que se les atribuye un rol fundamental de facilitadores y promotores en el campo del desarrollo económico y social de sus sociedades.

El entorno político, económico y social exige la elaboración de nuevas reglas y de nuevas pautas de comportamiento. Se requiere una profunda transformación de la agenda política local y del sistema institucional que debe soportarla. Es decir que los gobiernos locales deben ser capaces de generar una institucionalidad acorde a lo que los nuevos tiempos exigen.

Esta tarea no es fácil teniendo en cuenta el concepto de instituciones del cual partimos. Requiere del desarrollo de capacidades que hagan de los gobiernos locales organizaciones que orienten, dinamicen e influyan en el proceso de aprendizaje social que propicie el cambio institucional en función de los retos que el entorno está planteando. Se requiere, además, el desarrollo y fortalecimiento de la capacidad tecnológica de los municipios. El esfuerzo previo para preparar a la propia administración municipal, le permitirá integrar a la gestión pública local recursos externos.

En definitiva, se necesita de una nueva institucionalidad y los gobiernos locales deben hacer un esfuerzo conciente en este sentido.

## **Bibliografía**

- Arocena, José (1995): *"El desarrollo local: un desafío contemporáneo"*. CLAHE, Caracas, Ed. Nueva Sociedad.
- Aydalot, P. & Keeble, D (1988): *"High technology industry and innovative environments"*. Londres, Routledge.
- Barreiro Cavestany, Fernando (2001): *"Desarrollo desde el territorio. (A propósito del desarrollo local)"*, Colección de Documentos, Instituto Internacional de Gobernabilidad, [www.iigov.org](http://www.iigov.org)
- Coleman, James (1990), *"Social Capital, Foundations of Social Theory"*, Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Irfan ul Haque (1995): *"Trade, Technology and International Competitiveness"*, Washington, EDI World Bank.
- López, Silvana Raquel (1998): *"Las Cartas Orgánicas. Análisis de las Cartas Orgánicas de las ciudades de Córdoba, Río Cuarto Y Villa María"*. En "Administración Pública y Sociedad" N°11. Revista del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- López, Silvana Raquel y Fernández, Silvana Cecilia (2002) *"La innovación y la incorporación de nuevas tecnologías en la gestión local de políticas de desarrollo económico y políticas sociales: experiencias cordobesas"*. En "Tecnologías y gestión local en Argentina: experiencias y perspectivas" Díaz, Cristina; Nari, Patricia y Grandinetti, Rita (Comp.) Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- López, Silvana Raquel (2003): *"Sumando esfuerzos para el desarrollo económico local y regional. El caso de Villa María"*. En "Alianzas para el desarrollo local en Argentina. Experiencias, aprendizajes y desafíos". Daniel Cravacuore (Coord.) Editorial Dunken, Buenos Aires.
- López, Silvana Raquel (2003), *"Instituciones y gobernabilidad democrática a nivel local: análisis del caso de la ciudad de Villa Allende"*. Proyecto de Investigación. IIFAP-UNC,

Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina (mimeo)

- North, Douglass C. (1996) *“Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Prats, Joan (2002a), *“Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y Analítico”*, Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica).
- Prats, Joan (2002b): *“D. C .North: el neoinstitucionalismo y la teoría del desarrollo institucional”*. Colección de Documentos. Instituto Internacional de Gobernabilidad. <http://www.iigov.org>
- Tecco, C. (1997a): *“El Gobierno Municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los Municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales”*. En García Delgado, Daniel (Comp.) "Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y Sociedad Civil en Argentina". FLACSO, Ofic.de Publicaciones C.B.C., Universidad de Buenos Aires.
- Tecco, C. (1997b): *“Sobre las características de la Gestión Pública en Municipios Pequeños e Intermedios. Apuntes basados en estudios de casos”*. Administración Pública y Sociedad Nr. 10, IIFAP, Córdoba, Argentina.
- Tecco, C. (2002): *“Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local”*. Capítulo en libro de Cravacuore, Daniel (Comp.) “Innovación en la Gestión Municipal”. Edición de la Federación Argentina de Municipios (FAM) y la Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Buenos Aires.
- Tecco, C. y Perin A. (2003): *“El sistema de acción local en un municipio prolemático de la Región Metropolitana Córdoba. El caso de Estación Juárez Celman”*. Ponencia presentada en V Seminario Nacional de REDMUNI, Mendoza, Argentina, Octubre de 2003.