

# **GOBIERNO LOCAL y EFICACIA EN LA GESTION**

Por Lic. Eduardo Arraiza<sup>1</sup>

## **1. Introducción**

La presente ponencia es parte de una investigación de mayor envergadura que se está desarrollando en el marco del régimen de dedicaciones especiales de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Sus aseveraciones y conclusiones son de carácter preliminar, debido a que la misma no se halla concluída.

Muchas de las obras y escritos que versan sobre la cuestión municipal, comienzan a desarrollar el tema sin detenerse en lo fundamental, una definición del objeto sobre el que tratarán. Al efecto de no cometer el mismo error, parece apropiado comenzar definiendo el municipio, ya que no siempre se lo enfoca desde la misma óptica ni se lo considera esencialmente lo mismo.<sup>2</sup> De estas diferencias de criterio no explicitadas ni manifestadas derivan consecuencias prácticas y cotidianas para los gobiernos municipales, que hacen por ejemplo a la autonomía municipal, o sea la capacidad de dictarse su propia carta orgánica o a la asignación y el manejo de recursos propios y otras cuestiones no menos delicadas.

Si recurrimos a la etimología de la voz “municipio” todo parece indicar que la misma deriva del latín ‘Municipium’ formada por los términos ‘munus’ y ‘capere’ que significan tomar cargas. Las cargas a las que se refiere el origen del vocablo eran los gravámenes romanos, que por supuesto conllevaban la adquisición de los derechos romanos. Este nombre surgió debido a que la rápida expansión territorial romana imposibilitaba el envío de colonos a todos los lugares conquistados, razón por la que estas ciudades vencidas pasaban a formar parte de la ciudadanía romana asumiendo el pago de los gravámenes (las cargas) impuestos por Roma. Así fue como surgieron los ‘municipium’, y quienes habitaban esas ciudades eran considerados ‘munícipes’.

Si bien la etimología nos da una idea respecto del surgimiento del nombre, ella no nos aporta demasiado para entender el concepto de municipio actual al que pretendo arribar, ya que la situación institucional actual es completamente diferente a la existente hace siglos durante la expansión del Imperio romano.

## **2. Definición del concepto de municipio.**

### **2.1. Los municipios considerados en su esencia**

De la amplia gama de definiciones sobre municipio considero la más apropiada la que lo considera como “...una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio, y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político (provincias,

---

<sup>1</sup> Profesor con dedicación especial Pontificia Universidad Católica Argentina “Santa María de los Buenos Aires”. Profesor Adjunto de Gobierno y Administración para la República Argentina, para la licenciatura en Ciencias Políticas y la licenciatura en Relaciones Internacionales de la UCA. Responsable del Programa de Fortalecimiento Municipal del Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UCA

<sup>2</sup> Aunque sin estar completamente de acuerdo sobre la forma que el autor propone para definir un municipio, pero en la misma línea de pensamiento planteada, se puede consultar Rosatti, Horacio D. (1997), **Tratado de Derecho Municipal**, Rubinzal Culzoni Editores, Tomo I, pág. 11 en donde el autor se manifiesta de esta forma: “La doctrina municipalista está en deuda en la tarea de explicitar qué es un municipio. La carencia es doblemente importante por su matiz originario (en el sentido de primigenio y de fundante), que la hace proyectarse sobre los demás tópicos de la realidad local.”

regiones, Estado, unión de Estados).<sup>3</sup> Esta definición establece claramente cuál es la esencia de un municipio, de la que se derivan algunos caracteres políticos, jurídicos y sociológicos, que comentaremos a continuación.

Al afirmar que el municipio es una sociedad necesaria, se resalta su carácter natural, originado en la sociabilidad del hombre. Asumiendo por un momento (ya que el punto se desarrollará más adelante) una identificación entre el concepto de ciudad y el concepto de municipio, podemos encontrar que ya Aristóteles, al reflexionar sobre el origen de las ciudades, decía que “La primera comunidad a su vez que resulta de muchas familias, y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día, es el municipio [...] La asociación última de muchos municipios es la ciudad. Es la comunidad que ha llegado al extremo de bastarse en todo virtualmente a sí misma y que si ha nacido de la necesidad de vivir, subsiste porque puede proveer a una vida cumplida. De aquí que toda ciudad exista por naturaleza, no de otro modo que las primeras comunidades, puesto que ella es el fin de las demás.”<sup>4</sup> De esta forma Aristóteles afirmaba la naturaleza de los municipios. Muchas definiciones no reconocen el carácter natural del municipio y lo interpretan como una creación legal, ya que si no media reconocimiento legal, el municipio carece de personería jurídica. Ese condicionante de derecho positivo no puede desconocer que la ley sólo puede reconocer la existencia de una “comunidad” pero bajo ningún concepto se puede suponer que ese reconocimiento es creador de la entidad municipal.<sup>5</sup>

También se define al municipio como una sociedad orgánica, debido a que se considera a la ciudad o municipio como un cuerpo conformado de órganos. Respecto de este punto la reciente cita aristotélica también aporta mucha luz. Los órganos de los municipios son las comunidades originarias, es decir las familias. Las familias se agrupan buscando superar las dificultades que el medio les plantea, porque por sí solas no se bastan para su subsistencia. Luego de sorteadas las dificultades iniciales, esos lazos permanecen y se acrecientan buscando mejorar la vida de esas personas desde el punto de vista moral y cultural. En esa búsqueda de mejores condiciones de vida las comunidades originarias se agrupan conformando órganos, los que cumplen una o varias funciones (al igual que los órganos del cuerpo humano tienen funciones determinadas). La combinación e interacción de estos órganos es lo que da funcionalidad a una ciudad (o debería darla), la que de esta forma funciona como un organismo que trabaja con cierta armonía.

El carácter de comunidad total es el que más se podría poner en tela de juicio hoy en día, especialmente si se lo atribuimos a los municipios tal como se encuentran organizados actualmente. La idea de totalidad, posee varios aspectos que vale la pena aclarar para discernir cuál de ellos es atribuible a un municipio de hoy y cuál no. Podemos recurrir nuevamente a Aristóteles para entender el concepto de totalidad “Si pues todas las comunidades humanas apuntan a algún bien, es manifiesto que al bien mayor entre todos habrá de estar enderezada la comunidad suprema entre todas y que comprende a todas las demás; ahora bien, ésta es la comunidad política a la que llamamos ciudad.”<sup>6</sup>

Un aspecto de esa totalidad responde a que el municipio es definido como una comunidad, es decir un grupo numeroso de familias, que al ser comunidad tienen una

---

<sup>3</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe, 1980, Tomo 37, pág 331.

<sup>4</sup> Aristóteles, **Política**, Editorial Porrúa, México D.F., Libro I, Cap. I. Pág. 158. Versión española e introducción de Antonio Gomez Robledo.

<sup>5</sup> Respecto de esta cuestión se puede consultar Zuccherino, Ricardo Miguel (1992), **Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal**, Depalma, Buenos Aires, tomo III, pág 3, sintetizando el pensamiento de Salvador Eduardo Bauzá.

<sup>6</sup> Aristóteles, **Política**, Editorial Porrúa, México D.F., Libro I, Cap. I. Pág. 157. Versión española e introducción de Antonio Gomez Robledo.

finalidad y un bien en común. Al tener cierta finalidad y un bien común, estamos ante la presencia de un todo social, con un bien común propio, aunque ese bien común propio se halle subordinado a un bien común de carácter superior y que a su vez lo contiene. Desde este aspecto, el municipio sí es totalidad.

El otro aspecto de la totalidad, es consecuencia directa de que una ciudad pueda bastarse a si misma, capacidad que Aristóteles atribuía a la ciudad estado griega, pero que sin dudas no podríamos atribuir a un municipio de hoy. Esto sí podría ser atribuible a los estados nacionales, aunque varias corrientes del pensamiento actual, sostienen la crisis o la desaparición del concepto tradicional de estado nacional. Ahondar en este asunto excede a los propósitos planteados en esta investigación por lo que nos quedaremos y daremos por válida la atribución a los municipios de un criterio de totalidad limitado por la existencia de instancias superiores a las que el municipio se halla subordinado. Entonces decimos que el municipio es totalidad por poseer un bien común propio, pero a su vez ese criterio de totalidad es limitado, ya que ese bien común propio está contenido y debe respetar el bien común provincial o nacional.

Para concluir con esta cuestión, simplemente nos resta mencionar, que según la edición y traducción de la obra La Política con la que se trabaje, se encuentra allí mencionada la palabra municipio, como equivalente a aldea, o sea una instancia intermedia, superior a las comunidades originarias (familias), pero que no llegan a ser ciudades. Esto tampoco es muy aceptable, ya que en muchos casos, hoy podríamos equiparar la idea de aldea más a la de barrio o localidad que a la de municipio, siempre dependiendo del municipio que nos imaginemos.

Con esta última aclaración advertimos que la definición dada es útil para definir al municipio en un plano filosófico, pero que al pretender contrastar esta definición con la realidad política y jurídica surge la necesidad de realizar varias aclaraciones.

Otra idea subyacente a lo hasta aquí desarrollado es la identificación de municipio con ciudad, o al menos con urbanización. No puede pensarse en la existencia de un municipio sin un núcleo poblacional concentrado en un pequeño espacio geográfico. Como desarrollaremos más adelante cuando consideremos las partes constitutivas de los municipios, existen en nuestro país diferentes regímenes municipales que consagran distintas formas de asignación de territorios a los municipios. Pero cualquiera sea la teoría utilizada para la asignación territorial, siempre que se piensa en la existencia de un municipio se lo hace desde el concepto de un pueblo o ciudad (como cabecera de partido, como ciudad periférica, como prestador de servicios en una zona determinada, o como polo de desarrollo de su zona de influencia), no es pensable un municipio que no posea una concentración urbana, por más pequeña que esta fuera.

## **2.2. Los municipios considerados en sus partes constitutivas**

Además de la definición genérica intentada anteriormente, también podemos acercarnos a la idea de municipio caracterizándolo, es decir, mencionando sus elementos constitutivos que son básicamente cuatro: **gobierno, administración, sociedad y espacio**, los que desarrollaremos a continuación.

### **2.2.1. La sociedad o población**

Todo lo dicho en el apartado anterior hace referencia principalmente a la **sociedad o población**, a las personas que viven en un municipio (consideradas en sus distintas formas de agrupamiento: familias, empresas, asociaciones, sindicatos,

organizaciones no gubernamentales, 'órganos de un todo superior') y a las que se les presentan necesidades comunes.

### 2.2.2. El espacio o territorio

Ese lugar en el que las personas se asientan y viven es el **espacio o territorio**. De la misma forma que no puede pensarse un municipio sin una determinada población, tampoco puede existir uno sin un territorio bajo su jurisdicción. Pero el alcance de esa jurisdicción dependerá de cada caso particular de municipio, ya que las provincias argentinas tienen regímenes municipales diversos, los cuales reglamentan los alcances y las capacidades de acción de los municipios además del territorio que les corresponde a ellos.

Según la distribución territorial que las provincias hacen entre sus municipios, podemos mencionar la existencia de tres teorías diferentes en los regímenes municipales argentinos<sup>7</sup>.

La teoría del **municipio – partido**: Esta forma de distribuir el territorio provincial es la que utiliza la provincia de Buenos Aires, y da como resultado una base territorial principalmente rural conjugada con espacios suburbanos y urbanos (no es el caso de los municipios del conurbano bonaerense que han "agotado" sus espacios vacíos o rurales conformando en la mayoría de los casos municipios completamente urbanizados, entre los cuales los límites suelen estar dados por una calle, una avenida, una ruta o un arroyo). Ya sea que se trate de los municipios completamente urbanizados, o que se trate de los que poseen espacios rurales, todos los municipios bonaerenses poseen una ciudad cabecera del partido y otras ciudades o agrupamientos poblacionales que se encuentran dentro de su jurisdicción territorial. Esto genera problemas de diversa índole, sobre todo cuando por razones demográficas, económicas o por su funcionalidad, las ciudades no-cabecera cobran igual o mayor relevancia que las ciudades cabecera y lógicamente no se sienten representadas en sus intereses 'locales' por las autoridades electas y que gobiernan en la ciudad cabecera (en este tema el Gran Buenos Aires no representa una excepción, ya que se encuentran en casi todos los municipios movimientos de vecinos que piden la división de los distritos bonaerenses).<sup>8</sup>

Esta distribución territorial ha sido ampliamente criticada por diversos autores, e incluso fue motivo de numerosos proyectos de reforma, desde el año 1904<sup>9</sup>. Todo parece indicar que esta forma trae aparejados más perjuicios que beneficios a la administración de las cuestiones locales. De todas formas uno no puede dejar de advertir que el extremo opuesto a esta teoría también plantea inconvenientes graves, al pretender que cualquier localidad por más pequeña que sea se constituya en municipio y deba solventar los gastos de una administración independiente.

La teoría del **municipio – ciudad**: en este caso el territorio municipal se extiende sólo hasta el ejido urbano, o como máxima extensión hasta donde el municipio presta servicios. Aplicar en extremo esta teoría tampoco es demasiado conveniente, ya que se establecería una división forzada y artificial de zonas suburbanas que por su funcionalidad podrían estar incorporadas a un municipio. La base territorial que se

---

<sup>7</sup> El desarrollo que se hará respecto de las teorías territoriales puede consultarse en Zuccherino, Ricardo Miguel (1992), **Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal**, Depalma, Buenos Aires, tomo III, págs 13 y sig.

<sup>8</sup> A los efectos de contrastar lo afirmado puede consultarse **Los vecinos independentistas ya tienen su propio movimiento**, Diario La Nación 10/9/04.

<sup>9</sup> Rosatti, Horacio D. (1997), **Tratado de Derecho Municipal**, Rubinzal Culzoni, tomo I. En esta obra se puede ver la crítica realizada por el autor y citas respecto de la antigüedad del reclamo de modificación del régimen territorial de la provincia de Buenos Aires. Cfr nota al pie n° 30 pág 23.

obtendría en este caso sería eminentemente urbana. Según Zuccherino, esta teoría del municipio – ciudad es la opuesta a la del municipio partido y además impracticable en nuestro medio, ya que sostiene que ello implicaría someter a gran cantidad de habitantes a la jurisdicción del gobierno provincial, generalmente a mucha distancia de los ciudadanos, en vez de que ellos sean regidos por un gobierno municipal más cercano. Por otra parte Zuccherino también esgrime un argumento económico para desestimar la tesis del municipio – ciudad, esta teoría impide a los municipios percibir la tasa por conservación de caminos y por marcas y señales.

La teoría del **municipio – distrito**: esta teoría representa una posición intermedia entre las dos mencionadas anteriormente. La base territorial así obtenida conjugaría espacios suburbanos y urbanos dejando de lado los grandes espacios rurales. En algunas provincias en las que se consagra este régimen territorial, se busca de todas formas consolidar la tendencia hacia los ejidos municipales colindantes, es decir que en la medida en que la evolución del poblamiento o la cercanía de algunos municipios lo ameriten, se distribuya todo el territorio provincial entre municipios, sin dejar entre ellos espacios sometidos a la jurisdicción provincial.

### 2.2.3. El gobierno

Tanto la cuestión referida al **gobierno** como la relativa a la **administración** de los municipios, son las más directamente relacionadas con la autonomía municipal, ya que como sostuve en la introducción, un municipio sin capacidad para dictarse su carta orgánica, es decir definir su propia forma de gobierno carece de autonomía en el sentido estricto de la palabra. A pesar de que no todos los municipios tienen capacidad de organizarse a sí mismos, lo que sí todos poseen es un gobierno y una administración más o menos claramente diferenciados.

El gobierno está conformado por los funcionarios electos por la ciudadanía para desempeñarse como titulares o miembros del Departamento Ejecutivo o del Departamento Deliberativo respectivamente. La organización de los gobiernos municipales, se ha hecho en la mayoría de los casos por reflejo de la organización institucional nacional (con excepción del Poder Judicial que en los municipios encuentra una manifestación muy reducida en los tribunales de faltas, pero sus decisiones puede ser revisadas en sede judicial, por lo que no puede ser catalogado como Poder Judicial local).

A pesar de esta imitación de los poderes nacionales en la organización municipal, es importante advertir que, en la legislación provincial bonaerense no son llamados “Poderes” sino que se los denomina Departamentos, lo que podría ser interpretado como una negación implícita a la autonomía municipal. La Ley Orgánica Municipal (en adelante LOM) de la provincia de Buenos Aires, en su artículo 1° establece: “La administración local de los partidos que forman la Provincia estará a cargo de una Municipalidad compuesta de un Departamento Ejecutivo, desempeñado por un ciudadano con el título de Intendente, y un Departamento Deliberativo, desempeñado por ciudadanos con el título de concejal.”<sup>10</sup> Es poco común encontrar en la consideración general una distinción clara entre gobierno y administración, pero nos parece conveniente tentar una distinción, ya que el cuadro de indicadores de desempeño que presentaremos más adelante, está más relacionado con la administración, pero debe hacerse desde una concepción de gobierno.

---

<sup>10</sup> Di Capua, Sebastián (1996), **Régimen Jurídico Municipal de la Provincia de Buenos Aires**, Ediciones Centro Norte, Buenos Aires.

#### **2.2.4. La Administración**

La administración en cambio está conformada por los funcionarios nombrados durante el mandato de una gestión en particular para ocuparse de alguna de las secretarías o dependencias inferiores, auxiliares del titular del Departamento Ejecutivo y por los empleados municipales, cualquiera sea su status (de planta permanente, transitoria, contratados, etc). Como sostuve anteriormente, a los efectos de identificar el gobierno y la administración municipales, poco importa si el municipio puede o no darse su propia organización, lo que sí importa es que para considerarse municipio, debe contar con estos cuatro elementos constitutivos (indistintamente de cómo se lo pueda categorizar o clasificar según la legislación provincial).

La administración es toda la estructura administrativa que depende del Departamento Ejecutivo (que en el caso de la provincia de Buenos Aires se trata de una persona con el título de Intendente) y es la encargada de velar por la aplicación y el cumplimiento de la legislación local. Ella es también la encargada de la prestación de los servicios que estén a cargo del municipio. Lo administrativo es una órbita típicamente municipal, por lo que cada municipio podría tener su propio régimen de carrera administrativa. Esto se verifica en la realidad municipal, entre municipios de la misma jurisdicción, entre los que muchas veces los directores de área pertenecen a la planta permanente y son “de carrera” y en cambio en otros casos los directores son “políticos” y cambian según la voluntad del titular del Departamento Ejecutivo o cuando este finaliza su mandato.

Nuestro desarrollo de indicadores apunta principalmente a estos dos últimos elementos componentes de todo municipio, a los que genéricamente denominamos muchas veces gobiernos locales, sin importar demasiado cual sea su nombre legal. Como ya fue expuesto, en la provincia de Buenos Aires, todos los gobiernos locales son denominados municipios, pero en el resto del país no necesariamente es así. A pesar de ello, creemos que el diseño de indicadores de gestión, puede ser utilizado con provecho para todos los niveles de gobierno, sin importar cuál sea su tamaño, la única diferencia puede ser la complejidad en la obtención de la información y en el armado de los indicadores.

### **3. Los cambios que impulsaron la necesidad de adoptar nuevas herramientas**

#### **3.1. Planteo de la cuestión**

Los cambios institucionales y políticos tales como la reforma de la constitución nacional y la transferencia de funciones de la Nación a las Provincia, y de ellas a los municipios parecen haber generado hasta ahora cambios más importantes en la ciudadanía que en los gobiernos. Así en tanto los ciudadanos le exigen cada vez mayor cantidad de respuestas a los gobiernos locales, ellos están tardando en asumir la exigencia de responder a esa diversidad de demandas, y cuando decimos responder lo hacemos en su significación más amplia, que como veremos más adelante, también incluye los conceptos de evaluación de los resultados obtenidos y de rendición de cuentas.

Si bien los gobiernos locales tienen una responsabilidad relativa y en algunos casos meramente concurrente con otros niveles superiores de gobierno, respecto de algunas de las demandas que se les realizan (como por ejemplo demandas de seguridad, de empleo, de justicia, de educación o de salud), todos se vieron forzados a adentrarse en estas temáticas en mayor o menor medida. Lo que se ha operado es un cambio en la

concepción de municipio o gobierno local, mucho más importante que las modificaciones políticas o institucionales mencionadas, ya que los vecinos interpretan de otra forma lo que el gobierno municipal debe hacer y presionan en consecuencia.

Ante esa presión de la ciudadanía los gobiernos municipales, en su mayoría han reaccionado, aunque desde mi humilde punto de vista, lo han hecho de forma espasmódica y sin una visión integral. La reacción que ha faltado en muchos municipios es la de definir una estrategia de gobierno acorde a los tiempos actuales y que sea adecuada a la nueva concepción que del municipio tiene la ciudadanía.

Una definición estratégica puede realizarse de muchas formas y con muchas metodologías distintas sin que existan grandes diferencias en cuanto al resultado final, pero lo que no puede hacerse es no definir una estrategia. Parece haberse dado un proceso en el cual, por la acumulación de cambios en poco tiempo, los municipios han ido reaccionando compelidos por la fuerza de las circunstancias, pero con muy pocas chances de analizar su situación y definir una estrategia de acción a mediano o largo plazo que los posicionen de frente a los problemas que se suscitarán. Utilizando una expresión poco académica, parece que en general los municipios 'corren a los problemas desde atrás' una vez que ya se han manifestado en toda su magnitud.

### **3.2. Principales elementos de cualquier estrategia de gobierno local**

A los efectos de precisar lo que entendemos al decir que los gobiernos locales deben definir una estrategia, es conveniente comenzar analizando los contenidos fundamentales de cualquier estrategia de gobierno local. Haciendo una simplificación importante, podemos resumir a la estrategia en cuatro partes o fases. La primera de ellas hace referencia a la concepción de municipio, a su esencia, es la fase que habitualmente se conoce como la Misión. En el punto 2.1 se ha profundizado bastante esta cuestión, y dados los cambios operados en los últimos tiempos en el ámbito de los gobiernos locales, se puede afirmar que es municipio intenta cada vez más proveer al bien común de la comunidad a la que conforma.

La segunda parte o fase de cualquier estrategia, es la que habitualmente se conoce como la etapa de la situación. Esta etapa es un análisis de la situación actual o de partida, lo que también podría denominarse como un diagnóstico de situación. Este diagnóstico de situación debe hacerse de forma consistente, ya que será el insumo principal para poder lograr cambios en la sociedad local. A los efectos de proceder ordenadamente y dividir de alguna forma el análisis y la descripción de la situación, pueden utilizarse los elementos componentes antes mencionados (gobierno, administración, sociedad y espacio).

La tercera parte o fase en una estrategia de gobierno local, es la que se conoce como modos o cursos de acción. En esta fase se comienza a pensar cuáles son las actividades alternativas a desarrollar para incidir sobre la situación observada en la fase de diagnóstico de situación, que no coincide con las consideraciones realizadas en la primera fase respecto de lo que debe ser el gobierno local y su desenvolvimiento. En esta fase se juega una parte de lo que posteriormente será la eficacia en el accionar municipal, ya que los cursos de acción alternativos deben ser rectificadas por la prudencia política de forma de estimar sus posibilidades de éxito en la ejecución. Es decir que se debe saber con qué recursos se cuenta o se contará para estimar qué acciones serán las más convenientes en función de los resultados que arrojen y de los recursos que utilicen.

La cuarta parte o fase de toda estrategia es la de ejecución de la decisión o en algunos casos conocida como de implementación (aunque el término implementación deja de lado el concepto más importante al que pretendemos hacer referencia desde aquí).

Esta es una fase operativa en la que se diseñan con importante grado de detalle las actividades a desarrollar para obtener los resultados buscados. En general esas actividades se conocen con el nombre de Proyectos, los que pueden ser de mayor o menor complejidad. Es común que en el proyecto se incluyan los resultados esperados del mismo y por ende los indicadores que permitan medir esos resultados. Es en esta etapa donde el control de la eficacia juega un papel fundamental, y es en ella donde nos detendremos para tratar el tema con mayor profundidad.

### **3.3. La evaluación y el control como partes esenciales del accionar municipal**

Según lo esbozado en el punto anterior, lo ideal es la reflexión y planificación antes de la acción. Pero muchas veces, lo ideal es enemigo de lo posible, por lo que se comienza actuando sin oportunidad de detenerse demasiado a pensar o planificar estratégicamente.

En general tiende a pensarse que la evaluación y el control tienen que hacerse únicamente si hubo planificación previa. Esto es así debido a que se supone que en la planificación se establecen los objetivos generales que se alcanzarían con una determinada acción o conjunto de acciones, además de los parámetros que se utilizan para ejercer un control más preciso sobre los desvíos que puede registrar la ejecución. No obstante, en caso de que no se haya planificado al comienzo, se pueden realizar actividades de control y evaluación, no ya referidas a determinados objetivos y parámetros preestablecidos, pero sí con un doble propósito: en primer lugar tener datos concretos (podríamos denominarlos 'medidas') para realizar un diagnóstico de situación; y en segundo lugar porque los datos concretos pueden utilizarse para contrastarlos contra un patrón general, o contra lo que determina 'el estado del arte' (aunque en cuestiones relativas a la acción política, es muy difícil saber qué es lo que establece 'el estado del arte').

Al sólo efecto de aclarar un poco los conceptos de evaluación y control, recurriremos a su significado. Control es según la Real Academia Española: *1. Comprobación, inspección, fiscalización, intervención. 2. Dominio, mando, preponderancia... 6. Regulación, manual o automática, sobre un sistema. 7. Mando o dispositivo de regulación. 8. Tablero o panel donde se encuentran los mandos.* Evaluar significa *1. señalar el valor de algo. 2. Estimar, apreciar, calcular el valor de algo. 3. Estimar los conocimientos, aptitudes y rendimiento de los alumnos.*<sup>11</sup> En virtud de estas definiciones, y a los efectos de la utilización en este documento, consideraremos lo que ya fue esbozado anteriormente, que el control que los gobiernos locales deben hacer sobre su accionar, buscará detectar de forma prematura desvíos a lo planificado previamente o situaciones que no son coincidentes con el común denominador. El control se realiza de forma paralela a la ejecución de una acción. Por su parte, la evaluación es una acción que intentará 'valorar' las distintas políticas públicas implementadas por los gobiernos locales de una forma más integral y en general a posteriori. En este caso nuevamente existirán diferencias respecto de si hubo o no planificación previa y una estimación previa de los resultados, siendo bastante difícil y en algunos casos arbitrario realizar una evaluación sin esos objetivos y resultados previos esperados definidos de antemano. A pesar de esa arbitrariedad, consideramos que la evaluación es provechosa en cualquiera de los supuestos, es decir con o sin planificación previa.

Además de diferenciar un poco ambos conceptos, lo interesante de destacar es que ambos nos conducen a la necesidad pensar las acciones de los gobiernos locales (y

---

<sup>11</sup> Real Academia Española (1994), **Diccionario de la Lengua Española**, Espasa Calpe, vigésima primera edición, Madrid.

de todas las instituciones) orientadas a la obtención de resultados. Si un gobierno local está buscando influir positivamente en determinados procesos sociales, luego de comenzar la implementación de una o varias acciones debe controlarlas para cuidar que los desvíos que se pueden presentar no atenten contra los resultados esperados al finalizar la implementación, en donde se pasará a la evaluación. Sin evaluación (= medición) no hay determinación de resultados. Sin determinación de resultados, cualquier acción es lo mismo y se puede discutir indefinidamente respecto de cuál de ellas implementar. A pesar de la práctica habitual en los gobiernos locales, es muy importante comenzar a reconocer que como se dice habitualmente en el mundo empresarial, “lo que puede medirse, puede hacerse”, por lo tanto debe medirse para que efectivamente las cosas se hagan.

Asumimos el problema que plantea Lahera Parada en su obra cuando sostiene que *Para facilitar la evaluación es necesario definir con claridad, ya en el diseño de las políticas, los resultados que se esperan y posibilitar la generación de indicadores que la faciliten*<sup>12</sup>. A pesar de ello, y sin que esto signifique desconocer la importancia de cumplir con todos los pasos en la elaboración de las políticas públicas, ¿qué hacer cuando se han implementado acciones desde el gobierno local, sin una definición clara de los resultados esperados? Creemos que igual es posible que la confección de algunos indicadores y su correspondiente medición sistemática, pueden contribuir a un mejoramiento de la eficacia en la gestión local.

#### **4. Propuesta de indicadores para el mejoramiento de la gestión municipal**

A continuación se propondrá un esquema de cuatro componentes para estructurar una medición del desempeño de gobiernos locales. En los últimos tiempos se han elaborado algunos esquemas de índices relativos a municipios, con complejidades diversas. Algunos de ellos solo han pretendido establecer una comparación entre municipios, para ordenarlos según esos indicadores, como por ejemplo el trabajo realizado durante el año 2002 y publicado en 2003 por la Fundación Grupo Innova ‘Ranking Nacional de Municipios’; otros trabajos por el contrario han sido diseñados para establecer comparaciones entre distintos municipios según su grado de desarrollo, como por ejemplo el ‘Índice de Desarrollo Local para la Gestión’ diseñado por el Instituto de Ciencias de la Administración de la Universidad Católica de Córdoba.

La estructura que proponemos se hará sobre la base de cuatro componentes, esos componentes combinarán indicadores de diagnóstico e indicadores de gestión, esa combinación se debe a que la investigación no se haya concluida. A medida que el uso de esos indicadores se pueda contrastar con la realidad, se agruparán los mismos según su finalidad principal (es decir se dividirán indicadores de diagnóstico y de gestión). La diferencia planteada es relativa, ya que si bien algunos indicadores son más que nada de diagnóstico, pueden ser utilizados como parámetros comparativos para buscar la mejora de la gestión. Por otro lado se ha intentado que la mayoría de estos indicadores sea producto de información con la que ya cuentan los municipios, no que deba ser generada ad hoc con algún elemento de medición o encuesta, ya que eso generaría más costos y dificultades a la hora de confeccionar los componentes.

Cada uno de esos cuatro componentes hace relación a las áreas más habituales entre las que se dividen las acciones de cualquier gobierno local, principalmente pensando en la provincia de Buenos Aires. Si hiciéramos el ejercicio de imaginarnos un gobierno local en sus comienzos, creemos que nadie dudaría en afirmar

---

<sup>12</sup> Lahera Parada, Eugenio (2002), **Introducción a las Políticas Públicas**, Fondo de Cultura Económico, Santiago, Chile.

que la primera secretaría que habría que crear sería la relativa al área de Gobierno, ya que la misma atiende al funcionamiento interno del gobierno local. Si el gobierno local no tiene asegurada su organización política y administrativa difícilmente pueda ser una entidad prestadora de servicios para la consecución del bien común de la sociedad que conforma.

Si continuáramos imaginando el crecimiento de ese municipio, la segunda secretaría por crearse sería la relativa al área de Obras y Servicios municipales (aunque ya en este caso el criterio sobre la secretaría por crearse sería más discutible que en el primer caso) Luego de haberse dado su organización política y administrativa, el gobierno local debe dedicar sus esfuerzos más grandes, a la prestación de los servicios que le reclame la sociedad. En principio serán servicios básicos y obras de infraestructura que permitan prestarlos, pero luego se tratará de prestaciones u obras públicas cada vez más complejas. Sin realizar ningún tipo de consideración respecto de si deben ser los municipios los prestadores directos de esos servicios (aunque nada indica que no pudieran serlo), o si deben ser concesionados a empresas privadas, los municipios sí deben ser quienes establezcan las condiciones generales para que esos servicios sean prestados o esas obras públicas ejecutadas. Además deben ser los que controlen los niveles de prestación de los servicios prestados y la calidad de obras construidas.

En caso de que ese municipio imaginario continuara creciendo en cuanto a sus responsabilidades debería crearse una tercera secretaría (aquí se abre nuevamente la polémica respecto de cuál debería ser esa secretaría en orden cronológico), en nuestro caso creemos que la siguiente secretaría a crearse debería ser la relativa al área de salubridad y medio ambiente. Esta es otra área, más específica, de prestación de servicios a la población, por lo que creemos que debemos mencionarla antes que la del área de Economía y Finanzas. Siguiendo el criterio de H. Mintzberg, consideramos como prioritarias aquellas áreas que tienen que ver con la línea de mando hasta los operarios que son los que efectivamente prestan el servicio. El área de Economía y Finanzas, por el contrario es un área de las que podrían ser consideradas primariamente como de staff de apoyo al resto de las áreas.<sup>13</sup> De todas maneras, la exposición realizada es sólo un ejercicio mental a los efectos de darle un orden al tratamiento de los distintos componentes a considerar, por lo que reconocemos la existencia de cierta arbitrariedad en la presentación realizada respecto de la evolución y creación de las áreas de un gobierno local, que desde luego es cuestionable.

De esta forma tendremos una exposición de los indicadores para atender la gestión de cuatro componentes. El primero de ellos será el Componente de Gobierno y Relaciones con la Comunidad; el segundo será el Componente de Infraestructura y Servicios Básicos Municipales; el tercero será el Componente de Salud y Medio Ambiente; y el cuarto y último a desarrollar será el de Hacienda y Gestión de Recursos.

Existe una quinta dimensión que debemos mencionar, pero que no desarrollaremos, ya que aun no hemos podido avanzar en ella. Es la del Componente de Gestión Legislativa. Para una gestión local eficaz también se necesita una 'legislación local' adecuada y poco ambigua en sus definiciones, por lo que también se pueden diseñar indicadores respecto de la gestión legislativa. Como hasta el momento no se ha podido avanzar en esa dirección, sólo se hará mención de este nuevo componente.

#### **4.1. Componente de Gobierno y Relaciones con la Comunidad**

---

<sup>13</sup> Mintzberg, Henry (1997), **Diseño de Organizaciones Eficientes**, Editorial El Ateneo, Buenos Aires.

El Componente de Gobierno y Relaciones con la Comunidad buscará desde el punto de vista del diagnóstico, conocer cuáles son los recursos político – institucionales con los que cuenta el gobierno local cómo se encuentra la sociedad y cuáles son los recursos sociales de que dispone, agrupados con un criterio geográfico. En general utilizaremos el criterio de delegación, ya que es ampliamente utilizado en los municipios del gran Buenos Aires, aunque en caso de que se utilizaran los componentes para otros gobiernos locales, se podría utilizar la división por barrios o distritos o alguna otra división geográfica que el municipio tenga establecida. Este componente se estructura sobre la base de los siguientes indicadores:

4.1.1. Cantidad de habitantes y última variación intercensal registrada para el municipio

4.1.2. Cantidad de habitantes por cada concejal. Este indicador dará medida del nivel de representación asumido por cada concejal. Si bien no hay un parámetro preestablecido respecto de la relación óptima entre concejales y habitantes, estudios comparativos con el mismo parámetro podrían comenzar a aportar datos valiosos para tentar la definición de un parámetro óptimo, o al menos de una equiparación de la representatividad de los concejales entre distintos gobiernos locales. En la medida que el valor sea mayor, la relación del representante con sus representados será más distante, lo que posiblemente tienda a influir negativamente en la calidad de la representación.

4.1.3. Cantidad de habitantes por cada funcionario político (entendiendo por ellos a todos los responsables de áreas de ejecutivo municipal desde las Direcciones hasta el Intendente, incluido él mismo). En este caso se estaría midiendo la ‘carga’ de habitantes soportada por cada funcionario. Nuevamente no hemos encontrado en la literatura consultada hasta el momento un parámetro óptimo de la relación funcionarios/habitantes pero con estudios comparativos se podrían detectar algunos lineamientos interesantes.

4.1.4. Cantidad de niveles de la estructura orgánica municipal. Este sería un indicador de la complejidad de la estructura municipal y se podría estimar la creación excesiva o escasa de niveles.

4.1.5. Cantidad de delegaciones municipales y población atendida por cada delegación.

4.1.6. Criminalidad por delegación municipal o circunscripción policial y por tipo de crimen registrado.

4.1.7. Cantidad de actos administrativos emitidos mensualmente (decretos del intendente, resoluciones de secretarios).

4.1.8. Cantidad de expedientes ingresados y cantidad de expedientes archivados por haber concluido el trámite.

4.1.9. Cantidad de ONG’s, parroquias, iglesias o instituciones religiosas y/o templos registradas por delegación municipal, y cantidad de ellas que desarrollan actividades conjuntas con el municipio, en valor nominal y porcentual. Este valor puede ser una medida para el tipo de relación establecido entre el gobierno local y su comunidad, si el gobierno no propone mecanismos asociativos, será muy difícil que los actores del ‘tercer sector’ participen de mecanismos de acción social público – privado.

4.1.10. Cantidad de actuaciones resueltas positivamente por los tribunales de faltas municipales, para todo el municipio.

4.1.11. Cantidad de faltas registradas divididas por la delegación en la que fueron confeccionadas.

## **4.2. Componente de Infraestructura y Servicios Básicos Municipales**

Este componente incluye inicialmente una fotografía sobre el estado de la infraestructura básica y sobre la existencia y la cobertura de los diferentes servicios. En este caso también se puede utilizar como criterio geográfico la delegación, o algún otro, para medir la cantidad y nivel de servicios de cada una de ellas.

4.2.1. Cantidad de calles pavimentadas/ mejoradas/de tierra/con cordón cuneta solamente, etc. por delegación, en valor nominal y porcentual. Es decir, con los mismos datos, se puede determinar cuántas cuadras del total de las del municipio se encuentran en esa delegación (en %) y lo mismo para los distintos estados en los que se encuentran las calles.

4.2.2. Cantidad de Luminarias en funcionamiento por delegación, en valor nominal y porcentual.

4.2.3. Cantidad de calles atendidas por el servicio de recolección de residuos sólidos urbanos (en adelante RSU) por delegación, y tipo de servicio prestado (recolección diaria seis veces por semana, tres veces por semana, o cualquier otra frecuencia utilizada).

4.2.4. Cantidad de viviendas con conexión registrada al servicio de energía eléctrica por delegación, en valor nominal y porcentual.

4.2.5. Cantidad de viviendas con conexión registrada al servicio de gas de red por delegación, nominal y porcentual.

4.2.6. Cantidad de viviendas con descarga a red de cloacas por delegación, nominal y porcentual. En algunos casos en el gran Buenos Aires, puede no existir el servicio de cloacas.

4.2.7. Cantidad de viviendas con conexión registrada a la red pública de provisión de agua potable por delegación, nominal y porcentual.

4.2.8. Cantidad de líneas transporte público que prestan servicio en la zona de cada delegación, nominal y porcentual.

4.2.9. Cantidad de unidades afectadas a esas líneas por delegación y antigüedad promedio del parque automotor utilizado para el servicio.

4.2.10. Nivel de reclamos por cada servicio prestado o controlado por el municipio y porcentaje de resolución/tratamiento de los reclamos.

## **4.3. Componente de Salubridad y Medio Ambiente**

4.3.1. Tipo de disposición final de RSU dada por el gobierno local o por una entidad de gobierno superior.

4.3.2. Cantidad de centros de salud por cada delegación municipal

4.3.3. Cantidad de habitantes por centro de salud.

4.3.4. Cantidad de población con NBI por delegación en valor nominal y porcentual

4.3.5. Indicadores de mortalidad infantil para la localidad. En muchos casos, es difícil obtener datos de salud fehacientes respecto de mortalidad infantil o nivel educativo, de todas formas, se puede obtener alguna información de los centros estadísticos nacional o provinciales, o generar un sistema de información que prepare a la estructura municipal, para generar la información básica necesaria para la toma de decisiones.

4.3.6. En caso de que hubiera servicio de cloacas, tipo de tratamiento y lugar de desagüe de los efluentes cloacales.

4.3.7. Existencia de ordenanza de medio ambiente o de parámetros urbanísticos restrictivos sobre actividades privadas o económicas que puedan generar daños ambientales.

#### **4.4. Componente de Gestión Económico – Financiera**

4.4.1. Presupuesto total del gobierno local por cantidad total de habitantes.

4.4.2. Porcentaje de recursos totales propios sobre recursos de otra jurisdicción. Este indicador y el siguiente dan cuenta de la capacidad económica propia del municipio. Un municipio que dependa mucho de otra jurisdicción, o que gaste demasiados recursos en sueldos, no tiene capacidad ni muchas posibilidades de ajustarse ante una caída en los ingresos con motivo de la baja de los ingresos de otras jurisdicciones.

4.4.3. Porcentaje de recursos aplicados a gastos de personal. En este caso no hay un parámetro preestablecido para determinar cuál debe ser el óptimo, pero en líneas generales se puede afirmar que los municipios que aplican más del 50% de sus recursos al pago de salarios, comprometen su capacidad de acción fuertemente, ya que asumen un alto porcentaje de pago de sueldos, concepto muy poco sensible a la posibilidad de baja ante situaciones de crisis.

4.4.4. Porcentaje de cobrabilidad del 20% de las tasas que aporten el 80% de los recursos propios. En este caso el porcentaje de cobrabilidad debe ser medido sobre el total de partidas emitidas y no sobre lo presupuestado para el cobro de cada tasa.

4.4.5. Porcentaje del endeudamiento sobre el total del presupuesto.

4.4.6. Presupuesto ejecutado dividido en cuatro conceptos, administración general (gastos de funcionamiento), inversión en obras, servicios e infraestructura, gasto en servicios sociales y por último gasto en servicios de deuda, valor nominal y porcentual de esos cuatro conceptos.

4.4.7. Cantidad y tipos de habilitaciones comerciales/industriales otorgadas por delegación, en valores nominales y porcentuales.

4.4.8. En una elaboración un poco más compleja se pueden establecer relaciones entre los indicadores de prestación de servicios básicos por delegación y nivel de cobrabilidad de tasas en las zonas servidas, o indicadores de prestación de servicios básicos por delegación sobre índices de criminalidad por zona.

#### **4.5. Componente de Gestión Legislativa**

Como ya fue expuesto anteriormente los indicadores para el componente de Gestión Legislativa no han sido elaborados aun dado que no se ha llegado a esa instancia de la investigación. No es por restarle importancia que no se los ha desarrollado, ya que de los concejos deliberantes, emanan decisiones que muchas veces influyen significativamente en la capacidad de acción de los gobiernos locales y por ende en cada uno de los componentes descriptos con anterioridad. Dado que el presente es un informe preliminar, se continuará con la elaboración de indicadores para este componente más adelante.

### **5. Conclusiones preliminares**

En todo trabajo de diseño de indicadores cualquier investigador detecta casi inmediatamente que una de las principales dificultades en esa tarea es la obtención de información de calidad sobre el ámbito local o municipal. Mucha de esa responsabilidad no es atribuible a los municipios. Los organismos de estadísticas y censos nacionales y provinciales, han demorado bastante en adoptar la unidad geográfica municipio o localidad para difundir información de base. Por otro lado, las estadísticas que se realizan periódicamente, como por ejemplo la EPH, que buscan medir los principales niveles de actividad, así como el desempleo, no se realizan con una muestra que abarca a todo el país, sino que se efectúan en cierta cantidad de conglomerados urbanos. Por esta razón los guarismos no son aplicables a todos los municipios por igual. Por otra parte, la información estadística que puede ser generada de forma propia por los municipios depende de su capacidad y conocimientos. Muchas veces, por falta de organización y tiempo para detenerse a construir los sistemas que condensen la información relevante, se pierde el momento de coleccionar el dato preciso que luego combinado con otros se transforme en información.

Los datos que puede haber en un municipio son muchos. No siempre están disponibles, pero el problema principal es que en general son sólo datos, no son transformados en información para la toma de decisiones. Sin información, no se puede saber si las decisiones que se están tomando son las apropiadas o no. Decidir sin un adecuado nivel de información es como conducir un vehículo sin ver la carretera. Sin información no se puede pensar en buscar resultados concretos, y en caso de obtenerlos, nunca se sabrá si fueron producto de las decisiones tomadas por el gobierno local o si fueron una mera y feliz casualidad. Como conocemos que en el manejo de la cosa pública cotidiana es difícil detenerse a realizar ese tipo de análisis, es que creemos que la universidad puede aportar eso al sector público, reflexionar sobre las herramientas que pueden ser útiles para el mejoramiento de la gestión pública en diversos ámbitos.

## **Bibliografía utilizada**

- Aristóteles, **Política**, Editorial Porrúa, México D.F., Libro I, Cap. I. Pág. 158. Versión española e introducción de Antonio Gómez Robledo.
- Arraiza, Eduardo (2003) **Nuevas Estrategias para un Nuevo Paradigma Municipal**, Revista Tiempos Patagónicos N° 9. Sólo versión digital, se puede consultar en <http://www2.uca.edu.ar/esp/sec-pigpp>
- Banco Mundial (2002), **Provisión de Servicios Municipales – Temas y Opciones**, Jornadas de Trabajo “Desafíos para la Gobernabilidad en los estados provinciales y municipales – Estrategias de Financiamiento”
- Bastidas B., Eunice y Ripio Feliu, Vincent (2003) Una aproximación a las Implicaciones del Cuadro de Mando Integral en las Organizaciones del Sector Público, Revista Compendium, obtenida de internet.
- Di Capua, Sebastián (1996), **Régimen Jurídico Municipal de la Provincia de Buenos Aires**, Ediciones Centro Norte, Buenos Aires
- Diario La Nación 10/9/04 **Los vecinos independentistas ya tienen su propio movimiento.**
- Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe (1980)
- Fundación Grupo Innova (2003), **Ranking Nacional de Municipios**, publicación propia, Buenos Aires.
- Hintze, Jorge (1999), **Control y Evaluación de Gestión y Resultados**, documento consultado por internet: [www.top.org.ar/publicac.htm](http://www.top.org.ar/publicac.htm)
- Lahera Parada, Eugenio (2002), **Introducción a las Políticas Públicas**, Fondo de Cultura Económica, Santiago, Chile.
- Mintzberg, Henry (1997), **Diseño de Organizaciones Eficientes**, Editorial El Ateneo, Buenos Aires.
- Mintzberg, Henry (1999), **Safari a la Estrategia**, Granica, Buenos Aires
- Rosatti, Horacio D. (1997), **Tratado de Derecho Municipal**, Rubinzal Culzoni, tomo I.
- Santiago, Alfonso (1991), **Esquema Político Fundamental - Cuadro de la Acción**, mimeografiado.
- Zuccherino, Ricardo Miguel (1992), **Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal**, Depalma, Buenos Aires, tomo III.