Políticas Públicas[1]

Daniel García Delgado[2]

[1] Capítulo del libro Cravacuore, D. (comp.) Manual de Gestión Municipal Argentina. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Federación Argentina de Municipios - Hanns Seidel Stiftung, Buenos Aires (Argentina). (En prensa)

[2] Dr. Daniel Reynaldo García Delgado, es Politólogo. Doctorado en la Universidad de Buenos Aires. Posgrado en Mainz (Alemania). Investigador independiente del CONICET. Director del Área de Estado y Políticas Públicas de FACSO (Sede Argentina). Profesor Titular de Teoría Política Contemporánea de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Profesor de cursos de posgrado (Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional del Litoral, FLACSO Argentina) y en el extranjero (Universidad de la República Oriental del Uruguay). Ha escrito siete libros, catorce capítulos y once artículos en la temática. Ha dirigido numerosas tesis de doctorado y maestría. Consultor de organismos internacionales (UNICEF, PNUD) y nacionales.

I. Las políticas públicas como una cuestión de agenda

El presente es un módulo dedicado al estudio de las políticas públicas con énfasis en las políticas municipales. Consideramos que las mismas deben ser abordadas en el marco del análisis histórico de procesos más amplios que afectaron al Estado (nivel nacional, provincial y municipal) y a la Sociedad Civil en los últimos 30 años, transformando la gestión pública e impactando en las políticas locales. Nos referimos a los procesos de: 1) Globalización, 2) Reformas Estructurales y 3) Crisis del modelo neoliberal y propuesta de reconstrucción a partir de 2001; procesos estos que constituyen elementos a tener en cuenta para comprender los nuevos desafíos que los municipios están asumiendo y los lineamientos que deberán profundizar desde lo político, lo económico y lo social.

I. Definiciones de política pública.

Una definición sencilla y muy general de política pública sostiene que es la forma por la cual el Estado da respuesta a las demandas de la sociedad o a los problemas que se le presentan. A ello responde con políticas públicas que dan lugar a la producción de bienes y servicios, normativas, regulaciones y controles, es decir, considera a la política pública como producto. Generalmente al pensar una política pública en estos términos, nos quedamos en el producto de la misma, es decir, la producción tangible o intangible a la que dió lugar la política pública. Asociamos política pública solo con producto sin contemplar el proceso previo a la obtención del resultado.

Varios autores centran su atención no sólo en el producto de la política pública sino en el proceso que da lugar a la misma. Joan Subirats (SUBIRATS, J., 1994) plantea que toda política pública normalmente implica una serie de decisiones. Decidir que existe un problema, decidir si se debe intentar resolver ese problema, decidir de qué manera hacerlo, decidir legislar sobre el tema. Para Joan Subirats una política pública es un conjunto de decisiones y toda política pública implicará una serie de decisiones más o menos relacionadas. El autor entiende a la política pública como un proceso de toma de decisiones.

Oszlack y O´Donnell definen a la política pública como "un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación de una

cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil". (OSZLACK, O. Y O´DONNELL, G., 1982: 112). Desde una visión estructuralista, los autores ponen su atención en entender cuáles son los intereses que se expresan en las políticas públicas más que comprender el proceso por el cuál surgió la política pública. Para este enfoque, pensado básicamente para América Latina, el Estado y las estructuras del mismo son considerados como actores que ocupan un lugar muy relevante en el proceso de formulación de una política.

Xavier Barrant (FELICI. S., 2004) sostiene que por política pública entendemos un programa de acción, lo que supone la elección específica de medios para obtener ciertos objetivos. Ésta es una interpretación muy instrumental y técnica de la política pública. Entender a la política pública como un cálculo de medios-fines es no tener en cuenta el proceso y la dinámica política que le dio origen como tampoco la orientación normativa de la misma.

Cecilia Erbiti (ERBITI, C., 2001) considera a la política pública como gestión asociada. Esta concepción implica una mayor participación de la Sociedad Civil y da lugar a instancias de cogestión de la política pública, en especial de la política social. También es aplicable en procesos de desarrollo local y regional donde el Estado (municipal y provincial) asume el rol de "facilitador de oportunidades" y convoca a los actores locales: universidades e instituciones técnicas, ONG´s, empresarios, organizaciones sociales, etc. generando instancias de articulación público-privadas y mayor control y transparencia en la gestión.

En síntesis, estos son enfoques complementarios que permiten una aproximación a la conceptualización de las políticas públicas.

i) La primera definición refiere a la política pública como producto;
ii) Subirats, por su parte, la define como proceso y pone su atención en el conjunto de decisiones que se toman en torno de una política;
iii) Oszlack y O´Donnell también definen a las políticas públicas como procesos pero hacen foco en identificar y analizar el juego de intereses que expresan los actores comprometidos con la política;
iv) Barrant adopta una definición más instrumental al considerar a las políticas públicas como un programa de acción;
v) Por último, Erbiti refiere a la política pública como gestión asociada incorporando a los actores de la Sociedad Civil a través del la articulación público-privada, la cogestión, el control y la transparencia.

II. El análisis de las políticas públicas. Breve reseña histórica.

Las políticas públicas como objeto de estudio adquieren relevancia en Estados Unidos a partir de la década del ´50. En este sentido, en el contexto de postguerra, se le reconoce una impronta fuertemente influenciada por la planificación con vistas a la reconstrucción. A fines de la década del ´50 y principios de los ´60 se consideraba al estudio de las políticas públicas como una contribución de los expertos a las decisiones de los administradores gubernamentales. De este modo, el análisis de las políticas públicas adquiere un carácter más bien "administrativista" que supone que un mejor conocimiento permitiría afrontar de mejor manera los desafíos de la sociedad; el objetivo es realizar aportes a los procesos de decisión. El estudio de los expertos se orienta a realizar contribuciones útiles para la acción buscando influir en los las decisiones de corto y mediano plazo. (MENY Y THOENING, 1992)

Esta fue una etapa de ascenso y consolidación del "experto" en políticas públicas dentro de la administración pública estadounidense y, con ello, del desarrollo de los grandes sistemas administrativos y de la prevalencia de ingenieros, urbanistas, matemáticos y especialistas en estadísticas cuya preocupación era desarrollar conocimiento y metodología útil en el corto plazo.

En América Latina, el estudio de las políticas públicas con un sentido "administrativista" y tecnocrático también adquirió particular relevancia a partir de la década del ´60 con el surgimiento del Estado Burocrático-Autoritario. Las políticas públicas, formuladas por "expertos" que poseen un saber muy especializado, adoptaron un cariz tecnocrático. Al destacar el carácter técnico y políticamente aséptico del "experto" se establece una separación entre política y gestión y se desplaza al conflicto como objeto de estudio inherente a todo proceso de formulación de una política pública.

El enfoque estructural: a fines de los años ´70 desde el Centro de Estado y Sociedad se desarrollaron nuevos lineamientos, especialmente para los casos latinoamericanos, a partir de los cuales realizar el estudio de las políticas públicas desde un enfoque de naturaleza estructural. Este enfoque fue particularmente utilizado en Argentina y Latinoamérica a fines de los ´70 y principio de los ´80. Dicho enfoque pone la atención en ver qué matriz de poder, qué matriz institucional está expresando determinado contenido de las políticas públicas. Lo fundamental en este tipo de enfoque es ver cuáles son los intereses que son representados a partir del contenido de las políticas más que el proceso del juego que está llevando a lograrlo en las distintas etapas. De éste modo podemos identificar un modelo que

toma a las políticas públicas como un proceso social en torno del cual surgen cuestiones a partir de las cuales el Estado y los actores adoptan políticas. Situando históricamente el proceso, el objetivo de este modelo es desagregar e identificar a los actores, a las posiciones, a las alianzas y al conflicto en torno de una cuestión como unidades con intereses particulares cuya intervención modifica el escenario social y político. Este es un modelo dinámico que recupera la centralidad del Estado como actor relevante en el proceso político y también destaca el rol de la sociedad civil.

El enfoque de nueva gerencia pública: este enfoque fue adoptado por la administración pública nacional, provincial y municipal a partir de principios de los ´90. El mismo considera a la política pública como una respuesta productiva a las demandas que aparecen sobre el ambiente o sobre el propio Estado. Planteado de esta manera, el sistema político o el Estado (el aparato de la administración pública) es entendido como un sistema de procesamiento de demandas que produce bienes públicos, de manera tal que lo que ingresa al sistema político son, por un lado, las demandas de soluciones o el planteamiento de necesidades por parte de distintos sectores de la ciudadanía y, por otro lado, un conjunto de recursos (financieros, recursos humanos, recursos técnicos, conocimientos, información). Es decir, cuenta con recursos de tal manera que, como proceso de producción institucional, finalmente produce algunos bienes tangibles por ejemplo medicamentos genéricos que se producen en los laboratorios municipales o provinciales o los documentos de identidad. También se producen bienes y servicios intangibles como, por ejemplo, salud, educación y seguridad. El Estado también produce regulaciones, normas y controles que permiten el funcionamiento no sólo de los mercados sino también de la sociedad. Los controles del ANMAT (Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnologías Médicas) o los controles del SENASA (Servicio Nacional de Seguridad y Calidad Agroalimentaria).

El enfoque de la nueva gerencia pública remite claramente a una idea de la política pública como un proceso de producción institucional. A partir de la idea que dentro del sistema administrativo del Estado hay un proceso de producción, es posible racionalizar este proceso mediante un conjunto de tecnologías de gestión. De este modo, se produce un desplazamiento de la dimensión política y de los criterios de justicia en la formulación de las políticas públicas y se impone la preeminencia de la dimensión técnica, la cual se presenta como natural, aséptica y desprovista de toda direccionalidad. Algunas de las tecnologías de gestión asociadas a éste enfoque son las siguientes: (SCHWEINHEIM, G., 1998a)

- El planeamiento estratégico; (SCHWEINHEIM, G., 1998b)
- El presupuesto por programas, objetivos, resultados y metas; (Martínez Nogueira, R., 2002)

- La tecnología que trabaja sobre procesos, es decir a la reingeniería, a la calidad total, a la mejora continua; (OSBORNE, D. Y GAEBER, T., 1994); (JOLIAS, R., 1998)
- Las tecnologías vinculadas al control de la gestión; (CONSEJO DIRECTIVO DEL CLAD, 1998)
- La formulación de estándares, de parámetros, de indicadores de corrección mediante tableros de comando del curso de la acción pública; (SANÍN ANGEL, 1999)
- La apertura de información pública al ciudadano y las tecnologías vinculadas al control ciudadano como la tecnología de Carta Compromiso; (SUBSECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA, 2002)
- Tecnologías asociadas a la administración electrónica; (MARTIN BENÍTEZ, MA. I., 2003)
- Las tecnología de evaluación de las políticas públicas para ver en que medida se cumplieron los resultados esperados; (CEPAL, 1999)
- Tecnologías asociadas al proceso de formulación presupuestaria y evaluación; (GARNIER, 2000)
- Tecnologías de gestión de recursos humanos que ya no apunta solamente a los gastos en personal sino que supone las tecnologías vinculadas a la identificación de necesidades, búsqueda, selección, capacitación, desarrollo de carrera, evaluación de desempeño. (LONGO, F, 2001); (BONARDO, D., 2001).

De este modo, vimos como, en la década del ´60 el estudio de las políticas públicas adoptó un carácter "administrativista" y técnico donde los aportes de los "expertos" eran considerados como contribuciones para la toma de decisiones de los administradores gubernamentales. El enfoque estructural, por su parte, pone su atención en los intereses que se expresan en el contenido de las políticas públicas rescatando el juego político entre los actores involucrados. Por último, el enfoque de la nueva gerencia pública retoma, el carácter técnico de la formulación de políticas y el lugar de relevancia que ocupaba el "experto" en las concepciones más "administrativistas" de políticas públicas de la década del ´60, pero incorpora, como novedad, tecnologías y conceptos de la gerencia privada y una mayor apertura, participación y control de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas. El enfoque de la nueva gerencia pública introduce conceptos de eficacia y eficiencia reduciendo la política pública a una cuestión técnica. De éste modo, se sobredimensiona el carácter técnico de la política pública y se desplazan los aspectos políticos que hacen a la selección de alternativas, al conflicto de intereses y a cuestiones valorativas.

III. El ciclo de la política pública.

Dentro de los modelos utilizados para abordar el ciclo de las políticas públicas, el modelo procesal de políticas públicas es el modelo más difundido. En este modelo se establecen 5 etapas para la definición de una política pública. La primera etapa, es la etapa de la agenda; la segunda, es la etapa de formulación; la tercera etapa, es la etapa de la adopción de la política; la cuarta, es la etapa de la implementación; y la quinta, es la etapa de la evaluación de la política pública.

Si hubiera que graficar el modelo procesal de políticas públicas, habría que hacerlo interrelacionando las distintas etapas porque una política no tiene un desarrollo lineal. Por ejemplo, se puede hacer que un tema ingrese en la agenda, se formula una política determinada, luego se adopta (se decide ponerla en práctica) y cuando se implementa se observan problemas operativos, por lo tanto hay que volver a la etapa de formulación y realizar las modificaciones necesarias. El caso del "corralito"[3] y sus sucesivas definiciones fue un ejemplo de política pública que tuvo que ser reformulada porque las primeras formulaciones no eran imposibles de implementar por los límites de extracción en los cajeros puesto que se requería un grado de bancarización que Argentina no tenía y eso hizo que fuera necesario reformular la política.

¿Por qué sólo algunas demandas de la sociedad logran convertirse en políticas públicas?, ¿por qué algunos actores, pese a que históricamente realizan el mismo reclamo, no logran respuesta mientras que otros rápidamente logran instalar un tema y consiguen políticas públicas en ese sentido? Esto nos lleva a plantear que no todas las demandas de la sociedad concitan la atención y el interés como para ingresar dentro de la agenda pública.

[3] Medida económica implementada por el ministro de economía Domingo Cavallo en el año 2000 durante la presidencia del Dr. De la Rua. La medida consistió en limitar las extracciones de dinero de las cuentas bancarias con el objetivo de evitar la caída de los depósitos bancarios.

1) La etapa de la agenda: se considera que el ciclo de la política pública comienza a partir de la instalación de cierto tema en la agenda por algún actor o sector de la sociedad civil, o algún partido político o también puede ocurrir que quien instale el problema como tema de debate sea el gobierno o alguna estructura del Estado (FELICI, S., 2004), (Díaz, 1998), (SCHWEINHEIM, 2004c). La incorporación de un tema en la agenda pública dependerá de la "visibilidad" de los actores que impulsan el tema y de la importancia del tema. Cuando un tema logra instalarse en la agenda pública, sale del ámbito reducido de debate y se hace público; y ya es un tema que excede a quienes lo impulsaron en primera instancia. Cuando estos temas comienzan a ser asumidos por los gobiernos, se convierten en cuestiones públicas, entran a la agenda del gobierno y se conforma, en consecuencia, la agenda de cuestiones públicas.

Las razones por las cuales los temas se transforman en cuestiones de agenda son muy variadas y generalmente ingresan en la agenda pública por la conveniencia política de instalar un tema en un determinado momento. En las democracias de masas los actores con mayor capacidad para conformar la agenda pública eran el Estado (Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo), los partidos políticos, los sindicatos, las fuerzas armadas y la Iglesia. Actualmente, los medios de comunicación, los organismos multinacionales, las empresas privatizadas y el sector financiero y algunas organizaciones de la sociedad civil han desplazado a los actores tradicionales y se han convertido en los actores con mayor capacidad para instalar temas en la agenda pública.

De esta manera, vemos como ciertas demandas rápidamente se convierten en tema de agenda, por ejemplo, el tema de la seguridad ante la ola de secuestros. Casos como estos generaron la atención de la sociedad, fueron amplificados por los medios y se instalaron como tema de agenda pública. De repente, el Estado tuvo que abordar la cuestión de la seguridad e implementar políticas públicas sobre un tema que, en principio, no estaba en la agenda. Los actores más relevantes al respecto fueron ONG´s, y actores individuales en torno a Juan Carlos Blumberg y los medios de comunicación que reclamaron la sanción de leyes que modificaran el código penal. De esta manera, la problemática por la seguridad llegó a todos los municipios y se instaló como una cuestión de la agenda municipal incluso en aquellas ciudades y pueblos donde los problemas de seguridad no eran la principal preocupación de la población. Este caso es un buen ejemplo para ver como un tema impulsado por la acción de los medios de comunicación y por actores sociales "altamente visibles" con capacidad de presión y movilización de sus demandas logra que el Estado nacional, provincial y municipal desarrolle políticas públicas en torno de la seguridad como la modificación y sanción de leyes y la reasignación de recursos.

Otro claro ejemplo sobre la capacidad de ciertos actores para imponer la agenda pública es el caso de las presiones para la reapertura del canje de la deuda externa. A pocos días de finalizado el canje de la deuda pública argentina, los organismos multinacionales, el G-7, los sectores vinculados a la banca internacional y algunos medios de comunicación comenzaron a presionar para la reapertura del canje o trato preferencial para los bonistas que quedaron afuera del mismo como condición para la refinanciación de los vencimientos de 2005 que Argentina tiene con el FMI.

Por otra parte, existen temas que, aunque presentes y de vieja data, no logran convertirse en cuestiones de agenda pública. Por ejemplo: el tema los niños que viven el la calle o las condiciones de vida inhumana en las que se encuentran los presos en las cárceles o la situación de injusticia como es estar preso sin condena efectiva. Estos temas, que en general no están impulsados por actores sociales con capacidad de instalarlos, generalmente son omitidos, no ingresan a la agenda y por tanto no se desarrollan políticas públicas en pos de atender esa demanda.

2) La etapa de la formulación: la instalación de ciertos temas en la agenda pública da lugar a la búsqueda de soluciones. Se define la etapa de la formulación como la instancia en la que se generan alternativas de solución. En esta etapa se fijan los objetivos y se realiza el análisis y evaluación de las distintas alternativas. Esto es lo que se conoce como la etapa de formulación de alternativas mediante las cuales no sólo el gobierno sino todos los actores involucrados directa o indirectamente por la cuestión participan de ese

debate. Aquí se abre una instancia de debate y negociación donde cada actor busca satisfacer sus intereses mediante la formulación de una política pública que contemple su posición. Es una etapa de formulación de alternativas de solución a la cuestión.

La formulación de alternativas no implica sólo una acción instrumental sino que supone la ponderación de opciones en base a consideraciones morales y a la búsqueda del bien común. La etapa de la formulación implica tener en cuenta la dimensión política. Esta es la etapa del debate donde se presentan las distintas alternativas y se decide la orientación y el sentido de la política. Pero siempre ese debate entre alternativas va a estar enmarcado en un proceso de discusión entre actores que van a tratar de imponer la solución que cada uno considera que es mejor para un determinado problema. Antes de poner en práctica o implementar una de las distintas alternativas, voy a tener que analizar cuál es la mejor alternativa; a esto se le llama componente evaluativo.

El espacio de la búsqueda de alternativas para la formulación de una política pública no es necesariamente un ámbito institucional. En el ámbito local, el municipio es un actor fundamental en esta etapa porque abre el espacio consulta y de debate pero también recibe las presiones de los distintos actores. En este proceso también hay que tener en cuenta a las distintas estructuras municipales porque son comunes los choques en los municipios entre las estructuras de producción especialmente cuando se trabaja con sectores desocupados o de la economía social y las estructuras encargadas del control, habilitación y bromatología y salud pública dado que, muchas veces las actividades de estos sectores no cuadran dentro la normativa que tiene que velar bromatología o habilitaciones y en estos casos no se trata de falta de cooperación sino de lógicas de funcionamientos y de procedimientos distintos.

El programa "Coordinación de programas educativos de la municipalidad de Mendoza"[4] encargado del reordenamiento, coordinación y sistematización de los programas educativos es un interesante ejemplo para observar algunos aspectos que hacen a las fases de la etapa de la formulación en lo referente a:

- Misión
- Objetivo principal
- Objetivos secundarios
- Metas
- Funciones
- Fecursos humanos

[4] Fuente: http://bel.unq.edu.ar/bel/experiencias.asp?Num=186

3) La etapa de la adopción de la política pública: ésta es una etapa claramente institucional y tiene que ver con la adopción de la decisión por parte de los poderes públicos cualquiera sea su naturaleza. Alguna adopción podrá hacerse a nivel de los Ejecutivos simplemente o en otros casos podrá suponer una intervención del Poder Legislativo. En el nivel municipal, esta etapa tiene que ver con la generación de las ordenanzas municipales que luego van a ser implementados.
4) La etapa de implementación: ésta es la etapa de la puesta en práctica de las políticas donde nuevamente todos los actores están en juego y participan unos a favor y otros en contra del éxito de la política pública. No hay un proceso exclusivamente técnico en la implementación de las políticas sino que el juego político también continúa. Esta etapa solo la mencionamos brevemente porque será analizada en detalle en la clase 4.

Un buen ejemplo para analizar la etapa de la implementación resulta la experiencia del Departamento de soluciones al vecino de la municipalidad de Mendoza[5] donde se reciben y procesan los reclamos, se constata la naturaleza del mismo personalmente o por teléfono, y se brinda solución en un plazo menor a las 72hs. Este caso también es útil para observar como situaciones no previstas en la etapa de la formulación obligan a la reformulación de la política.

El caso del Consejo de ordenamiento urbano territorial (COUT) de la municipalidad de La Plata[6] es un espacio de cogestión encargado de canalizar los aportes técnicos de especialistas locales en planeamiento urbano como una forma de enriquecer y racionalizar los procesos de planificación y gestión municipal. Este es un ejemplo sintético para observar la implementación de las políticas.

5) Finalmente, existe una etapa de evaluación. Es recomendable que la evaluación no sea realizada por quienes implementaron la política. En ésta instancia intervienen los actores involucrados por la cuestión quienes evalúan en función de sus propios intereses e intentan convencer, a su vez, a los otros actores de los resultados que esa política. La evaluación no sólo se realiza una vez finalizada la implementación de la política sino en todas sus fases. La evaluación permite mejorar la gestión porque produce la información necesaria para identificar los problemas, entender las causas de los éxitos y los fracasos de las políticas, medir la distancia entre los resultados esperados en la etapa de la formulación y los obtenidos en la etapa de la implementación como también evaluar el desempeño de los recursos. (OSPINA BOZZI, 2001).

[5] Fuente: http://bel.unq.edu.ar/bel/experiencia.asp?Num=189
[6] Fuente: http://bel.unq.edu.ar/bel/experiencia.asp?Num=24

La evaluación de las políticas municipales es una de las actividades menos habituales en los municipios. El análisis de caso del Departamento de soluciones al vecino de la municipalidad de Mendoza[7] resulta un buen ejemplo para observar la etapa de la evaluación, en especial en lo que respecta a la evolución de indicadores como cantidad de reclamos recibidos, cantidad de reclamos resueltos, disminución en los tiempos de resolución, mejoras en los circuitos de información, aumento en la eficiencia del Departamento.

El ciclo de las políticas públicas, que en nuestro caso lo expusimos, con fines analíticos, de manera lineal, generalmente no ocurre de ese modo en la gestión. Es habitual que durante el proceso se salteen etapas y se produzcan avances y retrocesos. De este modo, es posible que de la etapa de la evaluación se regrese a la etapa de la formulación y se realicen ajusten que permitan revertir las desviaciones en los resultados o directamente se reformule la política y por consiguiente, se vuelva a implementar. También es habitual realizar evaluaciones durante la etapa de la implementación.

BIBLIOGRAFÍA

- BEL, Banco de Experiencias Locales, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires (Argentina), http://bel.unq.edu.ar
- BONARDO, D. (2001); "La reforma del Estado y los recursos humanos: hacia una mayor calidad del funcionariado público", ponencia I Congreso Argentino de Administración Pública, sept. 2001, Rosario (Argentina), http://www.ag.org.ar/pon_cong.htm#
- CEPAL (1999); Reforma del Estado, Modernización administrativa y evaluación del desempeño de la Gestión Pública, mimeo, 20-12-1999.
- CONSEJO DIRECTIVO DEL CLAD (1998); Una nueva gestión pública para América Latina, 14-10-1998.
- DÍAZ, C. (1998); "El ciclo de las políticas públicas; notas para su abordaje y reconstrucción", en Venecia, J. C. (comp.), *Políticas Públicas y desarrollo local*, FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario (Argentina).
- ERBITI, C. (2001); "Fortalecimiento de la gestión municipal como oportunidad para el desarrollo local: el caso de Tandil", ponencia I Congreso Argentino de Administración

[7] Fuente: http://bel.unq.edu.ar/bel/experiencia.asp?Num=189

Pública, septiembre 2001, ,Rosario (Argentina), http://www.ag.org.ar/pon_cong.htm#

- FELICI, S. (2004); Políticas públicas y formulación de proyectos sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, mimeo.
- GARNIEN, L. (2000); Función de coordinación de planes y políticas, ILPES CEPAL, Serie Gestión Pública nº1, Santiago de Chile (Chile).
- JOLIAS, R. (1998); "Calidad Total. La gestión de calidad en instituciones públicas", en: Revista Administración y Gestión Municipal, año V, nº 64 y 65, oct.-nov. 1998, Bahía Blanca (Argentina).
- LONGO, F. (2001); "Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad", en Revista del CLAD, nº 19, feb. 2001, Caracas (Venezuela).
- MANY, Y. Y THOENING, J. C. (1992); Las políticas Públicas, Ariel, Barcelona (España).
- MARTIN BENÍTEZ, MA. I. (2003); "Administración pública y nuevas tecnologías: hacia la administración electrónica", en: RIAP (Revista Iberoamericana de Administración Publica), nº 10, enero-junio 2003, INAP (España).
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (2002); "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras", en: Revista del CLAD, nº 24, oct. 2002, Caracas (Venezuela).
- SANÍN ANGEL, HÉCTOR. (1999); Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública, ILPES CEPAL, Serie Manuales nº3, Santiago de Chile (Chile).
- OSBORNE, D. Y GAEBER, T. (1994); La reinvención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público, Paidos, Buenos Aires (Argentina).
- OSPINA BOZZI, S. (2001); "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano", en: Revista del CLAD, nº 19, feb. 2001, Caracas (Venezuela).
- OSZLACK, O. Y O´DONNELL, G. (1982); "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en: Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, Nº 1, Caracas (Venezuela).
- SCHWEINHEIM, G. (1998); Innovación en administración, gestión, y políticas públicas: ¿es idéntico a modernizar?, INAP, Dirección Nacional de Estudios y Documentación, Buenos Aires (Argentina).
- SCHWEINHEIM, G. (1998); "Competitividad, agendas locales, gestión municipal y competencias gerenciales públicas en contextos de modernización", en: Venecia, J. C.

(comp.), Políticas Públicas y desarrollo local, FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario (Argentina).

- SCHWEINHEIM, G. (2004); "Lecciones de la reforma de la Administración Pública", Postgrado en Gestión y Control de Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, mimeo, FLACSO, Buenos Aires (Argentina).
- SUBIRATS, J. (1994); Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid (España).
- Subsecretaría de la Gestión Pública (2002); Aportes para una gestión por resultados, Programa Carta Compromiso con el ciudadano, Jefatura de Gabinete, Buenos Aires (Argentina).

II. Políticas Públicas, Globalización y Reformas Estructurales

Introducción

Es un hecho constatable que las tareas que los municipios realizan actualmente no son las mismas que realizaban hace 10 o 5 años atrás, como tampoco lo son las expectativas y las exigencias de sus habitantes. Ha cambiado la forma de administrar y de realizar la gestión municipal, han aparecido nuevos desafíos y nuevas demandas, el municipio ha asumido nuevos roles, se han incorporado nuevas tecnologías de gestión y las apuestas y las exigencias para encontrar soluciones creativas e innovadoras están a la orden del día.

En esta segunda clase, nos situaremos temporalmente en el período comprendido entre 1989 y 2001 para abordar dos procesos centrales en el estudio de las políticas públicas: el proceso de la Globalización y el proceso de Reformas Estructurales iniciado a partir de 1989. En primer lugar, indagaremos cómo la Globalización brinda el marco para la aplicación de las Reformas Estructurales. En este sentido, analizaremos la Globalización i) cómo proceso; ii) y cómo ideología. En segundo lugar, abordaremos el proceso de Reformas Estructurales y veremos la forma en que las Reformas Estructurales de primera generación transformaron, en el marco del "Consenso de Washington", al Estado Social, organizado sobre la base de la industrialización por sustitución de importaciones, al pleno empleo y a la movilidad social para instalar un Estado "mínimo" en donde "el mercado" asumió el rol de regulador y la sociedad perdió cohesión y se fragmentó en múltiples identidades. Por último, veremos de qué modo los procesos de Globalización y Reformas Estructurales impactaron en lo local y obligaron a los municipios a modificar el modelo de gestión en los aspectos:

i) Políticos-institucionales;
ii) Económicos-productivos;
iii) Políticos-sociales en la vinculación con una Sociedad Civil más activa, participativa y demandante de transparencia y control (GARCÍA DELGADO, D., 1997)

I. Políticas Públicas y el proceso de Globalización

Comenzamos el estudio de las políticas públicas analizando el modo por el cual la Globalización actúa como marco para el proceso de Reformas Estructurales. En éste sentido, analizaremos a la globalización i) cómo 'proceso'; y ii) cómo 'ideología'.

i. En términos de 'proceso', la globalización refiere, en primer lugar, a la interdependencia creciente entre los países iniciada a fines de los ´70 y acentuada en los '90 por la liberalización de los intercambios en tiempo real de los flujos financieros y comunicacionales. La globalización implica la intensificación de los flujos de intercambio, de las formas de pensar y de producción y la aplicación de un nuevo patrón de desarrollo postfordista basado en estrategias intensivas de innovación y flexibilidad. El proceso de globalización también alude al aumento de los interrelacionamientos, en tiempo real y a escala planetaria entre actores sociales y Estados, acelerando los flujos productivos, financieros, comerciales, comunicacionales y migratorios entre distintas sociedades y transformando los patrones de localización de las empresas. (GARCÍA DELGADO, D., 2004)

El proceso de la Globalización produce una creciente competencia entre ciudades, regiones y naciones por la atracción del capital. Tanto en el ámbito global como en el ámbito nacional, la competencia por la atracción del capital da lugar al surgimiento de regiones deprimidas, con pérdida de población joven y disminución de la actividad económica, vis a vis la conformación de regiones revitalizadas donde se concentra la población, la infraestructura, las inversiones y donde el Estado tiene una presencia más activa en términos de prestación de servicios. La localización desbalanceada del capital, del trabajo y de las inversiones genera tensiones que disminuyen la capacidad de regulación y soberanía de los Estados (nacional, provincial y municipal), pero a la vez, da lugar a la búsqueda de la identidad y la revitalización de lo local como espacio político, como también estimula la conformación de nuevos espacios de articulación de poder regional.

(ii) Por otra parte, en términos de ideología, la globalización competitiva se presenta como un fenómeno tan natural "como la lluvia" -de acuerdo a H. Kissinger-, valida igual para todos y frente al que nada se puede hacer salvo adaptarse. Es decir, estamos frente a la emergencia de un nuevo "relato" de dominación global que se traduce en el denominado "pensamiento único" y en el poder concentrado de las empresas trasnacionales, del G7, de los organismos multilaterales y de Estados Unidos como potencia militar hegemónica (PETRELLA, 1997).

En el marco del pluralismo liberal de sociedad de mercado y de un proceso de reconversión del poder mundial, a partir de la caída del bloque soviético, el fenómeno de la Globalización implicó una reducción de todo debate, configurando al capitalismo como el único sistema funcionando en tiempo real. Es en éste escenario de "pensamiento único", de creciente debilitamiento de los Estados periféricos y de fortalecimiento de los actores concentrados de

poder donde comenzó a aplicarse el proceso de Reformas Estructurales, el cuál, para los países latinoamericanos, estuvo regido por el "Consenso de Washington".
La Globalización, entendida como ideología, actuó cómo marco para la aplicación del proceso de Reformas Estructurales, en tanto que vació de contenido y naturalizó el carácter eminentemente político de las Reformas. Entendida como proceso, la Globalización dio lugar a la necesidad de replantear el rol de los Estados nacionales y de crear nuevos escenarios de articulación política y de generación de consensos en el ámbito regional como estrategia de los Estados periféricos para reposicionarse en el concierto mundial; pero también, el proceso de la Globalización permitió recuperar lo local como un ámbito más autónomo para la generación de política y articulación con la Sociedad Civil.

II. Políticas públicas y el proceso de Reformas Estructurales

Continuamos el estudio de las políticas públicas analizando su vinculación con el proceso de Reformas Estructurales que claramente tiene su manifestación más acabada a partir de 1989 aunque, ya desde 1976, se puedan observar claros indicios del inicio de procesos de reformas que comenzaban a desestructurar al Estado social universalista, organizado sobre la base de la industrialización por sustitución de importaciones, el pleno empleo y el desarrollo del mercado interno.
La aplicación del proceso de Reformas Estructurales se realizó siguiendo las recomendaciones de los organismos financieros multinacionales (FMI, BM), el G7 y las empresas transnacionales. Las mismas eran políticas macroeconómicas de carácter ortodoxo que tenían por objetivo, básicamente, superar la crisis fiscal del Estado mediante políticas que contuvieran la inflación y permitieran equilibrar la balanza de pagos y hacer frente al pago de la deuda externa.
El proceso de Reforma y modernización del Estado, iniciado a partir de 1989, implicó la apertura y desregulación de las bases sobre las que se asentó el Estado Social desde la década del ´40. El proceso dio lugar al paso desde el Estado de Bienestar hacia un Estado "mínimo" abocado sólo a funciones tradicionales como seguridad, justicia, defensa y a atender de manera restrictiva la política social mediante la gestión focalizada. Enmarcado en el "Consenso de Washington", (una especie de manual que los países emergentes debían aplicar para superar la crisis fiscal, estabilizar la economía e iniciar un período de crecimiento económico y aumento del PBI) en el proceso de Reformas Estructurales iniciado a fines de

los ´80, se pueden identificar dos etapas que comúnmente dieron en llamarse Reforma del Estado de primera generación y Reforma del Estado de segunda generación.
Mientras que las Reformas Estructurales de Primera Generación implicaron profundas transformaciones en la relación Estado – Sociedad (mediante, por ejemplo la privatización, la desregulación, la desmonopolización y la descentralización); las Reformas Estructurales de Segunda Generación implicaron una profundización de las primeras (por ejemplo, en la desregulación del "mercado" de trabajo) y una profundización de estas transformaciones (generando sistemas de personal o reformando el régimen de seguridad social entre otras).
A los fines de ésta clase, nos abocaremos sólo a las Reformas Estructurales de primera generación (1989-1995) puesto que son las que más directamente impactaron en los gobiernos locales.

Reformas Estructurales de primera generación

En el marco de la crisis fiscal y la aplicación de las recetas ortodoxas de de los organismos multinacionales, las Reformas del Estado de primera generación (1989-1995) se abocaron a la estabilización del tipo de cambio, la privatización de empresas públicas y la desregulación y apertura de la economía. Los esfuerzos se concentraron en eficientizar el gasto, garantizar la apertura de la economía, reducir el rol empresario del Estado, generar las condiciones para la radicación de capitales y transferir las políticas sociales a las provincias.
El objetivo principal de las Reformas Estructurales de primera generación era revertir la crisis fiscal del Estado Social. Para ello, las recomendaciones del Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 1991) indicaban que el Estado debía reducirse a su mínima expresión para garantizar un funcionamiento óptimo y eficiente. El Estado "mínimo" debía abocarse a realizar solo las funciones intrínsecas a su naturaleza (justicia, defensa, seguridad y atención de sectores altamente vulnerables) abandonando todas las tareas que el "mercado" pudiera realizar de manera eficiente. Los conceptos eficiencia, competitividad, descentralización y gestión focalizada abandonan el carácter de medios en el Proceso de Modernización del Estado y se convierten en fines en sí mismo, naturalizando el aspecto eminentemente político del Proceso de Reformas.

A continuación mencionaremos las recomendaciones del "Consenso de Washington" y desarrollaremos las repercusiones que éstas tuvieron para los gobiernos locales[8]. Las recomendaciones fueron las siguientes:

- Disciplina fiscal: esta medida fue "la columna vertebral" del Proceso de Reformas Estructurales y, junto a la descentralización de funciones, la que mayor incidencia tuvo para los gobiernos locales. La disciplina fiscal estaba orientada a generar una mayor previsibilidad y racionalidad en el gasto público del Estado (nacional, provincial, municipal), el establecimiento de metas y proyecciones de mediano plazo en cuanto a aportes de coparticipación hacia las provincias y hacia los municipios y la modernización de la administración pública mediante la incorporación de tecnologías de gestión y sistemas de informatización, entre otros aspectos positivos. Por otra parte, la disciplina fiscal, significó una generalizada reducción del gasto público del Estado nacional destinado a inversión, infraestructura y vivienda y planificación del desarrollo, como también, implicó una merma en la calidad y en la cobertura de los servicios de educación, de salud, de justicia y en la asistencia social, entre otras. La reducción del gasto público se relaciona con la descentralización de las funciones del Estado nacional (primero hacia las provincias y luego a los municipios) y con la privatización de las empresas públicas.

En el ámbito local, la disciplina fiscal permitió, en especial, a algunas ciudades intermedias realizar un uso más racional del gasto público, establecer previsiones de mediano plazo, ingresar en el sistema financiero y acceder al crédito, introducir paulatinas modernizaciones en la administración pública y ciertas mejoras en la prestación de algunos servicios municipales. Por otra parte, la reducción del gasto público nacional implicó que el Estado nacional paulatinamente fuera retirando su presencia del territorio a partir del abandono de la planificación de políticas de manera centralizada y universal y comenzara a intervenir mediante políticas focalizadas. El ejemplo más palmario fue el abandono de los programas sociales de cobertura universal y la implementación de programas sociales focalizados y destinados a los sectores altamente vulnerables. A su vez, la reducción del gasto público puso freno a la inversión del Estado nacional en proyectos que ni el sector privado ni el Estado provincial o municipal podían asumir, por ejemplo: la generación de infraestructura como es el caso de rutas, caminos, agua potable, electricidad, cloacas, represas, vivienda, entre otras, afectando la calidad de vida y poniendo freno al desarrollo de amplias regiones

[8] No todas las recomendaciones del "Consenso de Washington" tuvieron un correlato *vis a vis* en los gobiernos locales. Solo nos referiremos a lo local cuando el impacto de las políticas de Reformas estructurales pueda verificarse.

del país. Ejemplo de esto la reducción de presupuesto de Vialidad Nacional y del Fondo Nacional para la Vivienda (FO.NA.VI).

- Privatizaciones de las empresas públicas: esta medida estaba orientada a reducir la participación del Estado en la economía como proveedor de bienes y servicios, a abrir un nuevo campo de negocios para el capital privado nacional e internacional y a reducir el gasto público mediante el ahorro en personal, en mantenimiento y en inversión en las empresas públicas.

En el ámbito local, las privatizaciones de las empresas públicas elevaron el desempleo, por ejemplo en los casos de Marina Mercante, puertos o Yacimientos Carboníferos Fiscales e incluso pusieron en crisis el perfil productivo de las localidades, por ejemplo: la puesta en venta y cierre posterior de las minas de Sierra Grande y Río Turbio o la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales en Cutral-Co. A su vez, a pérdida del trabajo trajo aparejada fuertes fracturas en el seno de las familiar. El proceso de privatizaciones dio lugar al surgimiento de la protesta social y a los movimientos de trabajadores desocupados vinculados a empresas privatizadas, como fue el caso de los trabajadores de Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Cutral-Co y Tartagal.

- Descentralización: basados en criterios de eficiencia, de proximidad y de participación, el Estado nacional descentralizó y desconcentró la gestión de la educación y de la salud, y la atención de la política social, la promoción del empleo y la inversión en vivienda e infraestructura hacia los Estados provinciales y de éstos hacia los municipios, dando lugar al desfinanciamiento y pérdida de calidad de los servicios. De esta manera, el Estado-Nación "municipaliza la crisis" (ARROYO, 2001a) y obliga a los gobiernos locales a hacerse cargo de situaciones no previstas en el modelo burocrático de gestión municipal.

En el ámbito local, al municipio pasó de de llevar a cabo una gestión "casi administrativista" de la ciudad a asumir en rol activo para responder a las demandas de salud, educación, vivienda, asistencia social y promoción industrial y políticas productivas y de empleo. (CORMICK, H, 1997). Por ejemplo, las escuelas y hospitales públicos debieron aplicar ingeniosos mecanismos de autofinanciamiento para procurarse los recursos que el Estado (en sus niveles nacional, provincial) no estaba en condiciones de proveer. Otro ejemplo puede observarse en el abandono de la política de vivienda a través del desfinanciamiento del Fondo Nacional para la Vivienda (FO.NA.VI), siendo los municipios quienes debieron asumir esas tareas, muchas veces recurriendo a financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, generando deuda externa municipal. Como aspecto positivo

del proceso, podemos indicar que la necesidad de asumir nuevos roles llevó, especialmente a los municipios de ciudades intermedias, a prestar los servicios, ahora municipales, de manera más eficiente, en comparación con la forma en que los proveía el Estado nacional.

- Liberalización financiera: dio lugar a la desregulación del mercado interno de capitales mediante la adopción de tasas de interés positivas fijadas por el mercado y la absorción de la banca nacional, provincial y cooperativa por la banca internacional. Se liberalizó del mercado de valores y se retiraron las restricciones al ingreso y egreso de los capitales especulativos. Por otra parte, el Estado permitió que las empresas liquidasen la casi totalidad de sus divisas en el exterior.

En el ámbito local, la liberalización financiera permitió a algunos municipios ingresar en el mercado financiero mediante la colocación de deuda pública municipal. Por otra parte, el aumento de las tasas de interés encareció el crédito, afectando al comercio y a las PyME´s rurales y urbanas. La concentración de la banca implicó el cierre de los bancos cooperativos y provinciales más orientados a financiar las producciones locales y regionales.

- Tipo de cambio fijo: se refiere a la adopción de un tipo de cambio alto, estable y sobrevaluado que estimulara las exportaciones, atrajera las inversiones extranjeras y contuviera la hiperinflación. Esta situación favoreció al sector de los servicios en desmedro del sector productivo y comercial acarreando pérdida de competitividad industrial por tipo de cambio alto y la especialización de la economía argentina en commodities. La ley de convertibilidad, por su parte, contuvo la inflación y, en los primeros años, contribuyó a estabilizar la economía y a atraer inversión que modernizó la industria y el agro y permitió aumentar la competitividad de éstos sectores.

- Liberalización de las políticas comerciales: se refiere a la reducción y eliminación de los aranceles a la importación y sanción de regímenes especiales para la importación. Se eliminaron las juntas reguladoras de las producciones regionales y la producción agroganadera como las Juntas Nacionales de carne, cereales, azúcar, yerba, etc.

En el ámbito local, la liberalización de las políticas comerciales permitieron el ingreso de productos importados a muy bajo precio que afectaron a las PyME´s; por otra parte, el cierre de las Juntas Nacionales dejó a los productores de las economías regionales y al sector agrícologanadero expuestos a los vaivenes de los precios internacionales y a las imposiciones del sector industrial y comercial concentrado, como fue el caso de: los

productores de caña de azúcar, tabaco, té y yerba o el caso de los productores rurales expuestos a los frigoríficos, las usinas lácteas y los acopiadores de cereales.

- Apertura a la inversión extranjera y protección a la propiedad privada: se estimuló un trato preferencial a la inversión extrajera que introdujera capital, tecnología, conocimiento. Se aseguró la propiedad privada mediante beneficios extraordinarios como la posibilidad de ajustar las tarifas de los servicios públicos privatizados por la inflación de los Estados Unidos o la renuncia a sustanciar los juicios con empresas extranjeras en los tribunales locales y optar, para ello, por los tribunales internacionales del Banco Mundial.

- Reforma tributaria: se amplió la base de contribuyentes mediante la generalización de los impuestos que gravaban al consumo y la producción, de modo de extender la base fiscal con vistas a aumentar la recaudación impositiva. Se diseño un complejo sistema tributario que, sin embargo, dejó prácticamente exentas de impuestos a las rentas extraordinarias de origen financiero, entre ellas, las ganancias que se obtenían por títulos de la deuda pública y las inversiones en el mercado de valores. Por otra parte, el sistema recaudatorio de impuestos permitía a los grandes contribuyentes la elusión en el pago de impuestos.

Las Reformas Estructurales que los organismos internacionales reclamaban, debían configurar un Estado que, en el plano económico, abriera la economía y generara reglas de "mercado"; en el plano social, las reformas debían atender la política social de manera focalizada y crear una esfera no gubernamental, activa y comprometida con la gestión y con el reclamo de transparencia y una sociedad civil involucrada y asumiendo, en muchos casos, funciones del Estado; y a nivel cultural, las Reformas Estructurales, debían plantear la construcción de un "yo" imbuido de individualismo y despolitizado. El Estado queda vaciado, debido a la preeminencia de lo económico, en los contenidos de política, en cuanto ésta es, ante todo, construcción, ejercicio y discusión del poder. La discusión de los grandes objetivos de la acción política como el desarrollo, el bienestar y la integración social son desplazados por criterios fiscales que hacen al desempeño y a la administración de los recursos. (VILAS, 2000)

En resumen, el abandono de los criterios de universalización de derechos e incorporación social mediante el pleno empleo, característicos de la forma por la cuál, tanto el Estado como la Sociedad Civil, se organizaron entre 1940 y 1990 y la adopción de los principios de Reforma y modernización del Estado, generaron:

a) En lo económico: concentración económica, privatización de los activos del Estado, desindustrialización, reprimarización y desestructuración del tejido productivo. El proceso provocó una acelerada transformación de las economías regionales y locales. Algunas de ellas pudieron modernizar su aparato productivo y adaptarse al modelo y otras quedaron relegadas. La apertura económica y comercial le permitió a Argentina aumentar el PBI, modernizar y mejorar la competitividad de la industria y desarrollar el sector servicios.

b) En lo laboral y previsional: el "modelo neoliberal" flexibilizó las relaciones laborales, precarizó el trabajo, desarticuló al movimiento obrero, redujo los aportes patronales, desfinanció obras sociales y cajas jubilatorias (PAMI y cajas de jubilaciones y pensiones nacionales) y modificó y desfinanció un sistema de jubilaciones y pensiones organizado en torno a criterios de solidaridad a través de la creación de otro sistema previsional basado en la capitalización del ahorro y en criterios individuales. La eliminación del sistema de reparto le implicó un fuerte déficit para el presupuesto. El Estado nacional dejó de percibir, aproximadamente, 4000 millones de pesos por año a partir de la privatización del sistema provisional y de la reducción de los aportes patronales (VALLE, H., Marcó del Pont, M., 2004). El desempleo llegó a 22% en 2000, el trabajo no declarado ("en negro") afectó al 50% de la población económicamente activa (PEA) y con ello, se redujo el número de aportantes al régimen de reparto y de capitalización.

c) En lo político: "el modelo neoliberal" produjo despolitización y apatía de la sociedad durante los primeros años y luego descreimiento en las instituciones y crisis de representatividad de los partidos políticos. También supuso un modo de gestión política de carácter "cesarista" y plebiscitario, por parte del Poder Ejecutivo, que profundizó aún más el debilitamiento de las instituciones del Estado. Sin embargo, hasta 1998, el modelo contó con la aprobación mayoritaria de la población, en parte, explicado por el acceso al consumo y el "voto cuota" de los sectores bajos y medios, como lo demostró la reelección presidencial de 1995.

d) En lo social: "el modelo neoliberal" generó concentración del ingreso, desempleo, pobreza y marginación, dando lugar a una nueva cuestión social: la exclusión. Esto estableció una nueva relación entre un Estado y una Sociedad Civil más fragmentada, donde las grandes identidades colectivas perdieron significación pero también emergieron nuevas identidades y reivindicaciones como por ejemplo: la mujer, los nuevos movimientos sociales de desocupados, nuevo sindicalismo, ancianidad y niñez.

Sin embargo, durante los primeros años de expansión del modelo, se produjo un creciente acceso al consumo de los sectores bajos y medios, situación que contribuyó a que la gran mayoría de la población apoyara al modelo económico.

III. Las Reformas Estructurales y el impacto en la gestión municipal

Como analizamos en el punto anterior[9], la disciplina fiscal y la descentralización de funciones y tareas a niveles inferiores de gobierno (en primer lugar, hacia las provincias y de éstas hacia los municipios y comunas) resultaron elementos centrales en el proceso de Reforma del Estado e impactaron directamente en los municipios, dando lugar a la introducción de modificaciones en el modelo de gestión. El proceso de Reformas Estructurales obligó a los municipios a realizar adaptaciones: 1) de carácter político-institucional, 2) de carácter económico-productivo y 3) de carácter político-social para atender las nuevas demandas.

1) Las modificaciones de carácter político-institucional

El proceso de Reforma del Estado implicó: a) un cambio en la lógica organizacional y el paso del modelo burocrático al modelo gerencial; y b) modificaciones y en cuanto a los liderazgos y nuevas articulaciones con la sociedad civil.

a) El paso del modelo burocrático al modelo gerencial. Este proceso implicó adaptar la gestión municipal a las demandas de una sociedad más compleja, dinámica y fragmentada mediante el abandono del i) modelo burocrático de gestión; y ii) la adopción del modelo gerencial.
   (i) El modelo burocrático de gestión: se caracteriza por ser verticalista y jerárquico, dando lugar a una organización del trabajo por áreas muy compartimentada. Si bien el ordenamiento jerárquico da orden a la administración, por otra parte, tiende a que se eludan las responsabilidades y no se produzca el compromiso de la administración con el proceso final (GUILLEN, D Y ESTHER, R., 1997). A la vez, concentra las decisiones en los más altos niveles de gestión, dando lugar a situaciones de rigidez, compartimentación y falta de involucramiento del personal con la gestión. La organización exitosa del Estado nacional, desde fines del siglo XIX, en torno del modelo burocrático no pudo replicarse en cuanto a la

[9] Ver las Reformas Estructurales de primera generación.

organización del Estado municipal. La organización del municipio no siguió completamente los criterios del modelo burocrático. Persistieron situaciones de baja calificación del personal, con escasa remuneración, ausencia de mecanismos que permitieran realizar una carrera dentro de la estructura municipal, poca movilidad escalafonaria y mecanismos clientelares.

(ii) El modelo gerencial: la adopción de los criterios gerenciales supuso pasar a gobiernos donde las estructuras organizativas tienden a no ser piramidales, a disminuir la jerarquización y donde se recupera mayor autonomía favoreciendo el trabajo en equipos multidisciplinarios, interactuando con asesorías externas. El modelo gerencial implica la búsqueda de mayor eficacia-eficiencia en las organizaciones. La lógica de control y de evaluación de las políticas públicas deje de ser de proceso para comenzar a medirse el impacto y los resultados alcanzados. En el modelo burocrático de gestión, las tareas de evaluación y auditoría se basan en verificar el estricto apego del proceso a la norma. En el modelo gerencial, hay una mayor preocupación por la evaluación de los resultados, por el impacto de la política en la población más que por el cumplimiento de los procesos.

Tecnologías e instrumentos del modelo gerencial

El modelo gerencial incorpora a la gestión pública aportes de las organizaciones privadas como los conceptos de "calidad total" (JOLIAS, R., 1998); "reingeniería institucional" y "planeamiento estratégico" (SCHWEINHEIM, G., 1998).

(i) La "calidad total" se define como un proceso de gestión que asume la administración pública en su conjunto y que abarca, tanto a la forma en que se producen los bienes y servicios, como al trato que se brinda a los ciudadanos. Se parte de la concepción que la mejora en la gestión pública es posible y es contínua y que la calidad la producen los hombres cuando actúan con responsabilidad y creatividad. Esta concepción asume que el ciudadano es un cliente-consumidor y que reclama bienes y servicios de calidad y esa calidad será total cuando se satisfagan sus expectativas. Las políticas de "calidad total" requieren que los procesos se ajusten a patrones de cumplimiento preestablecidos; por ello, es necesario desarrollar una amplia política comunicativa hacia la comunidad como también hacia adentro de la organización municipal. Los procesos de "calidad total" implican un cambio cultural hacia la calidad

y el servicio a los ciudadanos. Al respecto podemos mencionar el caso del Departamento de Soluciones al Vecino de la ciudad de Mendoza[10] o el caso de Rafaela, en la provincia de Santa Fe.

(ii) Por reingeniería institucional se entiende a las demandas de modernización contínua de la gestión pública que exige una administración municipal flexible, dinámica y dispuesta a trabajar de manera horizontal, en red e interdisciplinariamente. Algunas de las áreas en donde se aplica la reingeniería son: en la modernización del alto funcionariado municipal mediante la incorporación individuos y grupos con calidad de gestión y capacidad de articular al sector público y al sector privado; en el mejoramiento de la calidad y las capacidades institucionales mediante la aplicación del planeamiento estratégico, la reestructuración de áreas sensibles convirtiéndolas en modalidades organizacionales más pequeñas, dinámicas y con recursos humanos polivalentes y profesionalizados; en la inversión de tecnologías de información; en la construcción de la agenda municipal en relación con actores institucionales (Nación, Provincia, Municipios, Universidades) y con actores sociales y del sector privado a partir de relaciones horizontales. Rafaela, en la provincia de Santa Fe y Villa María, en la provincia de Córdoba son casos paradigmáticos.

(iii) Por último, la planificación estratégica a nivel local es una actividad que permite definir de manera explícita el rumbo, el hacia dónde, del desarrollo socio-económico de un territorio. Es una metodología que permite facilitar la toma de decisiones mediante un proceso participativo y creativo donde se deben consensuar objetivos, proyectos y acciones destinadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes. La planificación estratégica requiere de la convergencia entre el municipio, la sociedad civil y los empresarios y el compromiso de éstos con el Plan Estratégico, independientemente del cambio de autoridades, dado que es un proyecto a mediano plazo (10-15 años). El planeamiento estratégico, a diferencia del planeamiento tradicional, permite, a partir de un claro establecimiento de la visión y misión, modificar las estrategias y objetivos particulares a medida que se modifican los escenarios y la interacción entre actores. A su vez, permite ir avanzando hacia los escenarios deseables a medida que se van alcanzando los objetivos. El planeamiento estratégico permite realizar un diagnóstico de la situación; crear una visión (los escenarios desamables); formular una misión (los objetivos generales de la gestión);

[10] Fuente: http://bel.unq.edu.ar/bel

analizar oportunidades, debilidades, fortalezas y amenazas del municipio (análisis FODA); analizar la acción de los actores; formular estrategias de acción; y evaluar y reorientar el Plan. Como ejemplos se pueden mencionar el Plan Estratégico de Córdoba, Rosario, Esperanza y Sunchales en la provincia de Santa Fe.

También se incorporan otros instrumentos como el presupuesto por programas, objetivos, resultados y metas (MARTÍNEZ NOGUEIRA, R., 2002); el control de la gestión (Consejo Directivo del CLAD, 1998); y procedimientos orientados a una nueva gestión de recursos humanos por medio de procedimientos que permitieran seleccionar personal en base a criterios como la identificación de necesidades y evaluación del desempeño. (LONGO, F, 2001) Con la adopción de estos procesos y herramientas de gestión, se busca mayor desconcentración y descentralización del poder y de las funciones, dando lugar a organizaciones municipales más horizontales, flexibles, con mayor coordinación en red y apertura hacia la sociedad civil.

La incorporación de nuevas tecnologías y la adopción de un modelo de gestión más flexible no garantizan por sí mismos el éxito de las políticas locales. Es necesario lograr un adecuado equilibrio entre los recursos disponibles –por el alto endeudamiento municipal, la imposibilidad de cobrar impuestos, la dependencia de los recursos nacionales y provinciales coparticipables- los instrumentos técnicos, el estilo de conducción política y el nivel de participación de la Sociedad Civil. Con respecto a los instrumentos técnicos, una de las principales condiciones a tener en cuenta al instrumentar una política es conocer el grado de sustentabilidad de la misma. Esto refiere a la posibilidad que las capacidades generadas durante el proceso queden instaladas en la comunidad para que los programas continúen, luego que el municipio se retire o reduzca su intervención. La falta de sustentabilidad es una de las principales causa del fracaso de las políticas públicas; por ello, es necesario generar instancias que estimulen el surgimiento de nuevos liderazgos y la participación de la sociedad civil. Podría citarse el caso del municipio de Rosario o Villa María.

b) Nuevos liderazgos y sociedad civil. Si bien se mantienen las formas tradicionales de acumulación política, comienzan a abrirse nuevos canales de participación que conviven con los anteriores. Los motivos de esta apertura podemos encontrarlos, por un lado, en la superación de las restricciones que presentaba el modelo centralizado de gestión que no permitía afrontar los desafíos con la rapidez y flexibilidad necesaria; a su vez, en la pérdida de credibilidad de los partidos tradicionales, que llevaron a los intendentes a asumir nuevos liderazgos y a plantear formas de gestión más cooperativas, estrechando lazos horizontales con los actores de locales, pero también asumiendo roles activos y

peticionando ante los niveles provinciales y nacionales. Se produce un desplazamiento de las formas tradicionales de acumulación política vía formación de cuadros o liderazgos territoriales con fuerte vinculación partidaria hacia liderazgos menos vinculados a los partidos políticos tradicionales pero con una fuerte presencia en los medios de comunicación o que legitiman su candidatura desde su éxito en la actividad privada, su solvencia técnica o los aciertos en la gestión pública. Por otra parte, el mayor involucramiento y preocupación de la sociedad civil por las cuestiones públicas también contribuye al surgimiento de nuevos liderazgos.

A partir de esta renovada relación entre el Estado (municipal) y Sociedad Civil comienzan a articularse nuevas modalidad de gestión. Nos referimos a la articulación de espacios interjuriccionales[11] y a la gestión asociada público-privada. (ARROYO, D., 2004b) La gestión asociada implica que la planificación de la política pública se realiza de manera conjunta con el sector privado local y con las organizaciones de la sociedad civil mientras que el Poder Ejecutivo Municipal se reserva el papel de conducción del proceso. La implementación de las políticas también se hace de manera conjunta. El objetivo de ésta modalidad de gestión es incorporar las impresiones y las necesidades de los actores, de modo tal que el municipio tenga una visión más vívida de la "realidad" local. Bajo esta modalidad de gestión, todos los actores locales relevantes ocupan un lugar importante. Las dificultades se producen cuando no existen adecuados canales de coordinación o cuando se adoptan modalidades clientelares de acumulación política. Este es el caso de Río Cuarto, en la provincia de Córdoba, donde el municipio, con la ayuda de la Universidad Nacional de Río Cuarto, asume el rol de "potenciador" del desarrollo mediante una gestión público-privada. El municipio de Rafaela (Santa Fe) y el de Maipú (Mendoza) son buenos ejemplos de gestión asociada y asunción de nuevos liderazgos por parte del sector político.

[11] La articulación interjudiccional será abordada en el apartado correspondiente a las modificaciones de carácter económico-productivo.

Cuadro 1: Cambios político-organizacional

	Modelo administrativo Burocrático	Modelo Gubernativo Gerencial
Lógica administrativa	De rutinas, normas y procedimientos. Legalismo	De eficacia y eficiencia. Evaluación y monitoreo.
Principios	Centralismo, Verticalidad y jerarquía. Sectorización. Descompromiso del personal. Incentivos colectivos.	Descentralización. Horizontalidad y flexibilidad. Trabajo en equipo. Implicación del personal. Incentivos selectivos.
Presupuestación	Ausencia de programación del gasto y de caja. Alta incidencia de la deuda. Presupuestación general.	Cierre de cuentas. Presupuesto por programa, base cero y participativos.
Control	Escasa cultura de control y evaluación	Nuevos roles de auditoria y control. Mayor participación ciudadana

2. Las modificaciones de carácter económico-productivo

Del rol pasivo al rol activo de "potenciador" del desarrollo

Las Reformas Estructurales dieron lugar al aumento de las "amenazas" (atención de salud, educación, infraestructura, promoción industrial, capacitación, empleo, entre otros) pero a la vez, generaron "oportunidades", en especial, en los municipios intermedios, (modernización de la gestión, capacitación de personal, planificación y definición del perfil local, mejor y mayor prestación de servicios a los sectores productivos, mayor participación y vinculación con el vecino y con las organizaciones de la Sociedad Civil, entre otros) para que los municipios adoptasen de manera más decidida políticas tendientes a desarrollar las capacidades económicas locales. Como sostiene Vázquez Varquero (1993), el carácter diferencial de la estrategia (de desarrollo económico local) es reconocer que el territorio también cuenta, que en el territorio se produce la coordinación/descoordinación de las acciones de los agentes económicos y que, por lo tanto, la visión estratégica desde lo local es relevante para el desarrollo económico.

De éste modo, el municipio afronta el desafío asumiendo el rol de potenciador, catalizador y facilitador de oportunidades adoptando mayores niveles de compromiso con los distintos sectores para definir los perfiles de desarrollo local y regional (TECCO, C., 1997). Esto no supone asumir el rol de "estado empresario", sino poner a disposición de los actores locales los recursos humanos, tecnológicos y materiales con que cuenta el municipio y liderar el proceso.

El desarrollo económico local es un proceso que requiere del involucramiento del municipio, del sector privado y de la sociedad civil para definir estrategias de acción, mediante la

generación de instancias de apertura, participación, compromiso verdadero de los actores locales más relevantes y liderazgo activo del municipio en la coordinación del proceso con el objetivo de impulsar el aparato productivo local tendiendo a mejorar la calidad de la población. (RABEY, M., BURIN D., Y HERAS MONNERS SANZ, A., 2004)

Las respuestas locales a éste desafío han sido la adopción de una variada gama de estrategias para la impulsar el desarrollo económico. Los distritos industriales, también conocidos como clusters, son estrategias de desarrollo regional que busca consolidar las fortalezas de los sectores industriales y de servicios más característicos de una región y promover un crecimiento económico sostenido. Se trata de una estrategia para consolidar a la micro y pequeña industria a partir de desarrollar las potencialidades locales, capacidades instaladas, saberes y aspectos subjetivos que hacen a la cultura y la tradición de la comunidad y que difícilmente sean replicables. En éste sentido, la innovación y el avance tecnológico constituyen un aspecto fundamental en el proceso para incorporar valor agregado al producto y posicionarlo en el mercado.

El desarrollo de un distrito industrial requiere de la interacción de organismos o instituciones públicas y privadas como las universidades, organizaciones que brinden servicios reales (relativos a las tecnologías que se aplican, la capacitación de trabajadores, etc.), centros de investigación especializada y otras instituciones que puedan proveer incentivos a la integración empresaria y al desarrollo de estrategias de financiamiento como las cooperativas de crédito para PYMES. Como ejemplos se podrían mencionar los casos del distrito industrial de la maquinaria agrícola en 9 de Julio o el distrito del mueble y la madera en San Martín, provincia de Buenos Aires y el cluster vitivinícola de Mendoza y San Juan. (HERRERA BAIGORRIA, S/F); (SALVATIERRA, G., 2004).

Las Agencias de Desarrollo Local son instancias público privada para la planificación y promoción del desarrollo económico local. Implican la creación de una nueva institución, la cual puede ser gestionada directamente por el municipio, por un ente autónomo o de manera mixta entre el sector público, el privado y las universidades y las instituciones técnicas y tecnológicas. (Lazarte, A. 2004).

Dentro de las ventajas, podemos mencionar:

- Las Agencias de Desarrollo Local permiten concentrar todos los esfuerzos de gestión en una sola área, maximizando los recursos.
- Existe una "cara visible" responsable de las políticas de desarrollo económico y una "ventanilla única" donde dirigirse.

- Permite crear un área técnica al margen de los vaivenes políticos que redunda en la continuidad de las políticas.
- Las dificultades para la continuidad de las Agencias de Desarrollo Local radican en:
- Requieren de de la decisión estratégica del gobierno de turno y de la oposición para convertirlas en políticas que trasciendan las administraciones de turno.
- Insumen recursos humanos y económicos municipales en el corto plazo mientras que los resultados son a mediano plazo, por lo que la instrumentación y la sustentabilidad se ven amenazadas.

Un caso interesante es la creación de la Agencia para el Desarrollo Local de Río Grande, Tierra del Fuego, la cual surge, a partir del Plan Municipal de Desarrollo local, como una institución intersectorial público privada que nucléa al Municipio, a la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral de Tierra del Fuego, a la Universidad Tecnológica Nacional, seccional Río Grande, a las Cámaras locales (sector PyME, agropecuario, microempresario y artesano) y a las asociaciones para el desarrollo y el cuidado del medio ambiente. En el marco de la Agencia, se han creado Consorcios Productivos entre el municipio, la cámara de productores agropecuarios, el sector PyME y los microempresarios y artesanos, como también un Programa de Incubadoras de empresas; todo ello, con el financiamiento del sector público (Ministerios de Trabajo, de Desarrollo Social, de Economía y de Interior de la Nación) y del sector privado. También se pueden mencionar los casos de Trelew, Bahía Blanca, Rosario.

Las Incubadoras de Empresas son políticas orientadas a la creación de micro, pequeñas y medianas empresas y están destinadas a favorecer el aprendizaje empresarial y brindar capacitación y protección a las empresas durante los primeros años de vida, mientras éstas se desarrollan y conquistan mercados ya que, de otra manera, difícilmente sobrevivirían. Las Incubadoras de Empresas son instancias que generalmente surgen por iniciativa municipal y en las que se le brinda a los microempresarios y empresarios PyME un espacio donde realizar sus actividades. Intervienen instituciones educativas y técnicas locales y regionales. (VILLAR, A., 2004a)

Dentro de las ventajas, podemos mencionar:

- Mediante el esfuerzo compartido, se minimizan los riesgos empresariales y se fomenta la creación de empresas competitivas.
- Se aspira a que la producción de bienes y servicios satisfaga, en primera instancia, al mercado local.
- Se les brinda "protección y cobertura" en términos de infraestructura, servicios y asistencia técnica durante tres a cuatro años, de acuerdo al emprendimiento.

- Como dificultades se observa que:
- Las incubadoras difícilmente logran ser sustentables económicamente y generar sus propios recursos.
- Los emprendimientos tienden a retrasar su salida al mercado, prefiriendo el resguardo de la incubadora, lo cual perjudica el ingreso y desarrollo de otros proyectos.

Estas experiencias se han encontrado con muchas dificultades pero podemos mencionar como caso destacable el ejemplo de Porteña en la provincia de Córdoba.

Por otra parte, también pudieron observarse otras estrategias de desarrollo económico más integrales que pusieron el foco en los aspectos que hacen a la cooperación intermunicipal como forma de superar los problemas de escala (CRAVACUORE, D., 2000). En este caso, pueden observarse las experiencias de constitución de microregiones en Chaco, Entre Ríos, Corrientes y Córdoba. (ATTIAS, A., 2002), (LAPROVITTA, A., CASTRO CHANZ, B., LEIVA, J., S/F).

Experiencias de cooperación intermunicipal también dieron lugar a la creación de consorcios de municipios. Estas son asociaciones de municipios destinadas a promover el desarrollo regional, organizar productores y facilitar el acceso al crédito. La participación de las Universidades para el "éxito" de los consorcios es central. El surgimiento de estas instancias indica el establecimiento de relaciones horizontales que se coordinan de manera intergubernamental y descentralizadamente. (VILLAR, A., 2004b)

Dentro de los aspectos positivos, podemos destacar:

- Tienden a resolver el problema de "escala"
- Robustecen la lógica territorial-horizontal de los actores estatales.
- Fortalecen el poder de negociación con el Estado (provincial y nacional).
- Mejoran la comunicación entre funcionarios de distintas jurisdicciones.
- Pueden minimizar la carencia de recursos humanos.

Dentro de los aspectos de mayor debilidad, podemos mencionar:

- Tienen dificultades de financiamiento.
- Operan en un vacío legal.
- Deben encarar la debilidad de las unidades que se encargan de la gestión.
- Deben afrontar la dificultad de una política que se piensa desde lo local y no lo desde lo regional.
- Operan en el marco de una lógica política que privilegia la concentración de poder en los ejecutivos locales y falta de articulación entre funcionario de jerarquía intermedia.

- Adolecen de una falta de cultura histórica de articulaciones interinstitucionales horizontales que morigere las rivalidades localistas.

Respecto de los consorcios productivos, en la provincia de Córdoba dieron en llamarse: entes interjuridiccionales. Los casos más conocidos son: el Ente intercomunal del Norte de Córdoba (EINCOR) y la Asociación interinstitucional para el desarrollo del Sur (ADESUR), ente que nucléa a Río IV y localidades de la zona de influencia. (CINGOLANI, M., 1997); (BRESSAN, J. C., Y TECCO, C., 2000)

El Ente intercomunal del Norte de Córdoba (EINCOR) se originó en 1995 por interés de un grupo de municipios para instalar, en la región norte de la provincia de Córdoba, una zona franca. Esto permitió ir encontrando intereses en común que permitieron definir un proceso más abarcativo, que comenzó a convertir al Ente en un instrumento de gobiernos locales para instrumentar políticas de desarrollo económico local para el norte cordobés (Jesús María, Colonia Caroya, Cruz del Eje, Villa del Rosario, Tulumba, entre otras)

La experiencia de la Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur (ADESUR) surgió en 1995 por iniciativa de los municipios y comunas del sur de la provincia de Córdoba con el objetivo de definir políticas conjuntas para el desarrollo regional. De esta experiencia participan los municipios y las organizaciones sectoriales en estrecha vinculación con la Universidad de Río Cuarto que brinda la asistencia técnica y se encarga de la coordinación del Plan. La Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur se constituyó a partir del desarrollo de una gestión público privada y como un proceso participativo que involucró a toda la región y dio lugar a la constitución de empresas mixtas donde la participación del Estado municipal es minoritaria. El caso más representativo y exitoso es el de la ciudad de Río Cuarto.

Por otra parte, en la provincia de Buenos Aires, los consorcios de municipios adoptaron el nombre de corredores productivos. Estos se conformaron a partir de la unión regional de municipios con el objetivo de implementar políticas y programas tendientes al desarrollo local. Su constitución se ampara en el artículo 43 de la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. En cuanto a su funcionamiento, se prevé una presidencia rotativa, una comisión y un gerente que es el encargado de llevar adelante las políticas. Actualmente, se financian con recursos municipales.

Si bien los corredores productivos de la provincia de Buenos Aires no lograron el impacto productivo esperado, otorgaron una mayor capacidad de negociación frente al gobierno provincial. Por otra parte, a instancia de estos se logró la creación de la Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires y el desarrollo de actividades productivas no tradicionales (NAFRÍA, G., 1997).

Más allá de los dispares resultados de las experiencias de desarrollo local, a la distancia es necesario rescatar la experiencia acumulada y fundamentalmente la importancia de la cooperación regional o microregional como forma de ir superando los problemas del inframunicipalismo (ITURBURU, M., 2000).

Cuadro 2: Cambios en los aspectos económicos

Rol	Pasivo	Promotor
Orientaciones	Limitaciones para afrontar los desafío productivos. Escasa información para la toma de decisiones.	Mejorar la productividad. Promoción de redes productivas. Gestión asociada público-privada. Cooperación intermunicipal y regional.
Políticas	ABL y obra pública. Gestión administrativista del municipio. Vinculación instrumental con el medioambiente	Políticas de empleo. Promoción de la inversión. Generación de infraestructura. Políticas educativas y tecnológicas.
Instrumentos	Planificación tecnocrática, generada en ámbitos externos al municipio.	Vinculación con actores locales y universidades. Concertación horizontal.

3. Las modificaciones en la política social

Del modelo residual a la gerencia social.

La política social, en el modelo burocrático, era ejecutada por el Estado Social de manera centralizada, en el marco de un modelo de Estado configurado a partir del desarrollo industrial sustitutivo y con pleno empleo. Para los sectores medios y populares, contar con empleo estable significaba estar protegido por una amplia cobertura social. Por otra parte, en el modelo tradicional de gestión municipal, la política social fue una prestación secundaria del municipio, la cual estaba muy asociada con el clientelismo y la acumulación política a través de punteros.

La aplicación de las Reformas Estructurales dio lugar a un doble proceso de cambio. Por un lado, provocaron la desestructuración del aparato industrial, el desempleo estructural y la aparición de una nueva cuestión social: la exclusión. Por otro lado, implicó la adopción de un nuevo modelo de gestión de la política social, el modelo de 'gerencia social'. De éste modo, no solo aumenta la población a la que hay que atender mediante políticas sociales, sino que también, la adopción del modelo de gerencia social redefine la concepción de la política social. Se pasa de una política social definida bajo criterios de prestación universal, centralizada en grandes programas y en los niveles superiores del Estado, al diseño e

implementación de la política social a partir de criterios de atención focalizada de la población en riesgo, con carácter descentralizado y financiada desde la demanda.

El modelo focaliza la atención de las demandas sociales únicamente en los sectores desprotegidos que se encuentran en situación de riesgo porque considera que el resto de la población puede atender sus necesidades concurriendo al mercado. Los criterios que rigen el diseño del modelo de gerencia social son la focalización, la eficiencia, la proximidad y la transparencia.

- Focalización: dirigir la atención solo a los sectores altamente vulnerables que se encuentran en situación de riesgo. La atención se segmenta en múltiples programas que atienden demandas puntuales. De éste modo, no se enfoca la cuestión social desde la totalidad y real complejidad de sus dimensiones, sino desde miradas parcializadas.
- Eficiencia: implica un cálculo de racionalidad instrumental de adecuación de los medios a los fines. Supone cumplir con los objetivos de la planificación utilizando de manera adecuada los recursos presupuestados. La eficiencia refiere a un cálculo financiero y se mide en términos de objetivos alcanzados en relación a los recursos utilizados. El problema de éste criterio es cuando deja de ser un medio para convertirse en un fin en sí mismo de la política social.
- Proximidad: refiere a descentralizar la política social hacia las unidades de gestión más próximas porque supone un mejor conocimiento de la realidad social, una intervención de manera más eficiente y una mayor llegada de los recursos económicos destinados a la población beneficiaria. El inconveniente más habitual de éste criterio es la descentralización de la política social sin la dotación adecuada de recursos.
- Transparencia: éste criterio se relaciona con los anteriores y supone que la descentralización garantizará el uso más eficiente y transparente de los recursos económicos. En éste sentido, se estimula la intervención en la gestión de la política social de organizaciones de la Sociedad Civil como una garantía de control y transparencia de la gestión pública.

Estos criterios son realmente válidos y todo funcionario debería tenerlos en cuenta al momento de diseñar, implementar y evaluar la política social y toda política pública en general, pero el problema se suscita cuando éstos abandonan su carácter de medios y se tornan en fines en sí mismos y, por lo tanto, convierten a la política social en un proceso eminentemente técnico. (GARCÍA DELGADO, D., 2003)

Durante la década del ´90, la situación social se agravó por la desestructuración de las economías regionales y locales. El aumento del desempleo y la precarización laboral

multiplicaron aspectos que no hacen estrictamente a la política social sino que responden a problemas de integración y disolución del tejido social. Con un Estado nacional y provincial en retirada en la atención de la política social, el municipio debió responder a estas demandas por ser la unidad de gobierno más próxima al vecino y como forma también de contener el conflicto social en aumento. De este modo, se comenzó a adoptar un nuevo modelo de gestión de la política social (el modelo de la gerencia social) por el cuál se promuevenpromovieron y estimularon las iniciativas de la sociedad civil tendientes a atender, al menos, las demandas básicas.

La incorporación del paradigma de política social focalizada o de gerencia social comienza a desplazar al paradigma vinculado a políticas universales y derechos sociales en torno al trabajo y a promover la organización de los sectores populares y fortalecer la sociedad civil en su capacidad para elaborar, implementar y evaluar proyectos sociales. Se trata de una coordinación política en red donde se abandona la modalidad de política social vertical y se adopta como modalidad de gestión de la política social municipal la generación de una demanda organizada de la sociedad para obtener los recursos que se proveen, tanto desde los niveles nacionales, provinciales municipales, como desde las organizaciones de la sociedad civil. De este modo, no basta con distribuir la asistencia social desde la demanda, sino que, previamente, las agencias que distribuyen, tienen que definir cuáles son los que actores a los que asistirán (OLIVA, 1997).

El modelo de 'gerencia social' estimula la aparición o mayor protagonismo de nuevos actores gestionando la política social local, como es el caso de las asociaciones intermedias y ONG´s, y da lugar a una nueva forma de relacionamiento, no siempre armónica, entre Sociedad Civil y Estado. Por parte de las ONG´s, los roces se producen por la preocupación por mantener su autonomía frente a las posibilidades de cooptación del Estado municipal, como también porque no necesariamente practican la transparencia y eficiencia que le reclaman al Estado en la gestión de la política social. Por parte del Estado, los conflictos se suscitan ante la extendida práctica de utilizar la política social con fines clientelares.

El modelo de gerencia social implica una concepción de la sociedad civil organizada en torno de ONG´s que otorga centralidad a un voluntariado altruista, en una sociedad concebida como plena de valores solidarios y que encontraría respuestas a los problemas de pobreza y corrupción mediante la adopción transparente del modelo gerencial de política social y el aumento de la solidaridad y la filantropía.

Cuadro 3: Cambios en la política social

	Modelo Residual	Modelo Gerencia Social
Rol	Política social nacional, universalista, Financiamiento público.	Política social focalizada. Cofinanciamiento municipal, provincial y de organismos internacionales
Instituciones	Financiamiento de la oferta. Instancias intermedias clientelares.	Financiamiento de la demanda. Consejos, talleres, audiencias públicas. Control y transparencia.
Lógica	Lógica de petición. Monopolio de la política social.	Participación comunitaria en el diseño, gestión y evaluación. Nuevas formas de articulación y fortalecimiento de la Soc. Civil.

Las políticas aplicadas durante la década del ´90 fueron configurando un modelo inviable que se sustentaba mediante endeudamiento externo a costa de profundizar la deuda social. Las Reformas Estructurales implicaron, para los gobiernos locales, una fuerte transformación, donde algunos pudieron adaptarse de manera más exitoso y hacer de estas modificaciones una oportunidad. Sin embargo, la deuda social fue en aumento y los acontecimientos de 2001 implicaron la crisis del modelo neoliberal y una visagra a partir de la cual instrumentar políticas públicas que permitan generar propuestas para la reconstrucción. Este es el tema que abordaremos en la tercera clase.

BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO, D. (2001); "Políticas sociales municipales y modelos de planificación en Argentina"; en: Burin, D., y Heras, A., (comp.), *Desarrollo local, una escala respuesta humana a la globalización*, Cicus-La Crujía, Buenos Aires (Argentina).
- ARROYO, D. (2004); "El cambio en la estructura social y las nuevas formas de organización en Argentina", en: Postgrado Desarrollo local y Economía Social, FLACSO, mimeo, Buenos Aires (Argentina).
- ATTIAS, A. (2002); "La gestión asociada de los municipios como una estrategia de desarrollo local", en: I Congreso Nacional de Políticas Sociales, U.N.Q, F.A.U., U.N.N.E., / SIEMPRO (Argentina).
- BANCO MUNDIAL (1991); Informe sobre el desarrollo mundial: La tarea acuciante del desarrollo, Washington (E.E.U.U.).
- CINGOLANI, M. (1997); "La cooperación intermunicipal como instrumento de la política de desarrollo, Estudio de caso de dos entes de Cooperación intermunicipal en la provincia de Córdoba", en: García Delgado, D., (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y Sociedad Civil en Argentina*, FLACSO, C.B.C., U.C.C., Buenos Aires (Argentina).

- CLUSTER TECNOLÓGICO DE CÓRDOBA (2001); Documento fundacional, Córdoba (Argentina), http://www.ipp.com.ar/res/varios/Cluster.pdf
- CONSEJO DIRECTIVO DEL CLAD. (1998); Una nueva gestión pública para América Latina, 14-10-1998.
- CORMICK, H. (1997); "Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del conurbano bonaerense", en: García Delgado, D., (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y Sociedad Civil en Argentina*, FLACSO, C.B.C., U.C.C, Buenos Aires (Argentina).
- CRAVACUORE, D. (2000); "Análisis de la gestión del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste bonaerense", ponencia presentada en II Seminario Nacional "Nuevas Iniciativas Institucionales: La Cooperación Intermunicipal". Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires (Argentina).
- GARCÍA DELGADO, D. (1997); "Nuevos escenarios Locales. El cambio del modelo de gestión", en: García Delgado, D., (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y Sociedad Civil en Argentina,* FLACSO, C.B.C., U.C.C, Buenos Aires (Argentina).
- GARCÍA DELGADO, D. (2003); *Estado-nación y crisis del modelo. El estrecho sendero*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires (Argentina).
- GARCÍA DELGADO, D. (2004); "Estado y sociedad y el cambio epocal", ponencia presentada en el "Encuentro para formación de líderes políticos", auspiciada por el CELAM, Santiago de Chile (Chile).
- GUILLEN, D Y ESTHER, R. (1997); "Incidencia en los tipos de gerenciamiento en la administración de los fondos del Estado", en: Curso de Postgrado Gestión y Control de Políticas Públicas, FLACSO, mimeo.
- HERRERA BAIGORRIA, J. (S/F); "Análisis de distritos o clusters industriales: la experiencia internacional", http://www.econlink.com.ar/economia/clusters/clusters.shtml.
- ITURBURU, M. (2000); "Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino, II Seminario Nacional "Nuevas inicitiavas institucionales. La cooperación intermunicipal", Universidad Nacional de Quilmes, mimeo, Buenos Aires (Argentina).
- JOLIAS, R. (1998); "Calidad Total. La gestión de calidad en instituciones públicas", en: Revista Administración y Gestión Municipal, año V, nº 64 y 65, oct.-nov. 1998, Bahía Blanca (Argentina).

- LAPROVITTA, A., CASTRO CHANZ, B., LEIVA, J. (2005); "Desarrollo Local y Economía Social en la microregión oeste del Iberá", en: Tejido Social, Boletín Electrónico, nº1, mayo 2005, http://www.tejidosocialflacso.org.ar/modules.php?op=modload&name=Downloads&file=index&req=viewsdownload&sid=8)
- LAZARTE, A. (2004); "Constitución de las agencias de desarrollo económico local: los pasos a seguir" en: Postgrado Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO, mimeo, Buenos Aires (Argentina).
- LONGO, F. (2001); "Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad", en: Revista del CLAD, nº 19, feb. 2001, Caracas (Venezuela).
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (2002); "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras" en Revista del CLAD, nº 24, oct. 2002, Caracas (Venezuela).
- Gobernación de la Provincia de Chaco (S/F); Microregiones chaqueñas, documento oficial, Provincia de Chaco (Argentina), http://www.chaco.gov.ar/MECCyT/DIreccionDocumentacion/desarrollo/Desa_loc.htm
- NAFRÍA, G. (1997); "El municipio entre la transformación y la crisis. Los corredores productivos en la provincia de Buenos Aires", en: García Delgado, D., (comp.*), Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y Sociedad Civil en Argentina*, FLACSO, C.B.C., U.C.C., Buenos Aires (Argentina).
- OLIVA, A. (1997); Trabajo social en el contexto actual. Perspectivas de la práctica profesional, mimeo, Buenos Aires (Argentina).
- PETRELLA, R. (1997); "Los límites de la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global", Univiversidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires (Argentina).
- RABEY, M., BURIN D., Y HERAS MONNERS SANZ A. (2004); "Trabajo, Desarrollo Diversidad: una Investigación sobre metodologías y políticas de desarrollo local", ponencia II Foro Federal de investigadores y docentes, Buenos Aires (Argentina), http://www.tejidosocialflacso.org.ar
- SALVATIERRA, G. (S/F); "El desafío de reconversión productiva y tecnológica para la producción vitivinícola del oasis este de la provincia de Mendoza", en: Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), Subsecretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación, Buenos Aires (Argentina), http://www.mp.gba.gov.ar/distritos/index.php
- SCHWEINHEIM, G. (1998); "Competitividad, agendas locales, gestión municipal y competencias gerenciales públicas en contextos de modernización", en: Venecia, J. C.

(comp.), *Políticas Públicas y desarrollo local*, FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario (Argentina).

- TECCO, C. (1997); "El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional", en: García Delgado, D., (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y Sociedad Civil en Argentina*, FLACSO, C.B.C., U.C.C., Buenos Aires (Argentina).
- TECCO, C., Y VERSAN, J. C. (2000); "Las iniciativas institucionales de cooperación intermunicipal en la provincia de Córdoba durante el período 1988-1998", en: II Seminario de la Red de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires (Argentina).
- VALLE, H., MARCÓ DEL PONT, M. (2004); Crisis y reforma económica. Noticias del País real, Colección Claves para todos, Capital Intelectual Editorial, Buenos Aires, (Argentina).
- VÁSQUEZ BARQUERO, A. (1993); *Política económica local*, Madrid, Pirámide, 1993.
- VILAS, C. (2000); "¿Más allá del "Consenso de Washington"? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional", en: Revista del CLAD, nº 18, oct. 2000, Caracas (Venezuela).
- VILLAR, A. (2005); "Una década de desarrollo local en Argentina. Balances y perspectivas", Mundo Urbano, boletín electrónico, nº 25, feb-marzo 2005, http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=content&task=view&id=172
- VILLAR, A. (2004); "Políticas municipales ligadas al desarrollo económico local", en: Curso de Postgrado Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO, mimeo, Buenos Aires (Argentina).
- Experiencias que se encuentran en: http://www.bel.unq.edu.ar, http://www.mundourbano.unq.edu.ar y http://www.tejidosocialflacso.org.ar

III. Políticas Públicas y crisis de 2001 del modelo liberal y reconstrucción

Introducción.

En ésta clase abordaremos la crisis de 2001 del 'modelo neoliberal' y el proceso de reconstrucción haciendo referencia también a las políticas públicas locales. En primer lugar, daremos cuenta del carácter sistémico de la crisis, que se precipita con el "corralito" y del modo en que actuaron algunos municipios en el período la emergencia. En segundo lugar, nos referiremos al proceso de reconstrucción. En ese sentido, nos detendremos en la agenda pública post-default y mencionaremos las condiciones macroeconómicas que surgen a partir del 2003. Por último, cerraremos la clase indagando sobre cuáles son los temas que se imponen en la agenda municipal en la etapa de la reconstrucción.

1. La emergencia. El carácter sistémico de la crisis de 2001 del 'modelo neoliberal'

La implosión del modelo a fines de 2001 y el escenario postdevaluación fue la más acabada muestra de sinceramiento de la situación económica, social y política argentina. Fue también el desenlace de un modelo que se sostenía en base al endeudamiento, y la consiguiente imposición de condicionamientos ajenos a decisiones nacionales autónomas. El modelo suponía la existencia de una instancia de refinanciación permanente de la deuda externa pero para ello eran necesarios sucesivos ajustes fiscales que repercutían deteriorando el tejido social y productivo. La reiteración de éste proceso, a su vez profundizó la pérdida de legitimidad política. El quiebre social, político y económico de 2001 fue expresión de todo ello.

La declaración de la cesación de pagos a los acreedores y la devaluación de la moneda en enero de 2002, se produjo en un escenario con un desempleo cercano al 27%, una tasa de

indigencia superior al 20% y con más del 60% de la población en situación de pobreza. La economía registraba 45 meses acumulados de recesión y una caída del PBI entre mediados de 1998 y diciembre de 2001 de un 20%. El cuadro se completaba con la protesta y movilización y asamblea de los sectores medios y populares, en un clima de confiscación de depósitos y reclamo de reforma política y 'que se vayan todos'.

Es en este contexto, la crisis de 2001 fue inédita y sistémica. Primero porque puso en cuestión los supuestos del modelo neoliberal. Segundo, porque afectó todos los pilares donde se asentaba la nación: fue el símbolo de la pérdida de la cohesión social y ruptura del contrato social.

Simultáneamente entró en crisis el sistema político debido a la crisis de representatividad de los partidos políticos mayoritarios, la pérdida de legitimidad, la debilidad institucional y el descrédito en la política como instrumento para la búsqueda del bien común. Pero a la vez, dio lugar al surgimiento, en la sociedad civil, de un nuevo espacio público: las asambleas barriales. Significó también mayor visibilidad al movimiento piquetero e hizo extensivas las prácticas –previamente existentes- de la economía social. Pese a su profundidad y el descreimiento en la política, la propia crisis dio lugar a la aparición de instancias de recuperación de la política, construcción de una idea de futuro y recreación de los lazos solidarios.

Colapsó el sistema económico y financiero a raíz de la confiscación de los ahorros, el fin de la convertibilidad, la ruptura de los contratos y cesación de pagos, pesificación asimétrica, alto riesgo hiperinflacionario, inexistente acceso al crédito y parálisis del sistema productivo. El default interno y externo se produjo con la implementación del corralito y se oficializó en el discurso de Rodriguez Saá ante el Congreso de la Nación. Sin embargo, las leyes de la emergencia, la devaluación, el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos y la pesificación asimétrica le permitieron al gobierno encontrar una base a partir del cual recuperar cierta capacidad política para definir un programa heterodoxo que le permitiera salir de la crisis. El período de la emergencia evidenció la magnitud de la crisis, pero a la vez dio lugar a la recuperación de cierta soberanía en el manejo de los aspectos políticos y económicos.

La devaluación y el aumento del desempleo profundizaron la crisis del sistema social con aproximadamente el 54% de la población por debajo de la línea de pobreza, más del 26% en situación de indigencia y un Estado incapaz, por falta de recursos y por orientación de política social focalizada, de atender la creciente demanda social.

Por último, crisis del sistema cultural por resquebrajamiento de los lazos identitarios de la nación y el descreimiento en la existencia de un horizonte común como proyecto colectivo de

país para la mayoría de los argentinos. Incluso, estaba en cuestión la inserción de Argentina en el mundo y su futuro como nación, a partir de la llamada tesis de la quiebra de los Estados y gerenciamiento desde el exterior que planteaba que los países que no pueden honrar sus deudas deben ser tratados como a las empresas que quiebran, designando un síndico que asigna los bienes a los acreedores desatendiendo consideraciones de soberanía, comunidad política e instituciones, tal como lo sostuvo Ann Krueger, subdirectora del Fondo Monetario Internacional, para el caso de Argentina, en el 2002.

La idea misma de nación estaba en crisis, a partir del cuestionamiento de los roles básicos del Estado, en tanto garantizar la legitimidad en la relación gobernantes-gobernados, garantizar el rol de acumulación con un capitalismo sin crédito interno y externo y casi sin moneda, y por la crisis del rol de integrador social del Estado ante el aumento de la pobreza y la caída de la clase media. (GARCÍA DELGADO, D., 2003)

Así, el período comprendido entre enero de 2002 y mayo de 2003 fue el período de emergencia, altamente explosivo debido a la incapacidad de las instituciones para contener el conflicto y encauzar las demandas de la sociedad. Parecía que la crisis no tenía piso, que cada día se profundizaba más y obligada a gobernar en base a medidas excepcionales y en la emergencia.

La declaración del default, y las leyes sobre pesificiación asimétrica, la devaluación, las retenciones a las exportaciones, el congelamiento de tarifas de los servicios públicos y los juicios de las empresas privatizadas ante el CIADI dan cuenta de la ruptura de los contratos y la situación de emergencia. En términos políticos, la emergencia se manifestaba no solo en el descrédito de las instituciones y en el "que se vayan todos", sino en la necesidad de recomponer la legitimidad de un gobierno elegido en asamblea. Sin embargo y pese a lo difícil de la situación, prevaleció en la población el convencimiento que la democracia es el único sistema capaz de asegurar la libertad y la igualdad. El diálogo social contribuyó a esto, sosteniendo el sistema democrático frente 'al que se vayan todos'. La legitimación y no judicialización de la protesta social evitó escaladas de violencia e instancias represivas. La implementación de políticas sociales neouniversalistas -Plan Jefes y Jejas de Hogar Desocupados- permitió atender las demandas sociales en momentos de mucha convulsión.

El rol de los municipios en la etapa de la emergencia

Durante la década de los ´90, en el marco del proceso de descentralización los municipios grandes y las ciudades intermedias asumieron nuevas funciones y fueron adquiriendo

mayores capacidades de gestión mediante la capacitación de sus funcionarios pero la etapa de la emergencia obligó a los municipios a que concentraran básicamente sus esfuerzos en la atención de la demanda social a modo de contención. (ARROYO, 2004) Solo a modo de ejemplo tomaremos el caso de San Fernando, en la provincia de Buenos Aires, para reflejar el modo en que los municipios del conurbano bonaerense actuaron en el período de la emergencia en un escenario de alta conflictiviad social. (GIROLAMI, M., 2005)

Municipio de San Fernando.

En el municipio de San Fernando, la definición de las políticas públicas en el marco de la emergencia, estuvo a cargo de un equipo interdisciplinario, conformado a partir de 1995, y compuesto por funcionarios de diversas áreas. La coordinación estuvo a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Salud Pública, que al estar unificada y descentralizada en los centros de salud y contar con 340 trabajadores vecinales capacitados, permitió cubrir todo el territorio.

Esta estrategia se sustentó en los siguientes criterios:

- La optimización de los procedimientos de recaudación y administración de los recursos de origen municipal.
- La gestión eficiente de la política social a partir de la capitalización y profundización de las de las iniciativas descentralizadoras.
- Capacidad de gestión con el Gobierno Provincial a partir de los niveles de gobernabilidad alcanzados.

El municipio de San Fernando debió desarrollar nuevas capacidades e institucionalizar procedimientos que le permitieran optimizar recursos propios a fin de hacer poder intervenir en la etapa de la emergencia. Para ello desarrolló:

- Programas municipales que focalizaran en la familia en su contexto territorial. Diseñó mecanismos de control para la transparencia en los procedimientos de acceso y permanencia de los beneficiarios como en la evaluación de resultados.
- Actuó sobre las brechas, esto es atender a aquellas personas que los programas provinciales o nacionales no atienden, por ejemplo jóvenes entre 15 y 21 años para quienes se diseñó un programa de empleo temporario de pavimentación que además benefició al municipio.

- Dio continuidad a las políticas a partir de apropiarse de las discontinuidades nacionales y provinciales siempre que la evaluación sea favorable y la demanda vigente.
- Generó sostenibilidad, combinando las fuentes de recursos y haciendo un uso intensivo de los existentes, logrando un financiamiento asegurado dentro del presupuesto corriente municipal.
- Desarrolló una gestión de la política social compartida con las organizaciones de base y las ONG´s, de acuerdo a las prioridades del municipio. El municipio fortaleció a las "Jornadas de Consulta de Participación Comunitaria" en las que sometía a consideración de la comunidad las políticas públicas que se llevaban a cabo.

En resumen, éste municipio logró enfrentar el período de la emergencia mediante la centralización de las actividades en un equipo interdisciplinario, que incluía a varias áreas de gobierno y que tenía experiencia de gestión. El equipo desarrollo una estrategia basada en incrementar las capacidades de gestión local, optimizar el uso de los recurso y en desarrollar estrategias de cooperación-coordinación con el nivel provincial y nacional y con las organizaciones de base y ONG´s a fin de atender demandas en base a las prioridades que definía el gobierno local con la pretensión de aumentar el nivel de gobernabilidad. A su vez, asumió responsabilidades a partir de una evaluación realista de aquellas demandas que podía atender e incorporó nuevas funciones en base a los mismos criterios, incluso pese a que no fueran demandas de la ciudadanía. El Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados le permitió al Municipio descomprimir la crisis, atender las demandas más urgentes y comenzar a pensar estrategias que vincularan los programas de transferencia de ingresos con programas socio productivos.

2. El proceso de reconstrucción: la agenda inicial

La agenda inicial del período de la reconstrucción la podríamos ubicar entre mayo de 2003 y febrero de 2005, es decir la fecha en la que Argentina cierra exitosamente el canje de la deuda y anuncia la salida del default. En éste período, dicha agenda estuvo marcada por la reconstrucción de autoridad política y la renovación de las instituciones, por la preocupación por los derechos humanos y por la salida de la cesación de pagos.

A partir de mediados de 2003 la crisis comenzó a revertirse: empezaron a estabilizarse las variables macroeconómicas y la política fue ganando, nuevamente, legitimidad.

a) Desde el punto de vista económico: La salida de la emergencia se produjo a partir de un manejo heterodoxo de la política económica, con tipo de cambio alto, retenciones a las

exportaciones y altas tasas de crecimiento, favorecido por el aumento de los precios internacionales de la soja, el aceite y el petróleo y en un contexto de tasas de interés internacionales bajas.

Con un tipo de cambio alto que estimulaba las exportaciones y representaba un obstáculo para las importaciones, la economía comenzó a registrar superávit en la balanza de pagos. El desempleo pasó de casi el 27% a poco menos del 13% (aproximadamente 16% si se excluyen los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados) en 2005. Una situación similar ocurrió con el subempleo y con la indigencia y con la pobreza que bajó de 54% a 41% a mediados de 2004.

El escenario actual se caracteriza por crecimiento de la economía a tasas del 9% en 2003, 8% en 2004 -se prevee un crecimiento del 7% para el 2005, la reactivación del sector industrial y el crecimiento de los sectores favorecidos por la devaluación. Se estaría generando una alternativa de crecimiento más ligada a los sectores agroindustriales (aceites, harinas), a la extracción, exportación e industrialización de los hidrocarburos, algunas actividades ligadas a la química, la siderurgia, el aluminio y el sector automotriz de ensamblado. (SCHORR, M., 2005)

b) Desde el punto de vista político: la salida de la crisis requería de la relegitimación de la política, no solo a través del voto sino también la legitimidad de gestión. Contribuyó a esto el acortamiento del mandato del presidente Duhalde y la convocatoria a elecciones anticipadas. Los aciertos iniciales y una opinión pública favorable en un 70% permitieron otorgarle a Kirchner la legitimidad de gestión que no obtuvo por el frustrado ballotage.
c) La política social incorpora, como sustantivo, criterios de cobertura neouniversales como lo es el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Más tarde se reformula y queda circunscripto a un subsidio sin contraprestación. En materia de salud, se impulsa fuertemente la distribución y venta de medicamentos genéricos y el Programa Remediar. Estas políticas permitieron superar los criterios focalizados de atención de la política social.
d) Se redefine la noción de desarrollo local, no ya definido como crecimiento económico y de carácter exógeno o como desarrollo endógeno descontextualizado de la macroeconomía nacional, como lo fuera mayormente en la década del ´90, sino que se lo resignifica como desarrollo endógeno (Vázquez Barquero, 1993), donde se recuperan los recursos y las capacidades de la comunidad mediante articulaciones en red que construyan y movilicen el capital social con vistas a mejorar las condiciones de vida de la comunidad y a obtener beneficios políticos y económicos.

Además, en estos términos el desarrollo local implica una construcción social 'desde abajo' con vistas a articular los recursos endógenos con los recursos exógenos, pero fundamentalmente, hacerlo en base, a la redistribución y reinversión del excedente que se genera a nivel local, para que el ahorro local dinamice nuevamente el desarrollo. (GALLICCHIO, E., 2004) Además, el desarrollo local se recuperó en esta etapa como un proceso que requiere articular relaciones 'hacia arriba' con el estado nacional y provincial buscando generar instancias de capacitación, cooperación, asistencia técnica y 'hacia los costados, en sentido horizontal' generando instancias de cooperación intermunicipal (ITURBURU, M., 2000).

e) El Desarrollo Local y Economía Social como políticas públicas: el "Plan Nacional Manos a la Obra" contribuyó a instalar en la agenda pública la temática del desarrollo local y de la economía social como estrategias para generar empleo e impulsar la economía local. En este sentido, permitió vincular lo económico con lo social, financiar proyectos productivos a sujetos que de otra manera no tendrían acceso al crédito, promovió instancias asociativas y que volcó recursos directamente en los municipios. El Plan financió a 33.800 proyectos y 425.000 personas y permitió pasar paulatinamente del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados a un plan que vincula lo económico con lo social y con la generación de empleos.

En éste sentido, la economía social como estrategia de desarrollo, adquiere relevancia por la potencialidad que tiene como política de contención para mejorar la calidad de vida de algunos sectores de la población. Especialmente, para que aquellas actividades y sectores de la nueva economía social que emergieron con la crisis, se puedan ir organizando en torno de cooperativas y encontrando posibilidades de mercado para generarse un trabajo digno, con seguridad social y previsibilidad. Es decir, una estrategia que podría convertirse en una herramienta para el desarrollo local en la medida que cuente con el acompañamiento del Estado local, provincial y nacional y el sector privado para poder producir con calidad, continuidad y escala.

3. Los desafíos para los municipios en la etapa de la reconstrucción: el período post-default

A continuación, clasificaremos a los municipios de acuerdo a la cantidad de habitantes y analizaremos las posibilidades y capacidades en cuanto a impulsar programas de desarrollo y

obtener buenos resultados de gestión y haremos referencia a algunas experiencias y políticas públicas impulsadas por los municipios a partir de 2003.

Cuadro 1: Clasificación de los municipios de acuerdo a la población

MUNICIPIOS RURALES	MUNICIPIOS CHICOS	MUNICIPIOS GRANDES	CIUDADES INTERMEDIAS	AREAS METROPOLITANAS
Hasta 2.000 Habitantes	De 2.000 a 10.000 Habitantes	De 10.000 a 100.000 Habitantes	De 100.000 a 250.000 habitantes	Más de 250.000 Habitantes

Fuente: "Modelos de gestión municipal y niveles de planificación en Argentina, en Postgrado Desarrollo local y Economía Social, FLACSO, mimeo, Buenos Aires, Argentina, 2005.

Los municipios rurales y los municipios chicos son quienes mayores dificultades tienen para impulsar proyectos de desarrollo local porque disponen de muy poco presupuesto y de baja coparticipación, prácticamente no tienen capacidad para generar recursos propios y carecen de personal calificado. La mayor parte del presupuesto se destina a sueldos y el funcionamiento del municipio. Por otra parte, los sectores de la sociedad civil no se encuentran lo suficientemente desarrollado como para acompañar iniciativas que vinculen lo público con lo privado. Sin embargo, en los últimos años han encontrado en la asociatividad entre municipios la posibilidad de revertir los problemas de escala y escasez de recursos e iniciar estrategias de desarrollo en vinculación con el Estados provincial y nacional.

Un caso muy ilustrativo de la asociatividad entre municipios chicos es el caso de Cinco Saltos, Contralmirante Cordero y Campo Grande en la región del Alto Valle y el Valle Medio de Río Negro los cuales están impulsando la construcción de un corredor turístico. De éste modo, buscan generar una zona turística para la región centro de la provincia que queda al margen de los circuitos clásicos del mar atlántico y de la cordillera. La iniciativa cuenta con el apoyo de la secretaría de turismo de la provincia y es una acción coordinada entre la Cámara de Hoteleros y los municipios. Las localidades proponen explotar las bellezas naturales, la pesca y actividades náuticas y la riqueza paleontológica del lugar.[12]

Las áreas metropolitanas, por su parte, presentan una gran complejidad en cuanto a su administración debido al problema de escala y las cuestiones interjuridiccionales. En Argentina, el 70% de la población vive en municipios de más de un millón de habitantes. Además de la localización dispar de la población, los municipios carecen de empleados calificados, capacidad de gestión y recursos para implementar exitosamente proyectos de desarrollo local.

[12] Fuente: http://www.poderlocal.com.ar

Rosario es un buen ejemplo de las dificultades y complejidad que presentan las áreas metropolitanas: desde hace tiempo viene trabajando con el Plan Estratégico de Rosario y desde 2004 comenzó a desarrollar de manera bastante consensuada el Plan Estratégico Metropolitano y sin embargo, le resulta muy difícil mejorar las condiciones de vida de su población. Otro ejemplo que refleja la complejidad y dificultades de gestión por razones de escala, entre otras, es la Región Metropolitana Norte en la provincia de Buenos Aires. Podemos decir que la misma comenzó a funcionar como una región metropolitana de hecho más que formalmente y en base a acuerdos y cooperación sobre temas posibles de abordar. Esto nos revela la complejidad del abordaje.[13]

En los municipios grandes y las ciudades intermedias es donde generalmente se pueden observar los mejores resultados en cuanto a gestión municipal. Esto se debe a una conjunción factores como: capacidad para generar recursos propios y contar con importantes recursos coparticipables, capacidad de gestión, una escala adecuada y un contexto macroeconómico favorable. Además, estás localidades cuentan con una red de organizaciones de la sociedad civil más desarrolladas y una activa participación del sector privado. Los casos más conocidos son Rafaela, Río Cuarto, Villa María, Gualeguaychú, Malargue, Zárate, entre otros.

Se caracterizan por haber asumido nuevos roles a partir del proceso de descentralización y haber modernizado la gestión municipal y capacitado y profesionalizado a sus funcionarios. Son municipios que fueron adquiriendo nuevas capacidades y competencias a partir la descentralización de los servicios públicos en los primeros años de la década del ´90 y que a partir de 1995 incorporaron la promoción económica del territorio como una nueva función. Es decir, son municipios que ya contaban con ciertos saberes y un desarrollo bastante dinámico del sector privado y que un contexto macroeconómico favorable les permitió rápidamente recuperarse. Como ejemplo puede citarse el crecimiento del parque industrial de Gualeguaychú en Entre Ríos o la promoción industrial de la Municipalidad de Las Varillas y el Ministerio de la Producción de la provincia de Córdoba a las actividades vinculadas al agro.[14]

A partir de la devaluación, vemos que las actividades que más están creciendo y los pueblos y ciudades más dinámicos son aquellos vinculados al agro, al turismo y la extracción e industrialización de materias primas exportables que incorporan poco valor agregado y que salvo en el caso del turismo, generan poco empleo. Si los municipios y ciudades están definiendo su perfil de desarrollo en torno de una situación coyuntural como es el tipo de

[13] Ver Estudio de Caso *Región Metropolitana Norte,* material aportado por CRAVACUORE, D. (2004); en el marco de los encuentros de Jóvenes Municipalistas de la Federación Argentina de Municipios (FAM).
[14] Fuente: http://www.poderlocal.com.ar

cambio alto y los precios internacionales, nos preguntamos ¿en qué medida las políticas locales generarán desarrollo sustentable e inclusivo?

En general, son localidades donde se produce un fuerte crecimiento de la actividad económica y un importante aumento del consumo y la inversión privada pero donde la riqueza generada a partir de la devaluación no se derrama en la comunidad, en especial, en el caso de las ciudades vinculadas al turismo internacional como por ejemplo: Mendoza, la cordillera patagónica y Tierra del Fuego. También se pueden mencionar a las localidades de la pampa húmeda beneficiadas por el precio de la soja o a aquellas localidades favorecidas por los precios internacionales de las commodities.

En éstos pueblos y ciudades la posibilidad de generar procesos de desarrollo sustentable e inclusivo a partir de éstas actividades se ve limitada porque las mismas generan pocos empleos, generalmente de bajos ingresos y porque la renta local obtenida no se destina a actividades industriales y generalmente no se reinvierte en el lugar. Además, los gobiernos locales encuentran dificultades para retener las ganancias mediante el cobro de impuestos dado que los mayores impuestos que originan esas actividades se tributan a nivel nacional y provincial (retenciones a las exportaciones, IVA, ganancias e ingresos brutos).

En este escenario, los interrogantes son los siguientes: ¿cómo podrían hacer las localidades, independientemente de su tamaño, para capitalizar el contexto macroeconómico favorable y volcar la riqueza en el territorio?, ¿cómo utilizar el ahorro local para generar procesos de desarrollo local inclusivos y sustentables?

Creemos que, para generar proyectos sustentables de desarrollo local, es necesario que los municipios cuenten con mayores recursos económicos para la capacitación de funcionarios, la modernización de la gestión y para impulsar las iniciativas locales. También se requiere de la articulación con los distintos niveles de gobierno y el compromiso de la sociedad civil y del sector privado.

En este sentido, identificamos algunos desafíos para los gobiernos locales en la etapa de la reconstrucción:

a) Mejorar los sistemas de recaudación y hacer un uso más eficiente de los recursos. Generar mecanismos innovadores, por ejemplo, bajo la modalidad de tasas o contribuciones por mejoras e infraestructura que le permitan retener parte de la renta local que generan los sectores favorecidos por los productos exportables. De éste modo se revertiría, en parte, el hecho que los impuestos que se pagan por la riqueza que se genera en el ámbito local, se tributan en los niveles provinciales y naciones.
b) Coordinar acciones entre los municipios para establecer un nuevo régimen de coparticipación de ingresos que mejore la distribución del presupuesto nacional y los

porcentajes que le corresponden a los municipios por coparticipación nacional y provincial. Según un Informe del Presupuesto Nacional de 1999, los municipios recibieron un 7,91%, las provincias el 39,27% y la nación el 52,82% del Presupuesto Nacional (Urriza, L., 2004). Actualmente y con un superávit fiscal, según datos del Ministerio de Desarrollo Social, el porcentaje prácticamente no ha variado. Los municipios reciben el 8,5% del Presupuesto Nacional pero sobre ellos recaen la mayoría de las funciones. El porcentaje de recursos se incrementa un poco si se incluyen los recursos nacionales que la Nación destina directamente a municipios. Del mismo modo, deberían instrumentar acciones para mejorar el régimen de coparticipación provincial.

c) Lograr la pesificación de las deudas municipales contraídas en dólares antes de 2001 y que la devaluación tornó imposible de afrontar. Los municipios reclaman al Congreso de la Nación la sanción de una ley que pesifique las deudas municipales. Solicitan un trato justo e igualitario respecto de las empresas endeudadas que se beneficiaron por la devaluación y de los bancos que fueron favorecidos por las compensaciones del Estado nacional por la pesificación asimétrica.
d) Aumentar la articulación entre los distintos niveles de gobierno. Se requieren vinculaciones de "abajo hacia arriba", del municipio con el nivel nacional y provincial, como también de "arriba hacia abajo" del Estado nacional y provincial hacia los municipios que permitan generar proyectos de desarrollo local inclusivos, sustentables social y políticamente, que favorezcan a las PyMe´s, que reindustrialice e incorpore valor agregado y que generen empleo digno y permita una distribución más justa del ingreso.

También es necesaria la articulación intermunicipal, a "nivel horizontal" mediante la construcción de entes interjuridiccionales, microregiones para potenciar las capacidades locales, maximizar los recursos escasos, superar los problemas de escala (localidades menores a 10.000 habitantes) y adquirir mayor visibilidad y peso para reclamar ante el Estado nacional y provincial.

La conformación de un esquema de regionalización de provincias con perfiles de desarrollos similares y/o complementarios es una innovación en cuanto a la tradicional forma de articular relaciones entre provincias y entre éstas y el Estado nacional. A la vez, daría lugar a una nueva configuración institucional con vistas a una mejor planificación, integración y desarrollo del territorio. Éste nuevo esquema, incluso podría ser una oportunidad para los municipios en tanto le permitiría generar nuevas articulaciones con los gobiernos provinciales y locales de la región, aumentar su escala de mercado y maximizar la disponibilidad de recursos. El caso más avanzado por el momento es el de la Región Centro conformada por la

provincia de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos sobre la base de los ejes productivos, institucionales, educativos, infraestructura y científico-tecnológico, entre otros.[15]

Por último, destacamos la necesidad de comenzar a pensar articulaciones entre ciudades de países limítrofes y con intereses comunes, o también a nivel MERCOSUR y Unión Sudamericana porque la problemática del desarrollo excede los límites nacionales y requiere de estrategias que lo posicionen a nivel regional. Implica la participación de todos los niveles de gobierno y la generación de consensos básicos para trazar los ejes del desarrollo y de la cooperación. Un ejemplo respecto de la articulación de ciudades es la Red de Mercociudades (Urriza, L., 2004). Otro ejemplo de integración regional es la reciente creación de la micro-región binacional Patagonia Sur-Sur conformada por la ciudad de Río Grande en Tierra del Fuego y por Punta Arenas, Chile.[16]

e) Generar una estrategia de desarrollo inclusivo y sustentable a nivel local y nacional requiere de un Estado nacional y provincial que de manera coordinada tomen al desarrollo como una política de estado y planifiquen en ese sentido. Es decir, un Estado que defina una estrategia orientada a la reindustrialización del país mediante el acceso al crédito a las empresas PyME´s y la asistencia técnica, como también el diseño de políticas que generen empleos de calidad, con salarios dignos, seguridad social y contribuciones previsionales y combata el trabajo no declarado.

Esto implica que el Estado implemente políticas vinculadas a modificar la distribución del ingreso, políticas que aseguren, no solo igualdad de oportunidades sino de resultados. Impulsar una estrategia de desarrollo inclusivo, sustentable y dinamizador del territorio implica modificar las desigualdades espaciales en el territorio argentino, generar polos de desarrollo, articular las cadenas productivas y generar estímulos para el afincamiento de la población local y la radicación nuevos habitantes.

Por último, se requiere de una sociedad civil activa, participativa, que tome estos conceptos, instale el debate del desarrollo y la generación de empleos genuinos en la agenda pública y se comprometa en el diseño una estrategia de país frente a alternativas al desarrollo más vinculadas a la sustentabilidad fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

[15] Fuente: http://www.regioncentro.gov.ar
[16] Fuente: http://www.poderlocal.com.ar

- ARROYO, D. (2005); "Modelos de gestión municipal y niveles de planificación en Argentina", en: Postgrado Desarrollo local y Economía Social, FLACSO, mimeo, Buenos Aires, (Argentina).
- ARROYO, D. (2004); "El cambio en la estructura social y las nuevas formas de organización en Argentina", en: Postgrado Desarrollo local y Economía Social, FLACSO, mimeo, Buenos Aires, (Argentina).
- Federación Argentina de Municipios (2004); "Estudio de caso. Región metropolitana norte", material aportado por Daniel Cravacuore en el marco de los encuentros de Jóvenes Municipalistas de la Federación Argentina de Municipios (FAM), Buenos Aires, (Argentina).
- GALLICCHIO, E. (2004); "El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social", en: Curso de Postgrado en Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO (Argentina), mimeo.
- GARCÍA DELGADO, D. (2004); "Estado y Sociedad y el cambio epocal". Perspectivas, ponencia presentada en el "Encuentro para formación de líderes políticos", auspiciada por el CELAM, 27-29 septiembre de 2004, Santiago de Chile (Chile).
- GARCÍA DELGADO, D. (2003); *Estado-nación y crisis del modelo. El estrecho sendero*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires (Argentina).
- GIROLAMI, M. (2005); "Descentralización y fortalecimiento institucional. La gestión social de los municipios del conurbano bonaerense en la emergencia social: Los casos de San Fernando e Ituzaingó". Tesis de Maestría, Flacso, (Argentina).
- ITURBURU, M. (2000) "Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino, II Seminario Nacional "Nuevas inicitiavas institucionales. La cooperación intermunicipal", Universidad Nacional de Quilmes, mimeo, Buenos Aires (Argentina).
- SCHORR, M. (2005); *Modelo nacional industrial. Límites y posibilidades. Colección Claves para todos*, Editorial Capital Intelectual, Buenos Aires (Argentina).
- URRIZA, L. (2004); "Los municipios argentinos ante la descentralización del Estado y la integración mercosureña", en: Revista de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires (Argentina).
- VÁZQUEZ BARQUERO. (1993); *Desarrollo económico local*, Pirámide, Madrid, (España).
- Fuentes extraídas de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Argentina y http://www.poderlocal.com.ar

IV. Implementación y Evaluación de Políticas Públicas.

Introducción

La conformación de una agenda local tiene un valor instrumental, pero fundamentalmente político, porque permite, primero, identificar prioridades y recursos para el plan de gobierno y su futura ejecución. Segundo, permite anticipar las alianzas que se deberá establecer el gobierno local para legitimar el poder y desarrollar su plan de gobierno.

La elaboración de la agenda local supone: (GIROLAMI, M., 2005)

- Identificar los problemas, considerando intereses comunes y diferenciados por sectores.
- El consenso en los problemas comunes, con eje en el desarrollo productivo local.
- Priorizar los problemas desde una visión de resolución, con el mayor grado de autonomía financiera posible (asociada a recursos propios).
- Identificar las alianzas y negociaciones que implica la incorporación de cada uno de los problemas a la agenda, lo que supone sentido de oportunidad y capacidad de posicionamiento frente a esos actores
- Estimación del grado de satisfacción que se puede lograr en el corto y mediano plazo.

Disponer de una agenda de gobierno municipal es esencial para establecer un rumbo en la gestión; permite establecer con mayor claridad cuál es el plan, cuáles son los programas y cuáles son los proyectos que conformarán las políticas públicas locales.

En esta clase nos referiremos exclusivamente a la importancia instrumental que tiene establecer una agenda de gobierno municipal para la definición de políticas públicas. Nos dedicaremos al análisis de las instancias de la implementación y la evaluación del ciclo procesal de las políticas públicas. En primer lugar, haremos referencia a la etapa de la

implementación, señalando definiciones conceptuales. En segundo lugar, abordaremos el momento de la evaluación, analizando los mecanismos de seguimiento y evaluación de políticas públicas y referiremos al concepto de capacidad institucional.

1. LA IMPLEMENTACIÓN: DEFINICIONES CONCEPTUALES

La implementación de una política pública es el momento de la ejecución, en el cual se llevan a cabo acciones previamente planificadas, se implementan las actividades de acuerdo a los criterios establecidos en la planificación, y se logran los resultados esperados -de acuerdo con los criterios, los tiempos, los responsables y los recursos previstos.

Se la define como un proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos, y las acciones emprendidas para alcanzarlos. Durante la implementación, el surgimiento de situaciones inesperadas puede modificar lo planificado en el momento de la formulación.

La implementación es concebida como un proceso dinámico y flexible que permitirá enfrentar las situaciones y consideraciones externas que puedan condicionar, afectar y transformar permanentemente las acciones del programa. En este sentido, es necesario realizar continuos análisis para detectar los problemas y aspectos que podrían obstaculizar la ejecución de la política pública. Para ello, se disponen de herramientas metodológicas de evaluación de la implementación como son: el monitoreo, la evaluación diagnóstica y la evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios. (SIEMPRO, 1999, pág. 9)

Para garantizar la adecuada ejecución de la política, es necesario conformar un equipo de coordinación que estará a cargo de la misma desde el momento de la formulación hasta el momento de la evaluación.

El caso del Consejo de ordenamiento urbano territorial (COUT) de la municipalidad de La Plata[17] es un espacio de cogestión encargado de canalizar los aportes técnicos de especialistas locales en planeamiento urbano como una forma de enriquecer y racionalizar los procesos de planificación y gestión municipal. Este es un ejemplo sintético para observar la implementación de las políticas.

El momento de la implementación contempla la articulación de las siguientes actividades: (DÍAZ, C., 1998)

a) establecer los objetivos generales y específicos;
b) seleccionar el nivel de ejecución de cada programa y proyecto;
c) determinar el diseño organizacional para la ejecución, seguimiento y evaluación

[17] Fuente: http://bel.unq.edu.ar/bel/experiencia.asp?Num=24

d) fijar los mecanismos de coordinación y comunicación;
e) elaborar los programas y proyectos y la designación de unidades ejecutoras
f) signar recursos humanos, financieros, tecnológicos;
g) diseñar sistemas de información y difusión..

A continuación referiremos a las principales cuestiones que se deben establecer antes de comenzar con la ejecución de la política pública.

(i) Establecer los objetivos generales y los objetivos específicos: la definición de objetivos es necesaria para establecer la situación a la que se desea arribar mediante la aplicación de los recursos y la realización de las acciones previstas. Hay que establecer objetivos que sean viables, precisos, concisos y tratar de que los objetivos generales, si bien tienen una formulación de por sí más abstracta, sean objetivos alcanzables.

Los objetivos generales se enuncian en un solo párrafo. Generalmente son muy amplios y por ello de difícil ejecución y evaluación y tienen que ser traducidos en otros de mayor concreción. Los objetivos específicos, por su parte traducen los objetivos generales en objetivos más concretos y tienen que estar contenidos en el objetivo general. Nunca se debe establecer un objetivo específico que no se enmarque dentro del objetivo general.

(ii) La selección de los niveles de ejecución de cada programa y proyecto: esto implica establecer responsables, conformar una secuencia de actividades y asignar los recursos necesarios para ello. Estos son actividades que deben realizarse antes de comenzar a implementar la política.

Un proyecto es la unidad mínima de ejecución de un plan y tiene la voluntad de modificar una situación actual. Kohen y Franco (1992) definen un proyecto como "un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas para alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y un período dados".

Un programa se define como "un conjunto de proyectos que tienen los mismos objetivos" (Felici, 2004, 6). Tiene la finalidad de establecer las prioridades de la intervención pública, identificar y ordenar los proyectos, definir el marco institucional y asignar los recursos a utilizar. El horizonte temporal, o sea el lapso de implementación generalmente es de 1 a 5 años. Como ejemplo podemos citar el "Programa Santo Tomé un municipio saludable."[18]

El plan es una suma de programas que buscan objetivos comunes y su horizonte temporal es de 1 a 20 años. Un plan ordena los objetivos generales y los desagrega en objetivos específicos que van a constituir a su vez los objetivos generales de los programas. Los

[18] Fuente: http://www.poderlocal.net

objetivos generales de los programas son desagregados por los objetivos de los proyectos. Se produce un encadenamiento ascendente y descendente entre el plan, el programa y los proyectos. Veamos la secuencia mediante un ejemplo: un plan podría ser el Plan de Capacitación Laboral 2005 – 2009, uno de los programa sería el Programa de Formación en Oficios y el proyecto podría ser la capacitación mediante la asistencia al curso herrería entre marzo y noviembre de 2005.

Podemos mencionar el Plan Estratégico 2005-2015 de Las Heras, Mendoza. El mismo fue elaborado de manera conjunta con la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo y con la participación de la comunidad. El Plan establece los siguientes ejes, los cuales serán plasmados en programas y proyectos: trabajo y producción, turismo, urbanismo e infraestructura, ambiente, educación y cultura, desarrollo humano y pobreza, juventud, seguridad y desarrollo institucional.[19]

(iii) Establecer el producto, el efecto, el impacto, y los beneficiarios de una política pública. Los productos son los resultados concretos de las actividades desarrolladas a partir de los insumos que tenemos disponibles, es decir son los bienes producidos y los servicios prestados que se brindan durante la implementación o puesta en práctica de un proyecto. (FELICI, S., 2004) Por ejemplo: un proyecto de capacitación es un servicio. La entrega de alimentos en un comedor comunitario es un servicio, pero a la vez también genera un producto (la comida). Es importante establecer éstas distinciones para planificar y evaluar correctamente en la fase de la implementación.

Los efectos, por su parte, son los resultados de las acciones establecidas en el proyecto y se verifican durante o después de la implementación del mismo. Se clasifican en efectos buscados (que fueron previstos) y efectos no buscados -que pudieron ser previstos o no previstos, positivos o negativos. (CHUMBITA, H., 1997). Veamos este ejemplo: las Jornadas de capacitación en formulación de proyectos de inversión para empresarios PyME´s. El tema era normas de calidad y comercio exterior. El público al que estaba dirigidas las jornadas eran empresarios principalmente PyME´S de la zona, sin embargo se recibieron solicitudes de capacitación de los empleados municipales, miembros de cooperativas, profesionales independientes. La capacitación a éste nuevo público representa un efecto no previsto y no buscado por el proyecto.

El impacto es el resultado de los efectos de un proyecto y es una cuestión que se analiza a mediano o largo plazo, generalmente después de terminado el proyecto. Para determinar el impacto es necesario establecer la relación causal, es decir en que medida las modificaciones en la calidad de vida de la población se debieron únicamente a los resultados de los efectos

[19] Fuente: http://www.poderlocal.net

del proyecto y no a otros factores. Esto requiere determinar objetivos específicos que se puedan traducir en indicadores y metas. Definimos al impacto como las modificaciones en el grupo meta o población objetivo que pueden atribuirse única y exclusivamente al proyecto. Para realizar evaluaciones de impacto se requiere exhaustiva información respecto de la población objetivo o grupo meta previamente a la implementación de la política como también mucha información sobre los efectos de la misma puesto que para establecer las relaciones causales es necesario excluir de efectos externos. (SIEMPRO, 1999, 107) Dada las exigencias metodológicas, las evaluaciones de impacto prácticamente no se realizan en los ámbitos municipales.

Los beneficiarios son el conjunto de personas a las cuales se destina un proyecto. También se los define como destinatarios, población objetivo, población meta, grupo meta, grupo focal. Se clasifican en beneficiarios directos e indirectos. (KOHEN Y FRANCO, 1992)

Los beneficiarios directos son aquéllas personas para quienes se conciben el proyecto, son quienes reciben el producto. Los beneficiarios indirectos son personas que reciben el impacto positivo de la realización del proyecto aún cuando su situación no haya sido tenida en cuenta en el momento de la toma de decisiones. Podemos citar como ejemplo las políticas de seguros de desempleo: los beneficiarios directos son aquellas personas que no tienen empleo y que van a percibir este seguro y los indirectos son aquellas personas del grupo familiar que se benefician con el ingreso.

Básicamente, la población se divide en: población de referencia, población afectada y población objetivo. La población de referencia es la población global que se toma como marco de referencia para el cálculo y el análisis de la demanda, por ejemplo: toda la población de un municipio. La población afectada es la parte de esa población que necesita los bienes o servicios del proyecto. Por último, la población objetivo es la parte de la población afectada a la que el proyecto está en condiciones de atender.

La cobertura de un proyecto indica la cantidad de personas en términos porcentuales a la que el proyecto efectivamente otorga los bienes y servicios.

(iv) Establecer los recursos necesarios: una adecuada planificación de ésta etapa de la implementación permitirá una mejor ejecución de la política y obtener resultados más satisfactorios en los monitoreos y evaluaciones periódicas Para ello hay que establecer claramente las etapas de la implementación y asignar recursos humanos, materiales y financieros suficientes.

Los recursos humanos corresponden a las horas/hombre o las personas; en general es bueno calcular los recursos humanos en horas/hombre. Los recursos materiales van a ser los

insumos que demanden el proyecto. Por último, los recursos financieros son los fondos necesarios para implementar el proyecto.

2. EL MOMENTO DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La evaluación se concibe como un proceso permanente. Se inicia en el momento en que se identifica el problema que da origen a la política y se desarrolla hasta la culminación del programa.

La evaluación de los programas sociales es un proceso permanente de indagación y valoración de la gestión del programa para generar conocimiento y aprendizaje que alimente la toma de decisiones.

La evaluación permite mejorar la gestión porque produce la información necesaria para identificar los problemas, entender las causas de los éxitos y los fracasos de las políticas, medir la distancia entre los resultados esperados en el momento de la formulación y los obtenidos en la etapa de la implementación como también evaluar el desempeño de los recursos. (OSPINA BOZZI, S., 2001).

La evaluación constituye una herramienta fundamental para mejorar la calidad de los bienes y servicios prestados por los programas. Sin embargo, la planificación y la implementación de las políticas públicas se han caracterizado por ausencia o falencia de la instancia de evaluación, especialmente en los gobiernos municipales.

Esta falencia se manifiesta por la existencia de escasos requisitos metodológicos de evaluación, limitaciones conceptuales en el diseño de indicadores, procedimientos y metodologías de evaluación y en generar instancias de evaluación en la fase inicial (ex-ante) y posterior (ex-post) desaprovechando la información producida durante la ejecución. La concepción de la evaluación como un control externo que tiene una función penalizadora, así como su escasa utilización en la toma de decisiones constituyen los principales motivos que explican la escasa utilización de la evaluación de las políticas locales.

La evaluación de las políticas municipales es una de las actividades menos habituales en los municipios. El análisis de caso del Departamento de soluciones al vecino de la municipalidad de Mendoza[20] resulta un buen ejemplo para observar la etapa de la evaluación, en especial en lo que respecta a la evolución de indicadores como cantidad de reclamos recibidos, cantidad de reclamos resueltos, disminución en los tiempos de resolución, mejoras en los circuitos de información, aumento en la eficiencia del Departamento.

[20] Fuente: http://bel.unq.edu.ar/bel/experiencia.asp?Num=189

La evaluación se realiza respecto a:

- La consistencia de la planificación;
- La viabilidad y sustentabilidad de las acciones propuestas;
- Los procesos que se generan en la ejecución de la política;
- El cumplimiento de las acciones y resultados según el cronograma y el presupuesto;
- La perspectiva de los beneficiarios y la unidad ejecutora respecto del cumplimiento de metas;
- La eficacia, la eficiencia y la calidad de los resultados e impactos;
- Modificaciones respecto de lo planificado y ejecutado; y
- población beneficiada con la política.

Tradicionalmente, la evaluación de las políticas públicas se consideraba como una actividad realizada por equipos técnicos externos a la unidad ejecutora para asegurar el principio de objetividad y transparencia. Se la consideraba como una fase cerrada y neutral cuya finalidad era analizar la correspondencia entre los costos y los plazos establecidos en la formulación con los efectivamente demandados en la fase de la implementación de la política pública.

Actualmente, la evaluación de las políticas públicas es considerada como un proceso continuo que contempla la participación de las unidades de gestión en la generación de instancias evaluatorias para la obtención de información. La institución ejecutora realizará su propio proceso para alimentar la toma de decisiones y mejorar la gestión. Esto no excluye la intervención de evaluadores externos al proceso de planificación, ejecución y evaluación.

Cuadro 1: Cuadro comparativo entre la evaluación tradicional y la evaluación integral de la gestión.

	La evaluación tradicional	La evolución integral de la gestión
¿Cuál es la finalidad?	Control y fiscalización.	Conocimiento para la toma de decisiones y mejoramiento de la gestión y de los resultados. Otorga transparencia.
¿Cuál es el significado de la evaluación?	Es una fase cerrada en el ciclo de las políticas.	Es un proceso continuo.
¿Cuándo se realiza la evaluación?	Evaluación ex-ante y ex-post.	Evaluación integral de la política pública.
¿Cuáles son los aspectos prioritarios que se evalúan?	Evaluación físico financiera de los productos y en cumplimiento de los plazos.	Se centra en los resultados e impactos. Esto requiere la evaluación de los procesos.
¿Qué se evalúa en la ejecución?	Los productos.	Los procesos, el cumplimiento de actividades y el logro de resultados.
¿Cuál es el rol de las evaluaciones externas?	Solo se considera la evaluación realizada por unidades externas.	Compatibiliza evaluación continua del equipo de gestión con los aportes de las evaluaciones externas.

Fuente: elaboración propia en base al Manual SIEMPRO "Gestión integral de programas sociales", Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1997

Existen tres instancias de evaluación de las políticas públicas. La primera instancia corresponde a la evaluación de la planificación. La segunda instancia corresponde a la evaluación de la ejecución, es decir cómo se están cumpliendo las actividades y logrando los resultados previstos. La tercera instancia de evaluación corresponde a la evaluación de la finalización de la política.

A) La evaluación de la planificación.

En esta instancia se evalúa el modo de planificación de la política y su factibilidad. Sirve para corregir la planificación, la formulación del programa y conocer si la ejecución es viable. La herramienta metodológica utilizada es la evaluación ex-ante.

La evaluación ex-ante

La utilidad de ésta herramienta metodológica radica en que permite establecer la viabilidad de las actividades planificadas, proponer alternativas a aquellas menos viables y seleccionar las opciones de inversión más eficientes. La evaluación de la viabilidad no se aplica a todos los componentes y actividades de la política, sino sólo a aquellos que lo requieran. (SIEMPRO, 1999)

El análisis de la viabilidad refiere a las posibilidades de que la política sea ejecutada. Para ello deben realizarse:

Análisis de la viabilidad económico financiero: consiste en indagar si el costo es razonable y si la inversión es suficiente para cubrir las a la población beneficiada prevista. Esto implica realizar un análisis costo-beneficio.

Análisis de la viabilidad política: consiste en analizar la capacidad de los actores implicados para impedir o apoyar la ejecución del programa.

Análisis de la viabilidad institucional: consiste en analizar las capacidades que tiene la institución u organismo encargado de la ejecución de la política. Esto se conoce con el nombre de capacidad institucional y su análisis es fundamental para evitar el fracaso de las políticas públicas locales ante la inadecuada dotación de recursos humanos, técnicos, económicos, tecnológicos, financieros de las unidades ejecutoras.

A continuación veremos una matriz para analizar la capacidad institucional de las unidades ejecutoras. Para ello se deben:

a) Identificar el componente o la actividad que se evaluará.
b) Identificar el organismo o institución responsable de ejecutar la política.
c) Identificar los requisitos organizacionales necesarios para ejecutar la política. Por ejemplo: decisión política de la organización, recursos humanos calificados, sistemas de información adecuados, etc.
d) Identificar los recursos organizacionales existentes o que puede satisfacer la institución en el momento previo a la ejecución del componente o la actividad.
e) Identificar los problemas internos de la institución respecto de la política que será ejecutada. Por ejemplo: resistencia o rechazo a la política por parte de ciertas unidades institucionales, cuellos de botellas, problemas comunicacionales, debilidades, etc.
f) Establecer el nivel de capacidad institucional. Para ello comparar los requisitos organizacionales existentes en relación con los necesarios y la cantidad y tipo de los problemas organizacionales existentes.

Cuadro 2: Matriz para establecer la debilidad institucional.

Organismo o institución responsable de la ejecución de las políticas públicas.				
Nivel de Calidad Institucional	Requisitos organizacionales	Requisitos existentes	Problemas internos de la institución	Componente o actividad
Alto				
Medio				
Bajo				

Fuente: elaboración propia en base al Manual SIEMPRO "Gestión integral de programas sociales", Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1999

Análisis de sustentabilidad: consiste en establecer la capacidad de la política pública de seguir generando los resultados previstos una vez que finalice la intervención de la unidad de gestión. Refiere a la posibilidad de generar capacidades instaladas.

B) La evaluación de la ejecución

En ésta instancia se evalúan los componentes, resultados, actividades, tareas, recursos y presupuesto. La evaluación de de la ejecución requiere de la construcción de indicadores para la recolección y análisis de la información. Los informes de evaluación deben ser periódicos para alimentar la toma de decisiones. Las herramientas metodológicas son: i) monitoreo; ii) evaluación diagnóstica; y iii) evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios.

i) El monitoreo

Hugo Chumbita (CHUMBITA, 1997) sostiene que el monitoreo "consiste en la obtención periódica de información relevante para observar y describir la marcha de las actividades comparando de manera sistémica los desarrollos efectivos y los resultados alcanzados con las previsiones" realizadas en el momento de la planificación con el objetivo de establecer el grado de cumplimiento del cronograma de trabajo, las prestaciones y los resultados. El monitoreo permite detectar inconvenientes, corregirlos y modificar la planificación. Por ello es importante que la política se formule con la suficiente flexibilidad para poder introducir los cambios que el contexto sociopolítico en el que se implemente lo exija.

El monitoreo debe permitir superar el seguimiento estrictamente financiero y analizar la calidad de las prestaciones y la cobertura de las mismas. El monitoreo se diferencia de la auditoría porque no es una herramienta de control externa sino que forma parte de un proceso continuo de generación de información para la mejora de la gestión.

El diseño del monitoreo requiere de los siguientes pasos metodológicos:

- La construcción de indicadores
    a) Indicadores de proceso: facilitan el seguimiento de la implementación y dan cuenta de la ejecución y desempeño de la política.
    b) Indicadores de producto: refieren a la oferta de bienes y servicios brindados por la política pública.
    c) Indicadores de cobertura: reflejan la relación del programa con los beneficiarios actuales y los potenciales considerando el grado de alcance de las metas.
    d) Indicadores de resultados: registran el grado en que la ejecución del programa modificó las condiciones que le dieron origen al mismo.

- Recolección de información básica: es vital para construir los indicadores sobre los que se realizará el monitoreo.
- Definición de la periodicidad del relevamiento de la información para la construcción de los indicadores: esta tarea es variable y dependerá i) del tipo de indicador que se necesite construir; ii) de las características del programa; y iii) de la necesidad de la información.
- La selección de las técnicas para el rastreo de indicadores: éstas puede ser formales y/o informales, cualitativas o cuantitativas. Para el caso de los indicadores de proceso y de producto se pueden utilizar los informes de rutina producidos por los equipos de

gestión. Para los indicadores de cobertura se podrá recurrir a las fichas de beneficiarios y al trabajo de campo para relevar el alcance del programa.

- Identificación de actores involucrados en el sistema de monitoreo: se deberán definir las funciones y responsabilidades de los actores en cada una de las etapas (recolección, ordenamiento, procesamiento, interpretación de datos y tomas de decisiones)
- Elaboración del informe del monitoreo: la función es retroalimentar la gestión y mejorar la prestación del bien y/o servicio público.

La municipalidad de Río Grande, Tierra del Fuego, desarrollo un programa de asistencia financiera a emprendimientos con fondos propios. Los créditos cuentan con un período de gracia d e6 meses y se devuelven en 3 años. Actualmente el municipio registra una tasa de recupero del 100% de los créditos. Ello se debe, comenta el secretario de producción, a que el municipio realiza un exhaustivo análisis sobre la viabilidad del proyecto antes de otorgar el crédito y luego mantiene monitoreos periódicos respecto de la evolución del emprendimiento.[21] En éste caso vemos la aplicación los criterios de evaluación en el momento de la planificación y de la implementación.

ii) La evaluación diagnostica

Se define como una investigación en profundidad que permite generar indicadores cualitativos y cuantitativos acerca de la gestión y los resultados sobre una población. Es una evaluación rápida (de 3 a 5 meses) que se realiza en un momento determinado del proceso y permite obtener información para incorporar inmediatamente al programa. De éste modo, se podrán introducir modificaciones en la planificación o evaluar la continuidad o interrupción de la política pública. También permite detectar problemas con miras a aumentar la efectividad de la utilización de recursos. Una de sus ventajas es que permite conocer en qué dirección está marchando la política pública. (SIEMPRO, 1999: 93)

La evaluación diagnóstica de una política pública se realiza en base a:

- Los aspecto institucionales y los mecanismos de ejecución del programa;
- La localización y accesibilidad;
- El flujo de fondos, costos, eficacia y efectividad de las actividades;
- Las prestaciones del programa;
- Los resultados del programa.

[21] Fuente: http://www.poderlocal.net

iii) La evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios

Esta es una herramienta participativa que incorpora la perspectiva de la población beneficiada en el análisis de las fortalezas y debilidades e impactos que generan las políticas públicas en sus condiciones de vida. (SIEMPRO, 1999: 97)

La evaluación desde la perspectiva de la población beneficiaria permite incorporar la cuestión de la sustentabilidad de las políticas y desarrollar capacidades entre los beneficiarios para el mantenimiento y mejoramiento de la implementación. Se utiliza para generar información sobre:

- La adecuación entre el programa y las necesidades de la población;
- Los efectos de las políticas sobre las condiciones de vida de los beneficiarios;
- Los niveles de participación de la población en el programa;
- El logro de resultados;
- El impacto generado;
- Los problemas, demandas y prioridades identificados por la población

C) La evaluación de la finalización de la política

La evaluación de la finalización de la política es la instancia donde se indaga sobre los resultados finales y los impactos que generó la ejecución. Se propone conocer la eficacia, eficiencia y efectividad de la inversión social y establecer si la política mejoró la calidad de vida de la población beneficiada. Las herramientas metodológicas que se utilizan en ésta etapa son: la evaluación de resultados; y la evaluación de impactos.

i) La evaluación de los resultados

La evaluación de los resultados permite indagar respecto del cumplimiento de las metas para cada objetivo específico de la política pública (metas de resultado) en términos de efectividad, eficacia y eficiencia.

El seguimiento de los resultados de la política social se nutre de los resultados que se obtienen mediante el monitoreo, por lo tanto es muy importante respetar los plazos de evaluación establecidos para el relevamiento de información de cada uno de los indicadores.

Esta herramienta se utiliza cuando finaliza la política pública, sin embargo en algunos casos se puede utilizar realizando un corte en la política para obtener resultados de medio término (dejar transcurrir al menos 2 años entre el inicio de la política pública y el corte realizado para la evaluación).

A continuación utilizaremos un ejemplo para analizar el procedimiento que se sigue en las evaluaciones de resultados. Los pasos son los siguientes:

Identificar los objetivos específicos y las metas de resultados del programa que se está evaluando. Por ejemplo el objetivo específico es capacitar a 1000 desocupados para el trabajo y la meta de resultado del programa es lograr que 1000 desocupados adquieran habilidades laborales para desempeñarse en la industria textil.

- Identificar los indicadores de resultados previamente construidos para cada objetivo específico. Por ejemplo, construyo el indicador número de desocupados con capacidad para trabajar en la industria textil a partir de la información que recabo mediante observaciones directas y en base a los registros del programa.
- Recolectar y procesar la información de los indicadores de resultados.
- Constatar los datos que resultan al finalizar el programa con las metas de resultados establecidas en el momento de la formulación del programa. Según nuestro ejemplo, el objetivo específico es capacitar a 1000 desocupados para el trabajo y la meta de resultado es lograr que 1000 desocupados adquieran habilidades laborales para desempeñarse en la industria textil. La meta preveía capacitar a 1000 desocupados, en un año y utilizando $120.000, sin embargo, en un año se lograron capacitar a 800 desocupados y se utilizaron $150.000
- En base a la comparación de las metas previstas y los resultados obtenidos, establecer los porcentajes de efectividad, eficacia y eficiencia del programa.

a) Efectividad: resulta de dividir el resultado alcanzado sobre las metas previstas y multiplicarlo por 100. En el ejemplo da 80%.
b) Eficacia: resulta de considerar la relación entre metas de resultado alcanzadas y tiempo previsto respecto de las metas de resultado previstas y el tiempo real. En nuestro ejemplo es 80%.
c) Eficiencia: mide los resultados en relación con los costos y los tiempos planificados. EN nuestro ejemplo es 64%.

- Por último, registrar la información y establecer las razones que explican los niveles de efectividad, eficacia y eficiencia alcanzados por las políticas.

ii) La evaluación de impactos

Esta herramienta se utiliza para conocer si la implementación de la política pública ha generado cambios en las condiciones de vida de la población beneficiaria. Los resultados permitirán evaluar la continuidad, redefinir el proyecto o cancelar la política pública. Se recomienda el uso de la misma una vez finalizada la implementación. (SIEMPRO, 1999: 106)

La evaluación de impacto es la más compleja de las evaluaciones porque requiere contar con mucha información respecto de la comunidad y la población beneficiada anterior a la implementación de la política pública. Si fuera posible, también sería útil contar con estimaciones de las condiciones de vida de la población si la política no se hubiera implementado.

Se requiere de esta información puesto que la evaluación de impacto analiza las relaciones causales entre implementación y resultados, es decir, no sólo se identifica si hubo cambios sino que se pretende establecer que componentes o acciones de la política pública produjeron los cambios. La metodología implica establecer criterios de validez y confiabilidad de los resultados.

A modo de cierre: la evaluación de las políticas públicas es una actividad poco practicada por los municipios argentinos por el grado de complejidad que tiene, por la recolección exhaustiva de información que demanda, por las exigencias metodológicas y la falta de recursos económicos y humanos abocados a ésta tarea. La urgencia del día a día también opera como una barrera para generar prácticas sistemáticas de evaluación que permitan elaborar información que posibilite elevar los niveles de gestión.

Sin embargo, la complejidad creciente que ha asumido la gestión pública local, el aumento de las demandas de transparencia de los organismos internacionales y las ONG´s, los compromisos de responsabilidad fiscal y saneamiento de las finanzas municipales, la generación de instancias de gestión público privadas y la exigencia de la ciudadanía por recibir servicios públicos de calidad, obligan a los municipios a gestionar eficientemente. En ese sentido, la utilización de las herramientas de la evaluación en las instancias de la planificación, de la implementación y en la finalización de las políticas públicas permitirá mejorar los niveles de gestión pública y elevar el nivel de vida de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1996); *EL estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México D.F. (México).
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1996); *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México D.F. (México).
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1996); *La implementación de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México D.F. (México).

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1996); *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México D.F. (México).
- BEL, Banco de Experiencias Locales, Universidad de Quilmes, http://www.bel.edu.ar
- CHUMBITA, H. (1997); "Evaluación de la gestión pública. Conceptualizaciones, modalidades y nuevas perspectivas", Serie Documentos de apoyo a la Capacitación, INAP (Argentina).
- DÍAZ, C. (1998); "El ciclo de las políticas públicas; notas para su abordaje y reconstrucción", en: Venecia, J. C. (comp.), *Políticas Públicas y desarrollo local*, FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, (Argentina).
- FELICI, S. (2004); "Políticas públicas y formulación de proyectos sociales", mimeo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO (Argentina).
- GIROLAMI, M. (2005); "Descentralización y fortalecimiento institucional. La gestión social de los municipios del conurbano bonaerense en la emergencia social: Los casos de San Fernando e Ituzaingó", Tesis de Maestría, Flacso, (Argentina).
- KOHEN Y FRANCO. (1992); *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XXI Editores (México).
- MENY, Y.; THOENING, J.C. (1992); *Las Políticas Públicas*, Ariel, Barcelona (España).
- OSPINA BOZZI, S. (2001); "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano", en: Revista del CLAD, nº 19, feb. 2001, Caracas (Venezuela).
- OSZLAK, O. (1980); "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", Estudios CEDES, vol. 3, Nº 2, Buenos Aires (Argentina).
- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1982); "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, Nº 1, Caracas (Venezuela).
- Poder Local. Boletín electrónico de noticias municipales. http://www.poderlocal.net
- SIEMPRO. (1999); *Gestión integral de programas sociales orientada a resultados*, Fondo de Cultura Económica, (Argentina).
- SUBIRATS, J. (1994); *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid (España).