

**Tesis Doctoral:**

**“Diseño de organizaciones públicas locales  
para la gestión de territorios complejos:  
Hacia una propuesta metodológica”**

**Autora: Rita María Grandinetti**

**Director: José María García Álvarez Coque**

**Codirector: María Luisa Martí Selva**

**Fecha: Febrero, 2014**



**UNIVERSITAT  
POLITÈCNICA  
DE VALÈNCIA**



## **Agradecimientos**

Este trabajo es el resultado de múltiples experiencias y aprendizajes compartidos, de una maravillosa red de iniciativas, intercambios, desafíos y gozosos encuentros con quienes forman mi experiencia de vida..., profesional y académica, pero, fundamentalmente de vida compartida!

A todos ellos quiero agradecer profundamente:

A Gustavo, “*mi amor, mi cómplice y todo*”... Por su ánimo, su paciencia, su apoyo total y su confianza inalterable, por ser conmigo!

A Majo, mi inigualable hija, inquieta, indagadora, deseosa de conocer, maravillosa. A mi madre, Norma, de quien aprendí el valor del esfuerzo y del estudio y quien hasta hoy, con sus ochenta y dos años, sigue atenta a mis progresos, que alienta y celebra mis alegrías.

A mi Chema, mi Director, por su aporte, invaluable y cálido, que supo orientar magníficamente, con mirada sabia, este proceso, que supo ver mucho más allá de donde yo veía y animarme incondicionalmente. Esta tesis no hubiera sido posible sin su intervención!

Al Departamento de Economía y Ciencias Sociales de la UPV, a María Luisa, mi codirectora, Emma y Lorena, que han sido maravillosas y dispuestas siempre, porque me han hecho vivir una experiencia de aprendizaje intensa, feliz y desafiante, única!.

Asimismo el reconocimiento a que parte de los resultados de la presente investigación fueron obtenidos en el marco del proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad de España "Formas de organización de la innovación en el sistema agroalimentario. Efectos

sobre los resultados empresariales. Variables territoriales y sector agrario. (AGRINNOVA 2, AGL2012-39793-C03-02)".

A Patricia, mi gran compañera en esta lides, con quien nos embarcamos en esta aventura y compartimos alegrías y desvelos, ideas, reflexiones, “iluminaciones” y momentos de cálida y enriquecedora amistad. Porque lo hecho no lo puedo pensar sin esos momentos, gracias Patri!!

A mis compañeros del Instituto de Gestión de Ciudades, con quienes conllevamos la pasión por lo público. Por cada desafío urbano, por todos los momentos de encuentro, debate y profundo aprendizaje interdisciplinario. Maravilloso! A Dani, por compartir especialmente este último tramo de tareas, por su disposición, su calidad profesional y su calidez.

A todos mis compañeros de la Universidad Nacional de Rosario, de la Cátedra de Tecnologías de la Administración Pública, del Grupo Política y Gestión y del Dpto. de Administración Pública, con quienes me inicié en el estudio de los gobiernos locales y con quienes transito este camino de la construcción de conocimientos en la tarea cotidiana.

Es muy poderoso reconocer a todos los que han intervenido, de un modo u otro, en que esta tesis sea posible, espero que la misma, a su vez, les sea de alguna utilidad en los campos de tarea que nos convocan.

## Índice General

<b>Resumen.....</b>	<b>10</b>
<b>Capítulo 1. Introducción.....</b>	<b>19</b>
1. Contexto y objetivo general.....	21
2. Marco Teórico.....	26
2.1. Abordajes europeos y Latinoamericanos .....	29
2.2. Gobernanza local.....	31
2.3. Las instituciones.....	36
3. Objetivos.....	44
4. Planteamiento de la Tesis.....	45
5. Esquema de la Tesis.....	48
<b>Capítulo 2: E, Momento de la Experiencia .....</b>	<b>49</b>
1. Introducción.....	51
1.1. Los gobiernos locales en Argentina: La estructura institucional.....	68
1.2. La dinámica institucional de los últimos veinticinco años. ...	73
1.3. La situación actual.....	79

2. Desarrollo: Capacidades de gestión de los gobiernos locales.....	82
2.1. La evaluación de capacidades .....	85
2.2. El Índice de Capacidades de Gestión para el Desarrollo .....	88
2.3. Diseño de la muestra y recolección.....	95
2.4. Medición del Índice .....	98
2.4.1. Los valores de capacidades de los gobiernos locales. ..	100
2.4.2. Cambios introducidos por los municipios y capacidad de gestión.....	105
2.4.3. Apropiación de los cambios por parte de los agentes públicos .....	101
3. Resultados .....	110
<b>Capítulo 3: R, Momento de la reflexión en profundidad.....</b>	<b>113</b>
1. Introducción.....	115
2. Desarrollo.....	118
3. Resultados.....	140
<b>Capítulo 4: I, Momento de la Innovación organizacional .....</b>	<b>143</b>
1. Introducción.....	145
2. Desarrollo.....	147

2.1. El Diseño.....	137
2.1.1. El eje cambio - permanencia .....	150
2.1.2. Los actores .....	150
2.1.3. Las dimensiones de capacidad.....	152
2.2.Los momentos de la innovación.....	152
3. Reflexiones sobre el método.....	164
<b>Capítulo 5: Discusión general de los resultados .....</b>	<b>167</b>
1. Resultados generales.....	169
2. Claves de diseño.....	175
<b>Conclusiones.....</b>	<b>183</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>195</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>204</b>



## Índice de Cuadros, Tablas y Gráficos

<b>Cuadro N° 1:</b> Método ERI.....	39
<b>Cuadro N° 2:</b> Esquema de Tesis .....	41
<b>Cuadro N° 3:</b> División Político Territorial de Argentina.....	62
<b>Cuadro N° 4:</b> Mapa político institucional de la Provincia de Santa Fe – Argentina.....	64
<b>Tabla N° 1:</b> Transformaciones en el rol de los municipios argentinos.....	65
<b>Cuadro N° 5:</b> Estructura del ICGD.....	84
<b>Cuadro N° 6:</b> Variables e indicadores del Subíndice Gestión Municipal.....	85
<b>Cuadro N° 7:</b> Variables e indicadores del Subíndice Redes .....	86
<b>Cuadro N° 8:</b> Variables e indicadores del Subíndice de Visibilidad .....	87
<b>Tabla N° 2:</b> Muestra definitiva.....	89
<b>Tabla N° 3:</b> Valores del ICGD por Municipio. Comparativo Métodos ordenados por rango.....	91
<b>Gráfico N° 1:</b> ICGD. Comparación entre métodos de Cálculo.....	92
<b>Tabla N° 4:</b> Municipios según Nivel de Capacidades .....	93

<b>Gráfico N° 2:</b> Valores de los subíndices y del ICGD para la Región.....	94
<b>Tabla N° 5:</b> Valor Índice por Municipios .....	94
<b>Gráfico N° 3:</b> ICGD por rango de Municipios .....	96
<b>Gráfico N° 4:</b> Disponibilidad de recursos y Capacidades .....	97
<b>Gráfico N° 5:</b> Incorporación de Normativa .....	98
<b>Gráfico N° 6:</b> Incorporación de Mecanismos de Gestión .....	99
<b>Gráfico N° 7:</b> Diseño e incorporación de TICs .....	100
<b>Gráfico N° 8:</b> Capacidades y Redes .....	100
<b>Gráfico N° 9:</b> Redes Público – Público .....	101
<b>Gráfico N° 10:</b> Redes Público – Privadas .....	101
<b>Tabla N° 6:</b> Nivel de apropiación de los agentes públicos de nuevos mecanismos y dispositivos .....	102
<b>Tabla N°7:</b> Relaciones entre Entorno y Diseño Organizacional ....	112
<b>Tabla N° 8:</b> Parámetros de Diseño de Organizaciones .....	113
<b>Gráfico N° 11:</b> Modificaciones Incorporadas al Diseño de Municipios y Comunas según rango de población .....	115
<b>Gráfico N°12:</b> Intensidad del Cambio por Tipo de modificación en el diseño .....	116
<b>Gráfico N° 13:</b> Tipo de Tecnologías incorporadas .....	118

<b>Gráfico N° 14:</b> Incorporación de TICS.....	119
<b>Gráfico N° 15:</b> Incorporación de Servicios Web .....	119
<b>Gráfico N° 16:</b> Redes según tipo y alcance .....	121
<b>Gráfico N° 17:</b> Ejes de trabajo de las redes .....	122
<b>Gráfico N° 18:</b> Productos alcanzados por las redes .....	123
<b>Gráfico N° 19:</b> Características de las redes público- público .....	124
<b>Gráfico N° 20:</b> Características de las redes público- privada .....	125
<b>Gráfico N° 21:</b> Implementación de Nueva Normativa por eje .....	127
<b>Gráfico N° 22:</b> Contenido de las Acciones de Formación .....	128
<b>Gráfico N° 23:</b> Nivel de apropiación de Tecnologías de gestión ...	129
<b>Gráfico N° 24:</b> Nivel de Apropiación de Servicios Web .....	130
<b>Cuadro N° 9:</b> Método ERI .....	142



## **Resumen.**

La presente tesis se propone evaluar los impactos de los cambios organizacionales de los municipios en términos de capacidades e identificar posibles causales de estos resultados, referidos a los parámetros técnicos de diseño utilizados y al tratamiento de la dimensión institucional del cambio.

La tesis se ubica en la línea de trabajo sobre gobernanza local; recupera los postulados de dos escuelas teóricas que forman parte del debate actual de la ciencia política y el campo de la administración pública: la gobernanza y la nueva institucionalidad (Martínez Nogueira, 2012). Desde esta perspectiva el cambio en el diseño de las organizaciones de gobierno locales es evaluado según su contribución a estructuras y procesos de gobernanza, en tanto promotores de capacidades para la gestión de la complejidad. Las instituciones, por su parte, son recuperadas como un aspecto central de los procesos de cambio; en tanto restrictoras y a la vez posibilitadoras de transformaciones a partir del juego de poder de los actores organizacionales. Por tanto, el cambio organizacional es tratado como una cuestión de cambio institucional, no de mero diseño y la construcción de capacidades como resultante del cambio institucional (Brugué, 2013, Martínez Nogueira, 2012, Serna, 2001).

La investigación se desarrolla sobre los municipios de la Región Rosario, Argentina, a partir de los resultados de la primera medición del Índice de Capacidades de Gestión para el Desarrollo. Sus principales resultados son los siguientes: Se verifica el bajo nivel de capacidades de los municipios

de la región y, paradójicamente, el alto nivel de cambios introducidos en el diseño organizacional. En cuanto a los parámetros de diseño del cambio se concluye que los dispositivos mayoritariamente implementados están claramente vinculados al modelo burocrático. Sin embargo, es relevante la correlación positiva encontrada con el índice de capacidades y la implementación de redes, del mismo modo la implementación de mecanismos internos de coordinación. Sobre la dimensión institucional de los cambios se ha podido constatar, que pese a la escasa atención prestada a su institucionalización, los niveles de capacidades de los municipios tendrían una relación positiva con la institucionalización de los mismos.

Estos resultados permiten identificar claves para el abordaje de los procesos de cambio que impacten en la construcción de capacidades:

- a. Diseño organizacional en base a parámetros orgánicos, adecuados a los nuevos contextos.
- b. Incorporación a los procesos de cambio de la perspectiva del juego político de los actores y los incentivos para el cambio institucional.

A partir de estas claves se propone una metodología, el método E. R. I. – EXPERIENCIA – REFLEXION - INNOVACION- que contempla y organiza operativamente las variables identificadas en los procesos de cambio institucional. El método asume como criterio básico de diseño que la incorporación tecnológica sustentable requiere de profundos aprendizajes en los actores, por tanto de tiempos y esfuerzos sostenidos.

## **Resum.**

La present tesi es proposa avaluar els impactes dels canvis organitzacionals dels municipis en termes de capacitats i identificar possibles causes d'aquests resultats, referits als paràmetres tècnics de disseny emprats i al tractament de la dimensió institucional del canvi.

La tesi es situa en la línia de treball sobre governança local; recupera els postulats de dos escoles teòriques que formen part del debat actual de la ciència política i el camp de l'administració pública: la governança i la nova institucionalitat (Martínez Nogueira, 2012). Des d'aquesta perspectiva el canvi en el disseny de les organitzacions de govern locals és avaluat segons la seua contribució a estructures i processos de governança, en tant promotors de capacitats per a la gestió de la complexitat. Les institucions, per la seua banda, són recuperades com un aspecte central dels processos de canvi, en tant restrictores i al mateix temps possibilitadores de transformacions a partir del joc de poder dels actors organitzacionals. Per tant el canvi organitzacional és tractat com una qüestió de canvi institucional, no de simple disseny i la construcció de capacitats com a resultat del canvi institucional (Brugué, 2013, Martínez Nogueira, 2012, Serna, 2001).

La investigació es desenvolupa sobre els municipis de la Región Rosario, Argentina, a partir dels resultats de la primera medició de l'Índex de Capacitats de Gestió per al Desenvolupament. Els seus principals resultats són els següents: Es verifica el baix nivell de capacitats dels municipis de la regió i, paradoxalment, l'alt nivell de canvis introduïts en el disseny organitzacional. En quant als paràmetres de disseny del canvi es conclou

que els dispositius majoritàriament implementats estan clarament vinculats al model burocràtic. No obstant això, és rellevant la correlació positiva trobada entre l'índex de capacitats i la implementació de xarxes, de la igual manera amb la implementació de mecanismes interns de coordinació. Sobre la dimensió institucional dels canvis s'ha pogut constatar, que malgrat l'escassa atenció prestada a la seva institucionalització, els nivells de capacitats dels municipis tindrien una relació positiva amb la institucionalització dels mateixos.

Aquests resultats permeten identificar claus per a l'abordatge dels processos de canvi que impacten en la construcció de capacitats:

a . Disseny organitzacional en base a paràmetres orgànics, adequats als nous contextos

b . Incorporació als processos de canvi de la perspectiva del joc polític dels actors i els incentius per al canvi institucional.

A partir d'aquestes claus es proposa una metodologia, el mètode E. R. I. - EXPERIÈNCIA - REFLEXIÓ - INNOVACIÓ - que contempla i organitza operativament les variables identificades en els processos de canvi institucional. El mètode assumeix com a criteri bàsic de disseny que la incorporació tecnològica sostenible requereix de profunds aprenentatges en els actors, per tant temps i esforços sostinguts. En aquest sentit, el mètode otorga particular rellevància a la participació i la implicació dels actors i el tractament de la dimensió institucional.

## **Abstrat.**

This thesis aims to evaluate the impacts of organizational changes in local governments in terms of capabilities and identify possible causes of this results, referring to the technical parameters of design used and the treatment of the institutional dimension of change.

The thesis continues the line of work on local governance recovering two theoretical schools that are part of the current debate in political science and in the field of public administration: governance and the new institutionalism (Martínez Nogueira, 2012). From this perspective change in the design of local government organizations is evaluated according to its contribution to governance structures and processes, as promoters of capabilities for managing complexity. In addition, institutions are recovered as a central aspect of changing processes, as restrictors and also as enablers of transformation through the game of power of organizational actors. Therefore, organizational change is treated as a matter of institutional change and not merely as a result of design and capacity building as the result of institutional change (Brugué, 2013, Martínez Nogueira, 2012, Serna, 2001).

The research is based on local governments of Rosario Metropolitan Region, Argentina, based on the results of the first measurement of the Index Management Capabilities for Development. The main results are: low capabilities of local governments and high levels of changes into organizational design. Regarding design parameters of change, is concluded that the most implemented devices are clearly linked to the bureaucratic model. However, it is important the positive relation found

between the index of capabilities and the implementation of networks; in the same way the implementation of internal coordination mechanisms. About institutional dimension of change it is noted, that despite the lack of attention paid to this dimension, the skill levels of the local governments have a positive relation with their institutionalization.

These results allow the identification of some key for approaching change processes that impact on capacity building:

- a. Organizational design based on organic parameters adapted to new contexts.
- b. Incorporation of the “political game of stakeholders” perspective and incentive measures for institutional change into changing processes.

Based on this, is proposed the E. R. I. method - EXPERIENCE - REFLECTION - INNOVATION- that includes the variables identified in the processes of institutional change. The method assumes as a basic design criteria that the incorporation of technologies requires deep learnings on the actors and sustained efforts. In this sense, the method attaches great importance to the participation and involvement of stakeholders and the treatment of the institutional dimension.

# **Capítulo 1. Introducción**



## **1.Contexto y objetivo general.**

Los últimos veinticinco años han sido de grandes transformaciones en el gobierno y gestión de los territorios locales en América Latina (Prats, 2006). En Argentina, las políticas de descentralización y retirada del Estado durante los 90 transfirieron funciones a los diferentes niveles subnacionales, reconfigurando sus principales funciones y sus roles (Abal Medina 2009, Cao 2007). A comienzos de este milenio la tendencia se revierte y el Estado nacional recupera su rol central, interviniendo en las políticas activamente y obligando a nuevas reconfiguraciones en los gobiernos locales.

En este período las ciudades latinoamericanas han crecido desequilibradamente, a tal punto que en el interior de cada una se pueden reconocer varias ciudades con sus lógicas, dinámicas y expectativas: “la ciudad dual, la oficial, la visible, la fragmentada, la constituida por capas” (Instituto de Gestión de Ciudades, 2011). Este proceso dio como resultado una complejización de las demandas y de las funciones que deben asumir los municipios y una creciente red de intercambios con actores estatales y no estatales para la gestión de las políticas locales.

Los gobiernos locales, diseñados institucionalmente para la administración de servicios y tramitaciones simples, se han visto frente a su propia debilidad para hacerse cargo de estas nuevas realidades. En este marco, han implementado políticas de “modernización”, entendidas en sentido amplio como modificaciones en su diseño: estructuras, normativas

internas, tecnologías de gestión, etc., orientadas a transformar sus estilos tradicionales administrativos (Serafinoff 2007, Tecco 2011, García Delgado 1997, Mazzalay, et al. 2006). Sin embargo, los resultados logrados, se perciben como sumamente escasos en clave de incremento de capacidades de buen gobierno. Sigue vigente en la ciudadanía, y es verificado en estudios académicos, la percepción de los municipios como organizaciones “escasamente capaces” para afrontar los desafíos que enfrentan en el siglo XXI. Esta falta de capacidad se percibe, sobre todo, en algunos puntos críticos: la lentitud de las acciones, la actuación no planificada, los problemas para resolver situaciones de fragmentación social y urbana y las dificultades para ejercer el control (Tecco 2011, Abal Medina 2009, Grandinetti y Pineda 2004, Iturburu 1999).

Estudiar estos procesos desde la perspectiva de los gobiernos locales cobra relevancia ya que América Latina es un territorio fundamentalmente urbano, cuya tendencia es la concentración en ciudades (Borja, 2003) y por tanto, el ámbito de lo local es el de la condensación de las contradicciones, aquel donde se dirimen políticas y acciones con alto impacto sobre la calidad de vida de la mayor parte de la ciudadanía (Presman y Widalsky, 1998).

La situación así planteada: cambios en los roles de los gobiernos locales con desarrollo de múltiples acciones de modernización y escasos resultados en términos de nuevas capacidades; promueve algunas preguntas que están en el centro de la tesis doctoral. ¿Cuáles han sido las principales características de las acciones de cambio llevadas adelante por los municipios para hacerse cargo de sus nuevos roles? ¿Qué impactos o

resultados han producido estas acciones en el diseño y las capacidades de los gobiernos locales? ¿Estos resultados están vinculados a los parámetros técnicos seleccionados para el diseño y gestión de los cambios? ¿O, por contrario, aparecen otros factores más allá de lo técnico, que influyen fuertemente en los resultados alcanzados? A partir de las respuestas a las preguntas anteriores: ¿es posible sistematizar alguna línea de método para abordar nuevos cambios de un modo más satisfactorio?

A fin de avanzar en la respuesta a estas preguntas la tesis se ubica en la línea de trabajo sobre las capacidades de gobernanza local. En este sentido explora una línea de convergencia entre la ciencia política y la teoría de la organización; ya que la investigación aborda la gobernanza teniendo en cuenta las restricciones de políticas y la tradición del Management (Ingraham 1997, Hood 2000). Los estudios sobre gobernanza tienen una presencia creciente y sostenida en la literatura en Administración Pública (Peters y Pierre 1998, Prats 2006). Entre los trabajos más representativos se pueden mencionar los de Maintz (2010), Prats (2002, 2004, 2006), Peters (2000, 2008, 2010), Pollit (2007 y 2012). Para el contexto latinoamericano Cunill y Ospina (2012), Zurbriggen (2011), Martínez Nogueira (2012).

Esta perspectiva no es nueva en la ciencia política, sí su desarrollo, influencia y hegemonía actuales. La teoría de la Gobernanza se ha consolidado desde mediados de los 90 y tiene particular impacto en América Latina, a partir de los resultados desalentadores de las acciones llevadas adelante por las propuestas de consenso de Washington, sistematizadas en los postulados de la Nueva Gestión Pública y centradas

en la búsqueda de la eficiencia estatal (Ozlack 1999, Peters y Pierre 1998). Por el contrario, la gobernanza centra el eje de la preocupación sobre el Estado en capacidad de gobernar para construir cohesión social. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible y es necesario llevar adelante reformas de Segunda Generación<sup>1</sup>, basadas en las capacidades del Estado para generar un funcionamiento eficiente del sector privado y cohesión social (Prats, 1998).

En esta línea, es posible identificar múltiples investigaciones sobre niveles nacionales de gobierno y resultados alcanzados en sus reformas, en contextos europeos, norteamericanos y latinoamericanos (Pollit 2004, Prats 2006 y Ozlack 2007). Internacionalmente, en cuanto a ámbitos locales, el *British Economic and Social Research Council* (ESRC) llevó adelante un programa de investigación sobre la «gobernanza local» (Stoket 1998) y es relevante señalar la investigación en curso que está llevando adelante el equipo del Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona sobre innovación de administraciones Públicas locales en 4 casos de la Comunidad Catalana (Brugué, Blanco y Boada). En el ámbito latinoamericano la mayoría de los trabajos referidos a la gobernanza se enfocan en aspectos sectoriales

---

<sup>1</sup> “Reformas de segunda generación” hace referencia a una Primera generación de reformas del Estado basadas en políticas de ampliación del mercado, eficiencia y reducción del estado como ejes de reforma estructural para los países subdesarrollados. Este término fue acuñado por Williamson (1990) para codificar las políticas de liberalización económica promovidas por las instituciones financieras internacionales (IFI) como parte de su estrategia de reformas estructurales. Sin embargo, muy pronto su uso trascendió este significado e incluso la intención de su autor, para pasar a emplearse como un sinónimo de “neoliberalismo” (Ocampo, 2005).

de implementación de políticas (salud, educación, pobreza) y sobre todo, a los procesos de descentralización como el de reforma estatal de fuerte incidencia en las relaciones Estado y sociedad. Referidos a la gobernanza local pueden señalarse los trabajos del Instituto Internacional de Gobernabilidad sobre los casos paraguayo y boliviano (Gascó y Navarro, 2002) y el estudio de varias experiencias de participación popular en el nivel local, particularmente en estudios de caso.

En Argentina (Bulcourn, 2012), entre los principales trabajos sobre políticas y gobiernos locales pueden mencionarse: en la Universidad de Buenos Aires los referidos a gobiernos metropolitanos (Pírez, 2001), en la Universidad de Quilmes sobre liderazgo, innovación y descentralización (Cravacuore, et al. 2004) y en el Instituto del Conurbano de la Universidad de General Sarmiento (Badía, 2004, Rofman 2007). Asimismo los estudios de Tecco y Lopez (2001, 2004, 2011) en la Universidad Nacional de Córdoba y los trabajos pioneros sobre redes de políticas locales (Díaz de Landa, 1997, 2001, 2004).

Un párrafo aparte merece el Grupo Política y Gestión de la Universidad Nacional de Rosario, creado en 1997, que ha llevado adelante una trayectoria de investigación sobre la innovación en gobiernos locales y la construcción de capacidades de gestión (Maxera, 2000, Díaz, et al. 2002, Grandinetti y Pineda 2004, Grandinetti y Nari 2010).

El presente estudio se ancla en esta línea de trabajo del Grupo Política y Gestión, del cual la investigadora forma parte desde sus orígenes y recupera investigaciones llevadas a cabo por el equipo de investigación. A partir de allí, se propone construir conocimiento en un campo poco

explorado en trabajos de investigación, aunque claramente presente en la teoría: las contribuciones de los cambios en el diseño organizacional a la construcción de capacidades en los gobiernos locales y los principales factores que influyen en ello.

De esta manera la investigación contribuye al debate y la producción de conocimientos sobre el tema de dos maneras; por un lado evalúa las capacidades de gobernanza de los gobiernos locales luego de procesos de cambio y/o modernización de sus diseños, más allá de los postulados teóricos sobre la debilidad o las potencialidades de los gobiernos locales. Por otra parte identifica y propone claves metodológicas, a partir de la evaluación, para el desarrollo de procesos de cambio organizacional que produzcan impactos satisfactorios en clave de capacidades.

## **2.Marco Teórico**

Esta tesis abreva en dos líneas teóricas que han cobrado gran relevancia en los últimos años para pensar el estado y sus capacidades: la gobernanza y la nueva institucionalidad. Ambas forman una parte central del debate actual de la ciencia política y el campo de la administración pública (Martínez Nogueira, 2012).

La idea central de la investigación es un problema de gobernanza, cómo construir gobiernos locales capaces de gobernar en contextos cada vez más complejos. La gobernanza postula un nuevo estilo de gobierno, distinto del jerárquico tradicional y del mercado, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre los gobiernos y administraciones públicas y actores no gubernamentales en la hechura de las políticas

públicas. A través de este proceso de elaboración de las políticas, de colaboración, consenso y participación de distintos actores, se prevén mejores resultados y rendimientos de las políticas y, una mayor gobernabilidad del sistema político (Zurbriggen, 2011).

Podemos definir la gobernanza, como la capacidad gubernamental para generar coaliciones estratégicas que establezcan prioridades, definan metas y puedan hacerlas efectivas (Peters y Pierre, 1998). El planteamiento central es el siguiente: el fundamento de la legitimidad del actuar público es la calidad de interacción entre los distintos niveles de gobiernos y de éstos con la sociedad civil y actores empresarios (Prats, 2006). En palabras de Peters y Pierre (1998), la característica tradicional del gobierno nacional como principal actor de políticas está puesta en duda, los actores sociales, marginales en otro tiempo, cobran cada vez mayor relevancia, ya no se puede sostener el concepto de Estado regulador y controlador absoluto. El punto de partida de esta noción puede remontarse a Habermas (1998) y su idea de que el Estado no es más indivisible, por el contrario, su accionar se da en un marco de fronteras abiertas, descentralización, globalización, y creciente influencia de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Según Pollit y Bouckaert (2004), la gestión de gobierno se enfrenta a nuevos desafíos debido a rápidos cambios ambientales, por lo que no puede sino “dejar rápidamente atrás los viejos asuntos” las funciones administrativas se diversifican, los diseños organizacionales ya no se piensan como modelos únicos de organización prototípicos, los procesos se reconocen transversales.

Sin embargo, el Estado aborda este marco complejo con las capacidades y prácticas del Estado nación, cuyas tecnocracias, eje vertebradoras de las burocracias, han sido pensadas y diseñadas desde la modernidad con su confianza en la racionalidad sustantiva y su clara distinción entre formulación y ejecución en la administración pública (Weber 2010, Ozlack 2007, 1998, Croizier 1997, Prats 2006, Peters y Pierre 2000). Ahora bien, en un contexto complejo no hay modo racional de alcanzar lo justo y verdadero, los límites se desdibujan y las líneas de acción deben definirse a partir de ensayos, estrategias y opciones. Por tanto, la gobernanza postula la búsqueda de espacios organizacionales en el estado para garantizar procesos argumentativos, discursivos, deliberativos para que los actores sociales y estatales construyan direccionalidad democráticamente de sus acciones y pongan en juego un andamiaje institucional, organizacional y de incentivos que posibilite alcanzarlos. Los organismos estatales se encuentran así en la situación de revisar sus capacidades, repensar sus diseños, e instituciones para el aprendizaje y la eficiencia adaptativa (Prats, 2005).

La reforma de las estructuras y procedimientos de las administraciones públicas es considerada desde la lógica de su contribución a redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza. La gobernanza así entendida no supone la anulación de los anteriores modos de gestión (burocracia y gerencia), sino modulación y reequilibrio. Postula cambios en la estructura que introduzca flexibilidad, perfiles competitivos de los gerentes y espacios para el intercambio y el aprendizaje. Se detiene en rediseño organizacional, de personal, de procedimientos, de instrumentos

de gestión y presupuestación, de transparencia y responsabilidad que hagan productivas las interacciones, para la gobernación de las cuestiones complejas (Prats, 2005).

### **2.1. Abordajes europeos y Latinoamericanos**

La gobernanza retoma algunas discusiones de vieja data en Europa en el marco del Welfare State (Peters y Pierre, 1998), centrada en los grupos de interés y su vinculación con las políticas públicas, donde se hacía particular énfasis en dos puntos que serán retomados: el incremento de las áreas de políticas involucradas en el estado de bienestar y el creciente desarrollo de estructuras en red como reemplazos del poder único del gobierno. Este último argumento es el dominante en los trabajos de gobernanza (Peters y Pierre 2000, Maintz 2010, Prats 2006, Kooiman 2005).

El debate europeo sobre la gobernanza se transformó en un nuevo paradigma para explicar las transformaciones del Estado en las tres últimas décadas. Siguiendo a Zurbriggen (2011), se puede señalar que está basado en dos escuelas: la de las redes de políticas públicas (policy networks) y la de gobernanza. El concepto de redes de políticas públicas da cuenta de las diversas modalidades de intermediación de intereses (entre actores públicos y privados) en la elaboración e implementación de las políticas públicas, superando el modelo pluralista y corporativista (Marsh y Rhodes 1992, Smith 1993, Marsh 1998). Por su parte, la gobernanza centra el debate en las transformaciones de las funciones administrativas del Estado, presentándola como un nuevo modo de gestionar los asuntos públicos, opuesto al jerárquico y al de mercado

(Marsh, 2008). Si bien los abordajes de investigación son diferentes es posible encontrar entrecruzamientos y diálogos entre ambas escuelas.

En América Latina, el debate académico sobre la gobernanza ha sido más escaso y las nociones dominantes han sido difundidas por los donantes de la cooperación internacional (Zurbriggen, 2011). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1997), por ejemplo, define gobernanza como “el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno. La misma comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias”. En este marco, la agenda política y académica en los últimos años de América Latina ha tenido un eje central en la necesidad de aumentar las capacidades estatales destinadas al manejo general de la “cosa pública”. La cuestión de las capacidades del Estado se inscribe en una preocupación más amplia y reciente por la construcción y/o reconstrucción de las instancias habilitadas para gobernar procesos complejos como los que ha vivido y sin duda vivirá la región de cara al futuro (Repetto, 2003).

La capacidad estatal, en una definición muy extendida de Hilderbrand y Grindle (1994) se entiende como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad, es decir, para asumir compromisos y objetivos y alcanzarlos satisfactoriamente. La capacidad de gestión de políticas supone cinco dimensiones que afectan tanto las capacidades del sector público, como las intervenciones para

construirlas: 1) El entorno político y socioeconómico en el que los gobiernos lleven a cabo sus actividades; 2) El marco institucional público; 3) La red de tareas, comunicación y coordinación de las organizaciones dedicadas a un sector; 4) Las organizaciones en sí, con sus estructuras, procesos, recursos, estilos de autoridad y gerencia; 5) Los recursos humanos, a nivel de los conocimientos y capacidad de retención de personal especializado. Rothstein (2000) aporta que la capacidad del Estado se ve afectada, al menos, por los siguientes factores: el grado de incertidumbre al que se asocian sus intervenciones concretas de política pública; la dificultad para conformar organizaciones adaptables y abiertas al aprendizaje de tal modo que puedan enfrentar esas incertidumbres; y la compleja tarea de aplicar, durante la implementación, medidas tendientes a obtener legitimidad.

## **2.2. Gobernanza local**

En América Latina, los procesos de descentralización y recentralización del Estado, ponen el acento en los gobiernos subestatales y las formas de gobernanza con estructuras más horizontales entre actores estatales, privados y de la sociedad civil (Cao, 2007); contexto en el que la capacidad es clave para discernir la habilidad de las organizaciones estatales para promover esas redes de interacción (Ospina et al. 2002). La gobernanza, en este punto, cobra particular vigor como modelo para pensar estos procesos y diseñar iniciativas de cambio (Prats, 1998). El gobierno local, que es el que ocupa esta tesis, gobierna su territorio, pero comparte con el Estado nacional y con los gobiernos regionales la trama

de gobierno, en un ambiente de crecientes intercambios interjurisdiccionales (Barrero, 2006).

En este punto, es importante señalar que la lógica del relacionamiento central - local puede ser considerada una variable independiente (Thoening 2006 y Arocena 2004), no como una mera reproducción de las relaciones dominantes. La distribución del poder afecta directa o indirectamente el poder local y viceversa según estudios previos (Crozier y Thoening 1976 y Rhodes 1981). A esto, debe sumarse la emergencia de una “gobernanza multinivel a través de la operación simultánea de reglas y mecanismos propios de cada uno de los niveles de gobierno, con normativas no siempre convergentes, estrategias diferenciadas y tensiones en distintas redes de actores y campos de interacción”. (Martínez Nogueira, 2012).

La noción de gobernanza multinivel, se centra en las relaciones entre jurisdicciones estatales y actores sociales y empresariales, no en el mapa constitucional (Peters 2002 y Sweingheim 2012). Se define por la acción pública: gobernanza multinivel es el proceso por el que varios actores públicos y privados, definidos por su mutua dependencia, intercambian recursos, coordinan acciones y definen modos de manejarse y metas a alcanzar en común. Ahora bien, esto no significa que se desconozca el marco de poder institucional y legal, sino que, se buscan relacionamientos y modalidades de acción pública, a veces no previstas en los marcos normativos. “Para hacer efectiva la gobernanza, las capacidades organizacionales y de gestión deben superar lo meramente sectorial, alcanzando articulaciones transversales que superen las barreras

organizacionales y jurisdiccionales, posibilitando la coherencia y la coordinación de las políticas.” (Martínez Nogueira, 2002). Este punto remite a la noción de que las burocracias no están hechas para gestionar problemas complejos y requieren transformarse, para lo cual se recuperan los aportes de la discusión actual del institucionalismo. Esto pone la cuestión en dos esferas: el tipo de problemas que tienen que abordar los gobiernos municipales y el cambio necesario de las instituciones para llevarlos adelante.

Por un lado, los gobiernos locales, cada vez más, requieren resolver “wicked problems” (Harmond y Meyer 1999, Camillus, 2008, Lazarus 2009, Brugué et al. 2013); éstos problemas retorcidos o perversos, no se refieren a un grado especial de dificultad, sino a sus características específicas. Según Rittel y Webber (1973) los wicked problems son la mayoría de los que debe abordar el sector público: por el contexto de heterogeneidad social, la coexistencia de diferentes concepciones y valoraciones sobre la equidad y los procesos cada vez más dinámicos de interacción. No responden, por tanto, a los criterios de los problemas técnicos o profesionales. Los problemas técnicos son problemas definibles, entendibles y consensuales; pueden ser resueltos a partir de la aplicación de técnicas estándares. Por el contrario, los wicked problems, para su resolución requieren de la exploración estratégica de múltiples vías y la opción “arbitraria”, orientada por valores para su solución, o sea una definición política (Harmond y Meyer 1999, Camillus 2008, Weber y Khademian 2008, Brugué, et al. 2013).

Su resolución requiere, por tanto, de capacidades políticas y de gestión por parte del Estado. Capacidades políticas para ejercer la potestad de definir objetivos y estrategias, ganar y acrecentar legitimidad, construir alianzas y coaliciones que den apoyo y sostenibilidad al proyecto de gobierno y la aptitud para definir políticas públicas específicas de calidad y alcanzar los resultados e impactos que éstas se proponen. Por su parte, la capacidad de gestión se fundamenta en dispositivos y recursos organizacionales, técnicos y administrativos que permitan una implementación eficaz, eficiente, evaluable y alineada con objetivos de política, con adecuación a circunstancias específicas y atención a las heterogeneidades sociales y territoriales de las actividades, población o ámbitos territoriales de la acción. (Martínez Nogueira, 2012). Como plantea Kooitman (2005), se trata de un cambio de perspectiva, desde los modelos más tradicionales, en los que gobernar se consideraba como algo básicamente «unidireccional», de los gobernantes hacia los gobernados, hacia un modelo bidireccional, de relación entre gobierno y sociedad, basado en la gobernanza sociopolítica o interactiva.

La gobernanza se basa en las capacidades políticas de las estructuras del Estado, por los múltiples procesos de intercambio en los que deben involucrarse los gobiernos con diversidad de actores sociales, empresariales y con otras jurisdicciones de gobierno. Estas capacidades no responden al modelo tecnocrático racional, por el contrario, como se explicó, tienen que ver con capacidades políticas: de liderazgo, iniciativa, negociación, búsqueda de acuerdos y consensos (Prats, 2006). Los primeros problemas de la burocracia en ese sentido fueron planteados en

sus comienzos por Merton (1952 y 1964) y Evans y Rauch (1999 y 2000) quienes señalaron sus limitaciones; por eso la necesidad de cambios, ya que las organizaciones públicas no han sido diseñadas con esos objetivos, sino para garantizar la legalidad e igualdad (Peters y Pierre, 1998).

Sin embargo, en este estudio es necesario señalar que en América Latina no se han desarrollado los modelos burocráticos racionales en el sentido weberiano en su plenitud, sino que en la mayoría de los casos se trata de burocracias formalmente racionales pero con un peso de instituciones mucho más cercanas a la burocracia patrimonial (Prats 2006 y Merlo 2013). Una explicación en este sentido es que los gobiernos no concretaron una organización completa de sus organizaciones bajo el modelo burocrático y fueron superponiendo sobre burocracias imperfectas sucesivas acciones de cambio (Merlo, 2013). Prats (2006), afirma que en América Latina, y en Argentina en particular, las administraciones públicas padecen de buropatologías, a consecuencia de procesos incompletos de implantación del modelo burocrático. Esta distancia entre los modelos formales de organización del Estado y sus instituciones informales y los sistemas de incentivos que de ellas dependen es un tema a tener en cuenta y suele ser no percibido en una primera aproximación a las organizaciones públicas. Se trata de un elemento clave para investigar las organizaciones públicas, estudiar cuales son los conflictos, como se estructuran y resuelven. Siguiendo a Prats (2006) se puede decir que hay dos claves para pensar el sentido de los cambios necesarios en la Administración Pública: la necesidad de incremento de los niveles de discrecionalidad y de interorganizacionalidad. Son necesarios mayores

espacios para la discrecionalidad porque la ley es incapaz de prever y programar la multiplicidad de situaciones de ambientes complejos y a su vez, es necesario incrementar los espacios para el encuentro interorganizacional y esto requiere de aprendizajes, tecnologías y métodos propios, distintos de los de la administración racional (Prats, 2006).

### **2.3. Las instituciones**

La idea de la gobernanza sobre la necesidad de desarrollar nuevas capacidades en los gobiernos para hacerse cargo de problemas cada vez más complejos, no resolubles desde la mera racionalidad técnica, impronta del sistema burocrático, pone el eje de atención en dos aspectos centrales: cuáles son los aspectos que viabilizan u obstruyen procesos de construcción de nuevas capacidades y cuál es el lugar de los mecanismos racionales o formales en estos procesos. Para abordar ambos aspectos el nuevo institucionalismo<sup>2</sup> ofrece una perspectiva que aporta elementos de interés a nuestra investigación.

Según esta teoría “las instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de la capacidad estatal observada desde el prisma de los ciclos de políticas públicas, sea para identificar problemas, sea para diseñar y gestionar una política pública donde participen una multiplicidad de actores y en la cual la interacción institucionalizada entre

---

<sup>2</sup> El nuevo institucionalismo contemporáneo se inspira en una larga saga de teóricos de la ciencia política, la sociología o la economía, se pueden reconocer registros de autores como Karl Polanyi, Thorstein Veblen, Max Weber (para no mencionar a Montesquieu) y, más recientemente, con teóricos como Reinhard Bendix y Harry Eckstein (Powell y Di Maggio, 1999)

estos marque el tono del proceso: quiénes son aliados y quiénes oponentes, cómo se articulan las coaliciones y cómo se modifican o se sostienen a lo largo del tiempo, qué tan creíbles y objeto de cumplimiento son los acuerdos a los cuales se arriba” (Repetto, 2000). En el marco de este trabajo se asume esa premisa y se abordan las instituciones como parte constitutivas de Estado y condicionantes de las políticas públicas, no desde una racionalidad absoluta ni desde un esquema de monocausalidad (ver la discusión entre Glaeser y La Porta a Acemoglu, citados por Prats, 2006, en ese sentido).

North (1990), en una definición clásica, interpreta a las instituciones como las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores. Definición en la que coinciden la mayoría de los autores, las instituciones como reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, como constreñimientos u obligaciones que dan forma a la interacción humana; y estructuran los alcances en el intercambio humano, ya sea político, social o económico.

Las instituciones, por tanto se diferencian de las organizaciones: dadas las reglas de juego (las instituciones), las organizaciones son los jugadores en el campo de juego con el desafío de ganar una partida. Autores como Katzeinsein (1985), Skocpol (1979) y Hall (1968) en la sociología histórica, North (1990) en la historia económica, March y Olsen (1989) o Powell y DiMaggio (1999) en la sociología de las organizaciones, han planteado la necesidad de recuperar a las instituciones como centro de

análisis (Romero en Powell y Di Maggio 1999), sobre lo cual existe un importante consenso entre los académicos (Nelson y Sampat 2001).

En este marco, el neo institucionalismo económico, representado por autores como Willianson (1979 y 1981) y North (1990) aporta la noción de la transacción y sus costos como centro de análisis de las instituciones, entendidas como normas y reglas racionales, producto del diseño, que reducen la incertidumbre y proveen un marco de confianza y eficiencia a los intercambios entre actores (Powell y di Maggio, 1999). Por el contrario, sus críticos, desde el institucionalismo social, se centran en el estudio de las organizaciones y la persistencia de las instituciones, más allá de las iniciativas diseñadas racionalmente de cambio.

Por su parte, North (1990), es quien introduce la noción de incentivos para el cambio, al plantear que los actores no cambian si los beneficios del cambio no se perciben superiores a los costos de cambiar. En este sentido, las instituciones funcionan como amortiguadores, hacen que las cosas no cambien abruptamente o, lo hagan más lentamente que lo previsto por mero diseño organizacional. De esta manera, se rechaza la noción de actor racional, no necesariamente los actores eligen aquello que más les conviene, por el contrario, actúan en el marco de múltiples restricciones de acceso a la información y de limitaciones institucionales que hacen que se comporten muchas veces de modo contrario a aquello que racionalmente podría ser más beneficioso para ellos, según la noción de racionalidad limitada de Simon (1945) retomada por North (1990).

El ambiente institucional en el que se desarrolla una organización se compone de leyes, regulaciones técnico profesionales, jurídicas,

científicas, estructuras financieras, estándares, etc. Pero también de lenguaje, pensamiento, normas y valores. Las normas juegan el papel de la integración, preservación del vínculo y armonización de los conflictos, por tanto limitan o habilitan el comportamiento de los miembros de una organización a partir de sus procesos cognitivos. Los procesos cognitivos están asociados al contexto, son propios de cada organización, sin embargo pueden tener semejanzas si se comparten la cultura y algunas experiencias (Powel y Di Magio, 1996). Desde este lugar se puede afirmar que las organizaciones públicas comparten un marco institucional general, señalando, por otra parte sus diferencias de contexto y culturas (Fukuyama 2004, Prats 2006, Evans 1996).

“El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional tiene características sociológicas. Esta perspectiva destaca las formas en que se estructura la acción y se hace posible el orden mediante sistemas compartidos de reglas que a la vez limitan la tendencia y la capacidad de los actores para optimizar, y privilegian algunos grupos cuyos intereses son asegurados por las sanciones y recompensas prevalecientes.” (Powell y di Maggio, 1999). Según esta línea, las instituciones, en un marco de racionalidad limitada, pueden pensarse más desde un patrón de reproducción social que desde la racionalidad de opción de los actores. Este patrón de reproducción estaría dado por los castigos al alejamiento del mismo de modo reiterativo. Es decir, las instituciones no se reproducen por una acción específica, sino por su repetición o la acción colectiva que rompa el patrón de reproducción (Jepperson, 1999).

Este punto es importante porque introduce la importancia de la política y el posicionamiento de los actores, en el cambio institucional, no sólo del contexto, como pretendían los neoinstitucionalistas económicos. Esta perspectiva se asienta en el supuesto de que la relación entre institución y poder es bidireccional (Moe, 2006). Las instituciones afectan la distribución de poder entre actores y son, de una manera circular, el resultado del ejercicio del poder por parte de los actores sociales (Offe, 2006). Las instituciones son, en definitiva, política, pues distribuyen discrecionalidad y crean “espacios de decisión”. Actores, individuales y colectivos, afectan los contextos institucionales a través de su capacidad de agencia y de la movilización de recursos de poder. En estos procesos, algunos actores tienen una ubicación central como partícipes críticos en la construcción de capacidades y de calidad institucional, como es el caso de la autoridad política y de las organizaciones públicas (Martínez Nogueira, 2012). Por tanto, siguiendo esta perspectiva, la arquitectura de los cambios del Estado para la construcción de capacidades de gobernanza es un dilema complejo ya que requiere alterar el marco normativo y el *modus operandus*, desafía el establishment, las normas y las prácticas. Asimismo debe evitar la confusión, el conflicto y la cultura organizacional sin defraudar, por otra parte, las expectativas externas (Peters y Pierre, 1998).

Se trata de entender las instituciones como un sistema de mapas cognitivos que encauzan las decisiones humanas (Powell y Di Maggio, 1999). Esto explicaría por qué las conductas y estructuras no institucionalizadas cambian más rápido que las que no lo son. El cambio

institucional sólo puede llevarse adelante como parte de un proceso cognitivo (no moral) por el cual los actores asumen prescripciones racionalizadas e impersonales, en la medida que éstas despiertan algún interés en ellos, allí aparece la posibilidad de cambio. Esta línea es recuperada en la tesis porque permite abordar las instituciones no sólo como restricción, límite o marco (North, 1990) en lo cual hay acuerdo entre los autores y multiplicidad de trabajos, sino también como producto, resultantes de procesos de conflicto y pruebas, contradicciones y ambigüedades (Powell y Di Maggio, 1999, y Brugué, et al. 2013).

En este marco los sujetos del cambio son los actores, no sujetos aislados, sino actores. Las organizaciones funcionan a partir de rutinas que les permiten anticiparse y responder al contexto, como modo de elección de estrategias (conscientes e inconscientes) para la reducción de la incertidumbre. Ahora bien, la relación entre instituciones y organización es simbiótica y tiende a la ineficiencia, a permanecer más allá de los cambios que sugieran los contextos. El cambio depende de la capacidad de negociación e influencia de los actores, y del aprendizaje y capacidad para el cambio de sus modelos mentales. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la simbiosis es muy fuerte y el cambio tiende a dificultarse; por tanto el desafío está en el cambio de las reglas de juego, si no siguen marcando el juego aunque se cambien componentes de éste. Es más sencillo iniciar cambios que controlar resultados. En este punto es importante señalar el aporte de North (1990) la perduración de las instituciones tiene que ver muchas veces con que no se perciben

beneficios por parte de los actores que puedan ser superiores a los costos de hacer los cambios.

Sin embargo, hay modos diferentes de plantear los procesos de cambio en la organización, el institucionalismo económico (North, 1990), plantea las instituciones como productos del diseño de actores racionales. Por su parte, el institucionalismo social, plantea que los cambios son productos emergentes, que no dependen de la racionalidad de los actores, rechazan al actor racional (Powell y DiMaggio 1999 y Noteboom 1999 y 2000).

Según Prats (1997) el cambio del Estado para la construcción de capacidades supone abordar el cambio de las instituciones, “sin ellas seguiremos prisioneros de la falacia del gerencialismo y la conocida falacia tecnocrática”. Haggard (1995) utiliza la expresión "falacia tecnocrática" para referirse a la pretensión de cambiar el sistema de incentivos de las administraciones públicas, sin referirse al proceso político subyacente a dichas administraciones y sin contemplar la necesidad de su eventual reforma.

Los sistemas de incentivos determinan la capacidad de una organización para cumplir sus funciones externas o internas. Están formados por las normas y reglas que regulan la acción: definen los procedimientos, jugadores y costos de la acción y son una expresión de las relaciones de poder. Aunque las reformas administrativas pueden iniciarse desde el ejecutivo o en forma tecnocrática, sólo se consolidarán si alcanzan un apoyo político y social suficiente. Los reformadores administrativos no están exentos de la necesidad de construir las bases políticas y sociales de los cambios propuestos (Prats 2006, Peters 1991, Crozier 1997).

Si bien las administraciones públicas comparten un contexto institucional, se evidencia una tremenda variación en la interpretación como en la implementación de diseños organizacionales y técnicas de gestión (Pollit, 2005). Estas técnicas no son unívocas y dependen de las habilidades, recursos, y determinaciones de las administraciones públicas locales. Son dependientes del aprendizaje y la administración; se incorpora un proceso complejo al añadir una tecnología (Pollit 2005).

Los resultados dependen de la calidad de análisis inicial, de la complejidad del enfoque de abordaje, de dar los tiempos necesarios a los procesos de adaptación y ajuste, del complejo sistema de relaciones. En los trabajos se han señalado los siguientes factores como críticos, aunque con algunas pequeñas divergencias: contexto cultural, macroinstitucional, las estrategias de gestión, el diseño institucional y el diseño y gestión de las organizaciones (Pollit 2004, 2005, Fukuyama 2004, Lynn Heindrewch y Hill 2001).

En definitiva, se recuperan los postulados de la gobernanza para identificar nuevos parámetros de diseño en las organizaciones públicas locales, que les permitan abordar satisfactoriamente wicked problems, basados en dispositivos que faciliten el intercambio, la experimentación y el desarrollo de opciones estratégicas como modo de incrementar las capacidades de gestionar políticas de modo eficiente, eficaz y sustentable en un gobierno multinivel.

Y se propone evaluar las características de los cambios llevados adelante en los gobiernos locales, desde una perspectiva neoinstitucional de tipo sociológica, considerando no sólo sus parámetros de diseño, sino las

instituciones y actores en juego en los procesos. Por tanto, la tesis se aparta de posturas absolutas en cuanto a los cambios como “totalmente programables” o “totalmente emergentes”. Se recupera la necesidad de diseño de determinados parámetros, una “arquitectura” del cambio, según los postulados de la gobernanza, pero con una mirada atenta a los procesos institucionales y políticos en los que se inscriben.

### **3.Objetivos**

El objetivo general es construir una metodología para el diseño de innovaciones en gobiernos locales a partir de la evaluación de las transformaciones en el diseño organizacional llevadas adelante en la última década. La metodología deberá contemplar tanto las dimensiones más explícitas del diseño: parámetros de diseño, dispositivos, etc., como las más subyacentes: pautas regulativas y culturales y juegos de los actores.

Particularmente, la investigación se propone:

- Evaluar las capacidades de los gobiernos locales para responder a la ampliación y complejización de las necesidades que deben satisfacer y a las crecientes relaciones interjurisdiccionales, luego de atravesar múltiples iniciativas de cambio organizacional.
- Inferir componentes de las innovaciones en los gobiernos locales y sus relaciones relevantes para el diseño y gestión de procesos de cambio efectivos.
- Proponer metodologías apropiadas para avanzar en el conocimiento sobre procesos de cambio en gobiernos locales en sus diversos

componentes: las tecnologías de gestión, los actores organizacionales, el eje cambio-permanencia y las dimensiones de capacidad involucradas.

#### **4.Planteamiento de la Tesis**

Se trata de evaluar los resultados alcanzados por los municipios de la región Rosario en términos de capacidades a partir de sus cambios de diseño e identificar los principales causales en dos niveles: parámetros de diseño utilizados y abordaje del campo institucional. La intención principal es la identificación de resultados de los procesos y causales de esos resultantes, a modo de aprendizaje de la experiencia.

Se llevará adelante una evaluación de impacto, entendida como la investigación de la efectividad de una intervención en torno al problema que pretendía resolver, es decir si se han alcanzado los objetivos estratégicos planteados. Esta evaluación no mide los cambios en la magnitud del problema, sino que busca la causalidad de estos cambios en el programa o a la política que se evalúa e identifica las razones explicativas de lo finalmente conseguido. Es un tipo de evaluación valiosa para iniciativas que comparten sus finalidades y tienen ejes comunes pero que operan en lugares diferentes, bajo variantes, estrategias o componentes diferentes. Por tanto, el interés está centrado en determinar qué componentes se asocian con diversos niveles de impacto (Subirats y Blasco, 2009).

Metodológicamente el trabajo se estructura a partir de trabajos preexistentes de la autora, éstos han sido publicados internacionalmente o aceptados en congresos académicos.

El desarrollo del trabajo sigue la metodología E.R.I. E/EXPERIENCIA- R/ REFLEXION- I/ INNOVACION (Grandinetti, 2012) para el conocimiento innovativo en organizaciones públicas. El método permite articular productos preexistentes en un proceso de descripción, análisis e innovación para la construcción de una propuesta de metodología de diseño de organizaciones públicas locales.

### **Cuadro N° 1: Método ERI.**

<b>E</b>	<b>Experiencia</b>
	<ul style="list-style-type: none"><li>•GENESIS Y TRAYECTORIA HISTORICA</li><li>•PROBLEMAS Y DIMENSIONES DE CAPACIDAD</li><li>•ORGANIZACIÓN DESEADA Y CAPACIDADES NECESARIAS</li></ul>
<b>R</b>	<b>Reflexión</b>
	<ul style="list-style-type: none"><li>•DISPOSITIVOS Y MECANISMOS DE GESTIÓN</li><li>•CAMBIOS Y PARÁMETROS DE DISEÑO EXPLÍCITOS</li><li>•INSTITUCIONES, ACTORES Y POLÍTICA</li></ul>
<b>I</b>	<b>Innovación</b>
	<ul style="list-style-type: none"><li>•NUCLEOS DE ACTUACION TECNOLOGICA</li><li>•ESTRATEGIAS DE INNOVACION</li><li>•ACTORES Y PROCFSOS</li></ul>

Fuente: Grandinetti, 2011

El modo de estructurar el proceso de evaluación va de lo general (la recuperación de la experiencia) a lo particular (el análisis de las acciones

desarrolladas), para reconstruir, en una unidad conflictiva y provisoria, la visión de lo particular inserto en lo general (la innovación a partir de la evaluación). La innovación se da como un proceso dialéctico que, a partir del reconocimiento de lo empírico, lo deconstruye en sus principales componentes y lo reconstruye reconociendo una unidad, cargada de sentido en la diversidad. De alguna manera significa superar la noción de cambio como ruptura y asumir la noción del cambio como proceso de aprendizaje permanente para la suma capacidades públicas.

La tesis se desarrolla de la siguiente manera:

- Comienza con el análisis de la situación en general de las capacidades de los gobiernos locales en la Región Rosario, Argentina (Momento E: de reconocimiento e identificación del campo de la experiencia).
- Luego examina en profundidad los cambios de diseño llevados adelante en esos municipios en pos de incrementar sus capacidades e identificar sus estructurantes principales y sus resultados (Momento R: la profundización del campo según las categorías de análisis).
- Finalmente reconstruye los hallazgos y aprendizajes resultantes en una matriz para el diseño de innovaciones en gobiernos locales (Momento I: de la innovación).

## 5. Esquema de la Tesis

**Cuadro N° 2:** Esquema de Tesis

Preguntas de Investigación	Momento del Método	Capítulos
<p>¿Cuáles han sido las principales características de las acciones de cambio llevadas adelante por los municipios para hacerse cargo de sus nuevos roles?</p> <p>¿Qué impactos o resultados han producido estas acciones en el diseño y las capacidades de los gobiernos locales?</p>	E	<p><b>Cap. 2 Experiencia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Situación actual y antecedentes</li> <li>• Capacidades de gestión</li> </ul>
<p>¿Estos resultados están vinculados a los parámetros técnicos seleccionados para el diseño y gestión de los cambio?</p> <p>¿O, por contrario, aparecen algunos otros factores más allá de lo técnico, que influyen fuertemente en los resultados alcanzados?</p>	R	<p><b>Cap. 3 Reflexión</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las modificaciones en el Diseño Organizacional de los Gobiernos locales</li> <li>• Discusión General de los Resultados</li> </ul>
<p>¿A partir de las respuestas a las preguntas anteriores, es posible sistematizar alguna línea de método para abordar nuevos cambios de un modo más satisfactorio?</p>	I	<p><b>Cap. 4 Innovación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacia una propuesta metodológica</li> </ul>

Fuente: Elaboración Propia

## **Capítulo 2: E, el momento de la Experiencia**



## **1.Introducción**

Los gobiernos locales se encuentran en un proceso de transformaciones vertiginosas. Estas líneas ya pueden inferirse en el estudio que realizáramos con Juan de Dios Pineda (Grandinetti y Pineda, 2004). Este trabajo fue publicado en forma conjunta por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, la Universidad Nacional de Rosario, Argentina y el Grupo Política y Gestión, Argentina.

En él se reúnen ensayos y resultados de investigaciones de 15 académicos<sup>3</sup> latinoamericanos, de México, Cuba, Colombia, Venezuela, Uruguay y Argentina. Los ejes de trabajo fueron los siguientes: reflexiones teóricas sobre los gobiernos locales latinoamericanos, lectura de situación éstos gobiernos en clave de capacidades y presentación de casos relevantes para el análisis.

Las producciones de los autores permiten, más allá de las particularidades, identificar regularidades en torno a la situación y las

---

<sup>3</sup> Participaron José Arocena de la Universidad Católica de Uruguay, María Elena Lournaga de la Universidad de la República de Uruguay, Ricardo Uvalle Berrones y Enrique Ballares de la Universidad Autónoma de México y José Luis Méndez del Colegio de Ciencia Políticas y Administrativas de México, Pedro Pérez de la Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina, Martha Díaz de Landa de la Universidad Católica de Córdoba, Argentina, Silvana López y Claudio Tecco de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, Mercedes Ferrer y Carolina Quintero de la Universidad del Zulia, Venezuela y Fabio Torrado de la Universidad de la Habana, Cuba, además de Bruce Pearlman de la Universidad de New Mexico, EEUU.

perspectivas de los gobiernos locales en el momento del estudio. Se retomará para ello las conclusiones del trabajo: Agenda pendiente, agenda futura: ¿Cuáles son los desafíos de los gobiernos locales? (Grandinetti 2004).

En los últimos quince años la concepción del gobierno local como administrador ha dado paso a la de Agente de Desarrollo (Arocena 2004 y Díaz de Landa 2004<sup>4</sup>), urgido a satisfacer las necesidades de sus ciudadanos (Ferrer y Quintero, 2004). El ámbito local cobra, desde esta concepción, una nueva centralidad, que se funda en el reconocimiento de su cercanía con las problemáticas ciudadanas y, por ende, en su alto potencial de democratización de la construcción de políticas. Nueva centralidad que es posible reconocer, tanto en lo político discursivo, en las aproximaciones académicas, en los esfuerzos de ingeniería institucional, como en mecanismos de modernización de la gestión. Esta nueva centralidad en el marco de procesos mundiales que modifican las principales variables económicas, sociales, políticas y tecnológicas, configurando un entorno competitivo y vertiginoso de intercambios crecientes (Uvalle, 2004).

En este período los procesos de descentralización han sido una constante en los países de la región, en sus tres variantes de desconcentración, delegación y devolución, cada una con mayor grado de descentralización (Méndez, 2004). Por otra parte se pueden señalar dos vertientes de la

---

<sup>4</sup> Las referencias a diversos autores corresponden en este apartado, a sus artículos incluidos en Grandinetti y Pineda Coord. , 2004. “La Gestión Pública en Gobiernos Locales: Perspectivas Latinoamericanas”

descentralización, la llevada adelante por las reformas descentralizadoras y la empujada por iniciativa propia de regiones emergentes (Méndez, 2004) o, como señala Díaz de Landa (2004), la descentralización efectiva como resultante de una sumatoria entre “políticas descentralizadoras” y “descentralización actuante”, asunción de funciones de echo por los ámbitos locales de gestión. En este sentido, y dado el período transcurrido y las iniciativas desarrolladas, es posible señalar que han sido más cercanas a la desconcentración (vinculados a aspectos y tramitaciones administrativas) que a la descentralización, o utilizando las categorías que proporciona Méndez (2004) más desconcentración que devolución. Asimismo es importante señalar que estos procesos no se encuentran aún claramente consolidados.

Los gobiernos locales han transitado en América Latina hacia una transformación que ha puesto en cuestión no sólo sus modalidades de actuación sino su propia identidad. Este proceso se ha caracterizado por iniciativas de cambio operadas en diferentes dimensiones.

El gobierno local se ha visto reclamado, por esta ola “localista” a transformar la direccionalidad de sus actuaciones (de la administración a las políticas) sus redes (de la verticalidad a la horizontalidad, de la unidireccionalidad a la multiplicidad), sus instituciones (de menor a mayor autonomía) y sus modalidades de gestión (de la prestación de servicios básicos a usuarios a la articulación de demandas ciudadanas).

La riqueza de aspectos presentados en este libro (Grandinetti y Pineda, 2004) por todos los autores permite revisar, a la luz de las experiencias y recorridos de la teoría y la práctica, algunas resultantes de la puesta en

práctica de estos lineamientos que con tanta fuerza impactaron nuestra realidad.

En 1970 el 1% más rico de la población ganó 363 veces más que el 1% más pobre, en 1995, la diferencia se elevó a 417. En este período la región ha tenido un aumento de la desigualdad económica y social única en el mundo, Díaz de Landa (2004) provoca y enfrenta de lleno a una cuestión central ¿La descentralización mejora la calidad de vida de los habitantes de las ciudades o aumenta la exclusión al actuar como mecanismo reforzador de la globalización?.

Esto se manifiesta en la precarización del empleo urbano, la multiocupación, los niveles crecientes de desempleo y como contracara, en la orientación de políticas hacia los mercados y la articulación de los sectores económico financieros a complejos vinculados a empresas transnacionales. Estos procesos afectan a la mayoría de las ciudades, a los trabajadores y a los empleos informales, aumentando su fragmentación y exclusión.

Como complemento contradictoriamente articulado, en una realidad dual, se da una fuertísima concentración de los complejos económicos vinculados con el comercio mundial, la provisión de insumos y tecnología y la difusión de mecanismos financieros (Arocena, 2004). Esta concentración económica ha sido acompañada con concentración de poder político, tendiente hacia una mayor homogeneidad.

Esta situación de “homogeneidad” tiene su correlato en algunos ámbitos locales, donde, pequeños grupos dinámicos, que concentran la mayor parte del movimiento económico interno se relacionan directamente con

actores económicos internacionales, desconociendo posibilidades de redes locales o encadenamientos productivos con fuerte anclaje local y vínculos externos.

En este período, asimismo, se han acentuado las divergencias entre las regiones, en las escasas experiencias que han tendido a equipararse ha tenido que ver esto con la caída de las regiones más desarrolladas en su producción y no con la emergencia y el crecimiento de las regiones postergadas.

Como un interesante señalamiento, Méndez (2004) plantea la tendencia a la configuración de regiones emergentes como posicionamiento activo de los actores locales, en esta tensión descentralización - globalización, configuradas a partir de coaliciones político – económicas, incluso transnacionales, capaces de promover desarrollo y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Arocena (2004) plantea un punto significativo, la generación de actores agentes de desarrollo local es una de las condiciones decisivas para consolidar los espacios locales, por tanto la formación de estos agentes debería ser prioritaria. Se trata de promover actores inteligentes en lo social, político y económico, que articulados entre sí construyan políticas activas para el desarrollo local.

Sin embargo, un punto en el que se encuentran percepciones semejantes entre los autores es el de la debilidad de los actores locales y la baja densidad de redes con núcleo local. Ferrer y Quintero (2004) nos hablan del municipio como actor político con una posición estratégica en la gestión de políticas públicas y de la debilidad de la participación de los

actores económicos y sociales. Asimismo, señalan la vacancia en los actores locales de visión a largo plazo, necesidad insoslayable a la hora de construir políticas. En esta misma línea, Uvalles (2004) plantea el reencuentro de los ciudadanos y el gobierno como requisito para la eficacia de las políticas públicas, señala los costos políticos que presenta la puesta en marcha de estos procesos, pero, asimismo su inevitabilidad, señalando los riesgos de la sobrevaloración de sus propias capacidades por parte de los estados locales.

Pírez (2004), plantea una existencia limitada de la sociedad civil, salvo en sus dimensiones económicas o de mercado, y por tanto ausencia de actores sociales, más allá de los económicos. Lournaga (2004), por otra parte, hace un muy interesante planteamiento sobre el desconocimiento, por parte de los actores económicos locales, de los actores políticos locales, que dirimen sus necesidades en ámbitos regionales o nacionales. De este modo, no sólo se encuentran vacancias en las capacidades de los actores locales, sino un cuadro complejo donde se desconoce en el otro la calidad de tal.

Es decir, se tienen actores sociales muy débiles, actores económicos relacionados más con redes globales que con locales y actores políticos que no siempre son reconocidos como tales por los demás.

Se refuerza de esta manera el municipio como mera instancia de administración local, reservando para los ámbitos centrales la noción de “gobierno” de la región. Esta idea remite a la vieja noción del intendente como correcto administrador de los dineros públicos para obras y servicios, alejado de la noción discursiva predominante del gobierno

local como generador de oportunidades, transformador y emprendedor (Lauriaga, 2004).

Arocena (2004) señala que una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados. Por ende, se puede hablar de gobiernos locales como la organización formal institucional del Estado en referencia a un sistema de actores locales capaz de producir bienes y valores culturales comunes, referenciados identitariamente a lo territorial.

Díaz de Landa (2004) propone reparar en algunos de los grandes contrastes de la región, donde los ámbitos urbanos concentran el 75% de la población, una de las proporciones mayores del mundo. Por un lado, una creciente fragmentación del poder formal, que hace que existan más de 15.600 municipios en la región, el 90% de menos de 25.000 habitantes.

Entre estos es necesario señalar la presencia de inframunicipios (Iturburu, 1999), donde las instancias políticas – institucionales están claramente divorciadas de la construcción y gestión de bienes que permitan el autosostenimiento local y los vínculos externos. Esta realidad de fragmentación entre las dimensiones económicas y políticas territoriales, representa sensibles limitaciones a las posibilidades reales de los gobiernos municipales de atender a la mejora de la calidad de vida de sus poblaciones y encarar estrategias de desarrollo local (Díaz de Landa, 2004).

Como contracara, el 0,5% de las ciudades tiene más de 500.000 habitantes y entre éstas hay 6 de más de 5 millones de habitantes, constituyendo importantes núcleos metropolitanos. Pérez (2004) propone reflexionar

sobre “el cruce contradictorio entre la unidad de la ciudad real y la pluralidad de la organización formal institucional del Estado en el ámbito territorial. Lo metropolitano, se caracteriza, de esa forma, por la fragmentación. En primer lugar política, pero además, social, económica y cultural”.

Por tanto, existe una situación de divorcio entre las sociedades y los gobiernos locales en ambos extremos de la realidad local, los ámbitos macro y micro locales, de importante presencia en América Latina y cuya bipolaridad tiende a reforzarse por los procesos antes descritos de descentralización y globalización.

En este período, fundamentalmente en los últimos diez años, múltiples gobiernos locales de la región han implementado políticas de modernización orientadas a transformar sus estilos tradicionales administrativos que han llevado a altos niveles de pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones de gobierno (Uvalle, 2004). Asimismo ha habido un importante incremento de la institucionalidad legal de la autonomía (Díaz de Landa, 2004). Sin embargo son sumamente escasos los éxitos logrados en este sentido en relación con las iniciativas implementadas en clave de incremento de capacidades de buen gobierno, como señalaran Preesman y Wildavsky (1998) “se pasa de las grandes intenciones a los magros resultados”...

En la mayoría de los planes de modernización llevados adelante en la región, se puede reconocer una alta incidencia del componente técnico por sobre el político y el institucional, (Baillares 2004, Ferrer y Quintero 2004, Tecco 2004, Landa, 2004). En este sentido se han desarrollado

procesos de incorporación de tecnologías de gestión, de la información y las comunicaciones, capacitación del personal, mecanismos de planificación estratégica, proyectos participativos, asociaciones de municipios, etc. Los resultados son diversos y en líneas generales escasos, en términos de transformaciones sustentables de los estilos de gestión. Es importante el señalamiento que hacen Tecco y López (2004) indicando que la disposición tecnológica no garantiza capacidad tecnológica, esta requiere capacidad para articular y liderar proyectos, inteligencia y capital humano.

Como coinciden también la mayoría de los autores, se puede reconocer en la región una manifiesta extensión de los niveles de autonomía formal de los municipios, sobre todo autonomía política, en un contexto de marcadas diferencias en el ordenamiento legal y fiscal de la región, (Díaz de Landa 2004, Tecco y López 2004, Torrado 2004, Méndez 2004, Lournaga 2004, Ferrer y Quintero, 2004). La autonomía sustantiva implica el reconocimiento de la misma en el accionar de los actores locales, sin embargo, entre éstos priman los ejemplos de juegos cuyas redes reconocen otros espacios como centros de poder. Al decir de Lournaga (2004), se puede marcar la contradicción entre el discurso descentralizador y las prácticas centralistas.

Tecco y López (2004) avanzan en clave explicativa centrandó la atención en el proceso social de la construcción de institucionalidad, reconocida como el sistema de normas formales e informales a través de los que se toman decisiones y en el marco del cual los actores estratégicos dirimen sus conflictos. El costo de la transformación tiene mucho que ver con los

riesgos que estén dispuestos a sumir los actores, esto requiere trabajar sobre la direccionalidad, los límites y los incentivos en los procesos concretos; Ferrer y Quintero (2004), señalan, siguiendo a Goma y Subirats (1998) la capacidad de los actores para redefinir el juego y las reglas de juego que enmarcan el problema institucional. En este mismo sentido Pérez (2004) aporta: la dimensión política es la que consolida la formal institucional.

La noción de redes interjuridiccionales y las diferentes experiencias de articulación, asociación y regionalización señaladas son profundamente trabajadas por los autores (Díaz de Landa 2004, Tecco y López 2004, Lournaga 2004, Méndez 2004, Pérez 2004). Esta noción de redes es retomada como un rumbo prometedor a la hora de los esfuerzos por recuperar unidad en lo local fragmentado.

Se trata de construir nuevos espacios articuladores desde la recuperación del sentido de identidad territorial por parte de los actores, que desencadene procesos múltiples de cambio y, por ende, promueva gobiernos locales más capaces. Recordemos el señalamiento de Arocena (2004): “...la vitalidad de las sociedades se expresa en la emergencia de lo singular diverso... las nuevas formas de identidad debieran poner en juego sus sistemas de valores para que la casa tecnológica mundializada se vuelva casa habitable por el ser humano...”.

Los autores asimismo, señalan algunas notas de la experiencia, fundamentalmente en dos sentidos: la mayoría de las experiencias de asociacionismo desarrolladas han tenido que ver más con componentes específicos de gestión, que con construcción de una nueva territorialidad

Díaz de Landa (2004). Por otra parte, las regiones, que emergen como espacios resignificados de lo local, estarían sustentadas en una situación de crisis que pone en juego la sustentabilidad de los propios espacios locales y la existencia de coaliciones políticas – económicas que impulsaron conjuntamente, soluciones a estas crisis Méndez (2004).

Estas serían las condiciones que le han otorgado un alto dinamismo a estas regiones y les ha permitido posicionarse como actores, incluso transnacionales. En este sentido se refuerza el rumbo que se viene trabajando –la capacidad como resultante del relacionamiento inteligente entre actores en un territorio específico- y se señala una alerta a la hora de pensar la regionalización como una receta aplicable a gran escala.

Estos procesos de cambio imponen a los gobiernos locales a desarrollar nuevas capacidades políticas y de gestión, entendidas como dimensiones en una articulación contradictoria pero insoslayable. Es significativo el grado de consenso manifestado por los autores, Ballares (2004), Méndez (2004), Díaz de Landa (2004), Larnaga (2004), Tecco y López (2004), Uvalle (2004), quienes coinciden en señalar esto como un nudo crítico de los gobiernos locales a la hora de mirar escenarios futuros.

El gobierno local competente se caracterizaría por reconocer y articular la capacidad que existe fuera del sector estatal, en el privado, las ONG's y la comunidad en general. Construye proyectualidad en un entorno reticular, con capacidad de aprendizaje social, con la participación activa de la comunidad toma la iniciativa y responsabilidad de las acciones conducentes al desarrollo territorial. Torrado (2004) plantea: ¿Cómo lograr que los ciudadanos participen, entendida esta participación como

progresiva y sistemática en la toma de decisiones? Propone a la Administración local como una instancia con voluntad y autoridad para llevar a cabo una actividad que afecte la vida de sus ciudadanos. En este marco los órganos de participación o poder popular aparecen como auxiliares del poder central y de desarrollo de competencias de los ciudadanos. Desarrollo de aptitudes para acceder a la toma de decisiones, entendida como conducta política de participación por una sociedad más justa y plena.

Entonces, la participación requiere, de parte del gobierno y la administración, capacidad para articular y liderar proyectos, inteligencia y capital humano que permitan lograr direccionalidad de las políticas como resultante de la interrelación de los actores, no del criterio técnico (Tecco y López 2004, Ferrer y Quintero 2004).

De este modo los elementos superadores del enfoque tradicional estarían dados por la incorporación de nuevas variables:

- Grado de autonomía y seguridad para encarar compromisos a largo plazo.
- Relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales.
- Trabajo regional desde la propia jurisdicción.
- Vinculaciones con el sector público no estatal y privado.
- Características culturales, valorativas e históricas de los ámbitos de gestión.

- Competencias, know how, conocimiento de la propia organización.

El municipio es cada vez más un actor político que gestiona en articulación con otros actores políticos locales, y menos un administrador de tareas definidas desde otras instancias jurisdiccionales.

En definitiva se puede caracterizar la situación actual<sup>5</sup> como un escenario sumamente complejo e inestable, donde sin embargo, más allá de las diversidades “locales” es posible inferir algunas tendencias que se manifiestan en la región: La dimensión territorial de los gobiernos locales, fragmentada de las dimensiones económica y cultural por los fenómenos de mundialización y descentralización, con sus dos extremos paradigmáticos, las metrópolis o en los inframunicipios. La situación de debilidad de los actores, aún muy aferrados a visiones sectoriales, cortoplacistas y centralistas con relaciones centradas más en lógicas clientelares que en redes inteligentes.

Los gobiernos locales con débiles capacidades, y mayor autonomía legal. Escasas capacidades en sus dimensiones tecnológicas, institucionales, de redes, organizacionales, humana y, por ende, con inciertas posibilidades de imprimir direccionalidad a los procesos y articular de modo favorable al propio espacio local en instancias de negociación supralocales o interregionales. Asimismo, la calidad de vida de los ciudadanos urbanos manifiesta inquietantes índices de pobreza e inequidad creciente en un marco de precarización laboral y dificultades cada vez mayores para la

---

<sup>5</sup> La “situación actual” refiere a 2004

generación de emprendimientos productivos encadenados a los sectores más dinámicos de la economía.

Se comienza la tesis planteando el “nuevo paradigma” de los gobiernos locales como Agentes de Desarrollo. Ahora, luego del camino recorrido, luego de intentar reconocer los componentes elementales de este caleidoscopio que le están imprimiendo su particular color y brillo, más allá de todas las diversidades... Podemos seguir sosteniendo que este desafío es asumible efectivamente desde lo local?.

¿Qué escenarios se plantean como posibles? Un escenario donde se profundicen estas variables directamente posibilita pensar en la ficción de los gobiernos locales como tales, más o menos modernizados según parámetros de calidad técnica vigentes, municipio como administrador de políticas definidas en otras instancias y sin capacidad ninguna ya no de imprimir proyectualidad sino de negociación siquiera.

Un escenario donde los gobiernos locales serían claramente insustentables y la vida en los territorios locales se definiría casi absolutamente desde ámbitos económicos mundializados y políticos centralizados, la maximización de la noción de municipio como recipiente incapaz.

Ahora, sin ser tan dramáticos, aún en el caso del desarrollo inercial de las variables constitutivas de la situación de base, en un mediano plazo es posible inferir un escenario donde los gobiernos locales serán cada vez menos capaces. Un escenario más fragmentado en lo económico, territorial y cultural, en contexto de mundialización creciente y permanencia de escasas capacidades de proyectualidad desde los gobiernos y los actores locales.

Así, cada vez más serían administradores y menos actores políticos, más allá de lo que las instancias formales – autonomía legal de por medio– propongan. Sería posible pensar en este contexto algunas situaciones donde algunos municipios por sus particulares características, podrían efectivamente profundizar su posicionamiento como actor local, pero esto estaría muy alejado de las posibilidades efectivas de desarrollar “gobiernos” locales por parte de la mayoría de los espacios territoriales identificados como tales.

Por tanto, es baja la posibilidad de definir, para estos gobiernos locales escasas dimensiones que tengan que ver con la calidad de vida de sus habitantes, y obviamente menos las vinculadas al desarrollo económico y social, quedando librados a lo definido en otras instancias, donde se efectiviza el poder.

Estas no son más que especulaciones teóricas, los escenarios no son resultantes del juego determinístico de variables predecibles en sus comportamientos, se construyen por el juego de los actores en un territorio determinado. Sin embargo, como recuerda Uvalles (2004), la ruta de la certeza cede su lugar a la senda de la incertidumbre.

Cuando el escenario deseado es la renovación institucional y política para los gobiernos locales que sume capacidad de elegir destinos y mejora de la calidad de vida de los habitantes, aparecen algunos elementos, luego de lo trabajado que podrían ser considerados claves sinérgicas a la hora de decidir torcer el rumbo inercial de las variables:

- El fortalecimiento de identidad territorial en los actores.

- La vinculación en los procesos de modernización entre los aspectos políticos – institucionales y tecnológicos.
- La construcción de redes de cooperación que permitan articular las dimensiones actualmente fragmentadas.

Sin pretender una respuesta acabada, quizás, luego del cuadro de situación antes descrito se debe ser mucho más cauto en las expectativas puestas en el ámbito estrictamente local y diferenciar aquello que es una exigencia para los mismos, de aquello que necesariamente debe ser trabajado “con”, retomando la noción de Arocena (2004) lo local como espacio articulador, capaz de construir la unidad en la diferencia, lo singular diverso, como expresión de vitalidad de la sociedad.

En definitiva, lo que Pérez (2004) llama, construcción de un espacio público para la toma de decisiones para la ciudad real. Para esto se requiere de un esquema de relaciones no jerárquicas por la complejidad de las transacciones y capacidades de negociación desde lo local, ya que el riesgo siempre amenazante es la fragmentación.

Por último, se señalan algunas perspectivas teóricas señaladas por los autores que se vienen trabajando que presentan potencialidades para profundizar estos elementos considerados sinérgicos para la construcción de nuevos escenarios.

En este sentido son recuperadas las vertientes neoinstitucionales y los postulados de governance a modo de miradas diferentes hacia el caleidoscopio que permiten reconocer, reflexionar y explicar aristas diversas de esta construcción compleja.

Se reconoce la relevancia de la perspectiva de governance para el estudio de estas nuevas situaciones que enfrentan los gobiernos locales, inéditas en la tradición hispana. La noción de governance refiere al ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos públicos. Involucra mecanismos, procesos e instituciones a través de las cuales los ciudadanos y otros grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias (PNUD, 1997). Se considera que el desafío actual es estudiar con detenimiento las experiencias de transformación y cambio en las políticas y la gestión local, como un ámbito problemático de redefinición de las relaciones entre los actores y las formas de gestión. Se cree que, desde esta perspectiva es una tarea pendiente profundizar el análisis existente sobre las capacidades que efectivamente pueden poner en juego los gobiernos locales en estos procesos de redefinición de su propia identidad, indagando en el modo en que las diferentes dimensiones de capacidades pueden ser articuladas “exitosamente” en el juego de políticas.

La línea neoinstitucional, por su parte, pone el acento en el particular papel de las instituciones en los procesos de modernización de gestión, entendiendo instituciones como el conjunto de valores, normas, reglas mutuas y procesos que inciden sobre los actores involucrados condicionando su comportamiento. Suponen condiciones normativas, regulatorias, históricas y cognitivas. Se considera esta línea de trabajo como esclarecedora para profundizar los trabajos en la región. Un nudo crítico posible de trabajar desde esta mirada es el de las claves que

optimicen los resultados de las políticas de modernización local tratando adecuadamente en su diseño, ejecución y evaluación los componentes institucionales de los espacios de gestión.

## **2.1. Los gobiernos locales en Argentina: La estructura institucional**

Las instituciones de gobierno en Argentina son regladas por el principio “federal” establecido en la Constitución Nacional (CN) desde 1853, sostenido por la reforma de 1994, que reconoce la autonomía de los municipios. La constitución establece la existencia de tres niveles de gobierno: El federal, los gobiernos provinciales y los municipales, con potestades exclusivas, complementarias y concurrentes. De esta manera, sobre un mismo territorio se despliegan, coexisten y superponen varios órganos jurídico-administrativos, representados por la Administración Nacional; la Administración Provincial y los Municipios.

Las especificaciones constitucionales al respecto son las siguientes:

*Art. 1º.- La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución.*

*Art. 5º.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.*

Según el Art. 121 de la CN, las Provincias se reservan para sí todo el poder que no hubieran delegado a la Nación. El artículo siguiente, por su parte, asegura la autonomía política de éstas al establecer que las provincias eligen sus propias autoridades. No obstante, la Nación se reserva el derecho de intervención sobre las provincias “para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia” (Art. 6 CN). Se erige además, un tribunal nacional (La Corte Suprema de Justicia -Art. 116 CN-) quien es garante de los principios, deberes y garantías del conjunto Nacional y puede resolver las controversias que se presenten entre dos o más provincias.

En lo que respecta a los Municipios, la CN también asegura su autonomía al establecer en su artículo 123 que “cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. De este modo, se define un esquema con tres niveles de gobierno: el gobierno federal, las provincias y los municipios. Donde, las provincias retienen para sí atributos propios de un poder soberano y no se encuentran completamente subordinadas al poder central, en una búsqueda de equilibrio y contrapesos virtuosos de poder.

### Cuadro N° 3: División Político Territorial de Argentina

Nivel de Gobierno	Ejecutivo	Legislativo	Leyes Básicas
<b>NIVEL FEDERAL DE GOBIERNO</b>			
<b>Nacional</b>	Autoridades: Presidente y Vice Presidente Elección: Por voto popular por un período de 4 años.	Autoridad: Sistema Bicameral.  Cámara de Senadores, mandato de 6 años  Cámara de Diputados, mandato de 4 años  Elección: Por voto popular.	Constitución Nacional
<b>NIVEL INTERMEDIO DE GOBIERNO</b>			
<b>Provincias</b>	Autoridades: Gobernador y Vice-Gobernador. Elección: Por voto popular por un período de 4 años.	Autoridad: Sistemas Unicamerales o Bicamerales según las provincias.  Difieren en su composición. Elección: Por voto popular.	Constituciones Provinciales
<b>NIVEL LOCAL DE GOBIERNO</b>			
<b>Municipios</b>	Autoridad: Intendente Municipal. Elección: Elección popular	Autoridad: Concejo Deliberante. Elección: Elección popular.	Carta orgánica Municipal. La CN del 94 prevé la autonomía municipal, sin embargo ésta no está vigente en todas las provincias, algunas, como Santa Fe, no la han promulgado aún en sus constituciones provinciales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Revisión Constitucional y Legal (Georgetown, 2001).

En cuanto a sus competencias, el gobierno federal tiene responsabilidad exclusiva en relaciones exteriores, emisión de moneda, regulación del

comercio, navegación interior y exterior, y defensa. Por su parte, las provincias mantienen todas las competencias que no delegan. Por tanto, hay potestades compartidas en varias finalidades, por ejemplo, administración de justicia, educación primaria y seguridad social.

El “régimen municipal” argentino está formado por 2117 gobiernos locales entre las diversas provincias. Cada provincia tiene, a su vez, un régimen municipal propio, que define la estructura territorial, funcional y de estructuras organizativas. Sin embargo, es posible reconocer en todas ellas “la existencia de tres elementos comunes e interdependientes: el social, el territorial y el institucional” (Hernández 1984, Ossorio 1998). En cuanto a sus funciones, es identificable un núcleo común de acciones reservadas al nivel, vinculadas fundamentalmente a los servicios urbanos básicos tales como los servicios de recolección de residuos y el alumbrado público (Centrángolo y Jiménez, 2004).

La Provincia de Santa Fe, donde se ha desarrollado el estudio de la Tesis, cuenta con 19 Departamentos que son la base territorial de elección de los senadores provinciales y no poseen competencias administrativas. Su administración territorial se divide en 50 municipios y 312 comunas. La población mínima para la conformación de un municipio es de 10.000 habitantes, y aquellos poblados menores se administran como comunas, con un régimen simplificado (Art. 106, Constitución de la Provincia de Santa Fe).

La provincia, a partir de 2008 estableció, además, 5 regiones que no sustituyen el régimen de municipios y comunas preexistente, ni la división departamental. Las cinco regiones en las que se organiza la

provincia no son jurisdicciones políticas ni institucionales sino que se establecen como estrategia gradual para la descentralización del gobierno provincial. La descentralización en regiones, es, en la actualidad, un dispositivo para el diseño y seguimiento de políticas, con una base territorial, si bien en un mediano plazo se prevé incorporar contenidos administrativos y de gestión a las regiones<sup>6</sup>.

De esta manera, el mapa político institucional de la Provincia está configurado de un modo complejo, según muestra el esquema siguiente.

**Cuadro N° 4:** Mapa político institucional de la Provincia de Santa Fe – Argentina

Provincia de Santa Fe	
19 Departamentos:	Territorios políticos de base para la elección de Senadores provinciales
5 Regiones	Núcleos de descentralización de políticas y gestión administrativa provincial.
50 municipios	Territorios con una población mínima de 10.000 hab. Con autoridades electas propias y régimen municipal
319 Comunas	Poblados menores a los 10.000 hab. Régimen simplificado

Fuente: Elaboración propia.

Este mapa establece una serie de superposiciones jurisdiccionales que cobran particular relevancia al estudiar los gobiernos locales, ya que se trata de la trama político institucional donde los gobiernos locales

---

<sup>6</sup> Ver: [www.santafe.gov.ar/municipiosycomunas](http://www.santafe.gov.ar/municipiosycomunas)

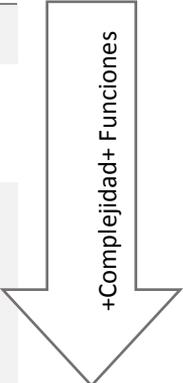
desenvuelven y deben llevar adelante sus políticas. Esta trama, además, es dinámica, donde se han dado desde finales de los años 90 transformaciones que impactan directamente sobre el accionar municipal, y serán desarrolladas en los puntos siguientes.

## 2.2. La dinámica institucional de los últimos veinticinco años

Se han identificado tres grandes momentos diferenciados en torno al rol de los municipios, según la asignación de funciones por jurisdicción, y el nivel de complejidad del contexto y las relaciones interjurisdiccionales (Tabla N° 1):

**Tabla N° 1:** Transformaciones en el rol de los municipios argentinos

PERÍODO	ROL DEL MUNICIPIO	CONTEXTO/ FUNCIONES
1853 – 1980	<b>Administrador</b>	Poder de policía local Servicios Locales
1990 – 2000	<b>Gobierno Local</b>	+Actores locales + Servicios +Desarrollo local +Desarrollo social
POST 2001	<b>Gobierno Vinculado</b>	+ Fragmentación urbana y social + Demandas: seguridad, cohesión + Actores + Relaciones interjurisdiccionales



Fuente: Elaboración Propia

1)Municipio Administrador. Tipo prevaleciente en el período que va entre la constitución nacional (1853) y finales de los 80, caracterizado por las funciones tradicionales y una relación de tipo “dual” (Cao, 2007). Cada jurisdicción actúa independientemente

en base a las prescripciones mínimas constitucionales. En el orden municipal en este período se dio el desarrollo del régimen municipal con un fuerte acento en las funciones de tipo administrativo y de prestación de servicios y control locales.

2) Gobierno Local. Modelo prevaleciente durante los años 90. A partir del reconocimiento constitucional de la autonomía municipal (Art. 4 CN de 1994) y la descentralización de funciones (de hecho y de derecho) desde el estado nacional y los gobiernos provinciales.

3) Gobierno vinculado. Un tercer tipo de gobierno local parecería emerger a partir de los 2000. La vuelta del gobierno nacional en un rol central promueve nuevos mapas institucionales para el armado de políticas y nuevos relacionamientos que no desconocen niveles de autonomía municipal, pero que sin embargo la rearticulan con espacios nacionales y provinciales de decisión. Se configura un mapa más complejo, con mayores niveles de intercambio, más conflictivos, entre los diferentes niveles de gobierno.

Desde los inicios institucionales del país, los municipios argentinos claramente respondieron al patrón de municipio administrador (Stren, 2000) caracterizado por la prestación de servicios urbanos y el ejercicio del poder de policía local en un contexto de demandas simples y relativamente estables. Desde entonces, se puede reconocer un proceso sostenido de ampliación y complejización incremental de las necesidades que deben satisfacer los gobiernos locales, acompañado de la consecuente ampliación de funciones y modificaciones en el rol municipal.

Este proceso comienza fuertemente a fines de los 80 en el marco de políticas neoliberales que privilegiaron a nivel central del Estado una retirada de las funciones de regulación y promoción económica y la descentralización de los servicios sociales a nivel regional y/o local (García Delgado, 1997). Siguiendo a Iturburu (1999) se puede señalar que en lo político, el proceso de consolidación democrática favoreció las tendencias de reforzamiento de lo local; se modificaron nueve constituciones provinciales y todas incluyeron, en alguna medida la autonomía de los municipios. “Este proceso influyó definitivamente –y así la misma Corte Suprema lo reconoce- en el viraje de la jurisprudencia que en 1989 admitió la autonomía de los municipios”.

En 1994 se reformó la C.N., y en su Art. 5 reconoce la autonomía de los municipios: “asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. De este modo, se transformó el papel del Estado a través de una fuerte transferencia de funciones hacia el mercado, el nivel regional, la sociedad, y fundamentalmente hacia los Municipios a través de la transferencia - de hecho y de derecho- de funciones y competencias que antes se encontraban en manos de los niveles nacional y provinciales (Arroyo, 1997).

Según plantea Abal Medina (2009), “Durante los años 90, en la Argentina, tras los procesos de reforma del Estado nacional y de descentralización y privatización de muchas de sus funciones y competencias, los gobiernos provinciales y municipales se convirtieron en actores fundamentales de la vida democrática del país, al asumir un rol

activo en la resolución de una serie de demandas ciudadanas que hasta ese momento permanecían en la órbita nacional.”

Este proceso produjo un pasaje desde la noción de los municipios como agencias administrativas con funciones simples hacia la noción de los municipios como gobiernos locales. El municipio como gobierno local que debe hacerse cargo del desarrollo social y económico del territorio desplaza al antiguo administrador, y lo posiciona como líder de políticas, involucrado en programas y proyectos de desarrollo territorial, en el marco de una gran complejización del contexto a que atender y las funciones a asumir.

Siguiendo a Iturburu (1999) se señala que si bien este proceso amplió las competencias y ámbitos de intervención de los municipios, al no estar en sintonía con la tradición municipalista argentina, y no incrementar de modo significativo el acceso a recursos públicos totales, enfrentó a los municipios a su propia debilidad y los puso en la encrucijada de la necesaria construcción de capacidades para hacerse cargo de la nueva situación. Este variado conjunto de debilidades institucionales han impedido que las nuevas tareas se realicen con eficacia y eficiencia (Abal Medina, 2009).

A partir de la crisis de 2001, el estado nación se reconstruye como núcleo político central, retomando un rol de intervención activa en el diseño y ejecución de políticas públicas. Políticas de intervención y regulación en el campo económico y de desarrollo social. Esto hace que las políticas centrales intervengan en los territorios municipales activamente, poniendo en juego diferentes modalidades de articulación interjurisdiccional. Y

exigiendo a los municipios capacidades para negociar y gestionar satisfactoriamente en este marco multinivel. Según Abal Medina (2009), el mismo proceso descentralizador preexistente es el que genera la necesidad de la configuración de ámbitos de coordinación de políticas, como se decía, vuelve el estado nación con fuerza a la arena de políticas pero el mapa institucional había sido previamente fragmentado. En este sentido, la emergencia de Consejos Federales había sido habitual en los años 90 en la Argentina, precisamente en respuesta a la descentralización de competencias y a las débiles capacidades institucionales de los distritos que debían asumirlas (Serafinoff, 2007).

En este marco, los municipios se constituyen en “gobiernos locales vinculados”, que no abandonan el involucramiento en el desarrollo social y económico que asumieron en los 90, pero deben ahora, además, articular con las diferentes jurisdicciones y agencias que intervienen con políticas activas en el territorio municipal. Una nueva ampliación del contexto y de las funciones municipales.

En definitiva, desde fines de los 70 es posible reconocer un proceso sostenido de ampliación de las funciones de los municipios. Desde la prestación de servicios básicos, pasando por la incorporación de la gestión de políticas de desarrollo territorial hasta la participación activa en políticas y proyectos complejos multijurisdiccionales y en red con multiplicidad de actores estatales y sociales. Esta ampliación de funciones requiere sin duda que el municipio desarrolle nuevas capacidades, que incorporen mayor inteligencia.

Este proceso de ampliación de roles y multiplicación de interrelaciones puede ser caracterizado como un proceso dialéctico: un primer momento de tesis, de afirmación de la estructura institucional, con el municipio en un rol de “Municipio administrador”, desde el armado del estado nación en la constitución de 1853 hasta finales de 1980. Este período, si bien extenso, no presentó variaciones significativas en el rol municipal, más bien se caracterizó por la implementación del modelo.

La antítesis se desarrolla entre fines de 1980 y el 2000, se desarma el sistema de roles y competencias preexistentes, desde una noción de intervención mínima del estado nación, con la consecuente transferencia de funciones a la sociedad y a los gobiernos locales. Se reconfigura el mapa de roles jurisdiccionales con la descentralización de funciones desde el estado central y el reconocimiento, por parte de la Constitución Nacional, de las autonomías municipales.

Por último, el momento de síntesis, donde, desde el 2000 se reconstruye la presencia del estado central, pero con un gobierno municipal ya con nuevas funciones y en un nuevo rol que obliga a un complejo proceso de acuerdos, articulaciones y coordinación de políticas. Se puede caracterizar a esta situación como un “pluralismo institucional” (Cohen y Peterson 1996, Nejamkis y Repetto 2005), donde más de una instancia de gobierno comparte responsabilidades sobre determinadas tareas. La dinámica, siguiendo a Cao (2008), es la de un “federalismo cooperativo o coordinado”, en el cual los tres niveles de Estado trabajan de manera conjunta. Esto hace inevitable que se produzcan superposiciones e interdependencias en ocasión del despliegue de la tarea de cada una de las

administraciones. Del mismo modo, supone “un modelo decisor con una pluralidad de actores y procesos en el cual, de manera abierta o encubierta, pueden presentarse múltiples situaciones de veto. Como contrapartida, la articulación de actores de base nacional, regional y local otorga al proceso de acción estatal un nivel de participación que lo fortalece en términos de legitimidad política y social”.

### **1.3. La situación actual**

Tres notas caracterizan la gestión de la ciudad latinoamericana hoy: a) una fragmentación urbana creciente, b) niveles más complejos de vinculación interjurisdiccional, y c) la desconfianza ciudadana hacia las instituciones públicas.

#### a) La fragmentación creciente

Durante la primera década del 2000, según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la pobreza e indigencia en América Latina disminuyeron, las cifras disponibles en 2012 muestran una tendencia hacia una menor concentración del ingreso.

Si bien las reducciones en los índices de desigualdad son leves, se verifica una disminución acumulada significativa con respecto a inicios de la década de 2000. A pesar de este progreso, los niveles de desigualdad siguen estando entre los más altos del mundo, situación en que concurre, de manera sugerente, una percepción ciudadana de alta desigualdad captada en las mediciones realizadas mediante encuestas de percepciones (CEPAL, 2012). Los indicadores de brecha se comportan con pocas o ninguna modificación positiva, y en algunos casos la concentración

económica se ha agudizado (PNUD, 2010). Esta situación se ve reflejada en que cinco de los 10 países más desiguales del mundo están en América, (Latinobarómetro, 2011).

Sumado a esto, hay quienes afirman que además de ser la región más desigual del mundo, es también la más violenta: 10 de los 20 países del mundo con mayores tasas de homicidios son latinoamericanos. En los últimos diez años, concomitantemente con el proceso de crecimiento económico anteriormente descrito, se han verificado importantes incrementos de las tasas de delitos y de la sensación de inseguridad en las ciudades. La seguridad ciudadana, hoy en día, es considerada como el principal problema de la región, al tiempo que disminuye el problema del desempleo (Latinobarómetro, 2011).

Esta situación adquiere rasgos de segregación (social y funcional) del espacio urbano; segregación entendida como “divisiones en el tejido social y el debilitamiento e incluso desaparición de lazos sociales entre los diversos grupos socioeconómicos, como así también una escasa movilidad social” (Roitman, 2003). También de fragmentación, con la creación de espacios herméticamente cerrados que establecen relaciones asimétricas entre los sectores donde está la población de altos ingresos y aquellos donde reside la población de más bajos ingresos o excluida de toda actividad formal. Fragmentación social del espacio urbano entendida como aislamiento, exclusión, separación y, también, como “archipelización” (IGC, 2011).

b) Niveles más complejos de vinculación interjurisdiccional

Después de la década de políticas neoliberales de los 90, a partir del 2000 se produce un marcado retorno del estado nacional al campo de las políticas activas, dando lugar a un escenario de cruces interjurisdiccionales creciente. En Argentina, a partir de la crisis de 2001 el estado nación se reconstruye como núcleo central de políticas, retomando un rol de intervención activa en el diseño y ejecución de políticas públicas, políticas de intervención y regulación en el campo económico y de desarrollo social.

Estas políticas nacionales intervienen en los territorios municipales activamente, poniendo en juego diferentes modalidades de articulación interjurisdiccional. Y exigen a los municipios capacidades para negociar y gestionar satisfactoriamente en este marco multinivel. Este proceso ha sido descrito como la migración desde un modelo “dual”, donde el ámbito nacional por un lado, y las provincias y municipios por otro, actúan en forma independiente; a otro conocido como “federalismo cooperativo o coordinado”, en el cual los tres niveles del Estado trabajan de manera conjunta (Cao, 2007). Ahora bien, estos cambios se dan de un modo vertiginoso, sin el tiempo o capacidad de decantación que necesitan las organizaciones para poder asumirlos y transformarlos en acciones que puedan dar una respuesta en clave de política pública. El ritmo de las transformaciones es mucho más rápido que lo que alcanzan a procesar las organizaciones públicas.

c) La desconfianza ciudadana hacia las instituciones públicas

“La desconfianza en las instituciones políticas del Estado (poder legislativo, poder judicial y partidos políticos) y las apreciaciones de

injusticia no solo exhiben niveles altos y están correlacionadas, sino que además se asocian con la desigualdad medida objetivamente. Este malestar ciudadano con el modo en que funcionan las instituciones aludidas y se distribuyen los bienes económicos, sociales y políticos es un elemento que debe tenerse en cuenta en las estrategias que quieran ser efectivas” (Cetrangolo, 2012).

## **2. Desarrollo: Capacidades de gestión de los gobiernos locales**

El análisis de situación de los gobiernos locales propuesto en el apartado anterior: creciente fragmentación territorial, económica y cultural de los territorios locales en un contexto de relaciones interjurisdiccionales crecientes, lleva la atención hacia las capacidades de los gobiernos locales para hacerse cargo de estos desafíos crecientes.<sup>7</sup>

Como se planteó en la introducción, se entiende por capacidad gubernamental la habilidad del Estado para generar coaliciones estratégicas que establezcan prioridades, definan metas y puedan hacerlas efectivas (Peters y Pierre, 1998 y Repetto, 2003). La capacidad se categoriza entonces como factor facilitador que permite a los gobiernos

---

<sup>7</sup> Basado en el Artículo: Índice de capacidades de gestión para el Desarrollo: un abordaje metodológico. Publicado en Actas de las III Jornadas RedVITEC: La Vinculación Tecnológica en el Bicentenario: Desafío para las Políticas Públicas, la Sociedad y la Universidad. Mendoza, 25 y 26 de Noviembre de 2010, Argentina. Editorial Fundación del Interior, Mendoza. ISBN 978-987-24486-1-5. Autores: Rita M. Grandinetti y Patricia O. Nari

locales desempeñarse con éxito. Señalando que la capacidad no tiene que residir necesariamente en el sector público: el gobierno local competente vincula capacidades que existen fuera del sector público, en el sector privado, las ONGs y la comunidad en general (Ospina 2002, Thoening 2006 y Peters 2002).

Por tanto, la construcción de capacidades de gobernanza local ponen el acento en las estructuras más horizontales y la promoción de redes de intracción (Prats 2006, Brugué et al. 2013, Ospina 2002 y Zurbigean 2011) y en los dispositivos que permiten incorporar parámetros de diseño diferentes al racional legal de la burocracia y promueven formas más adaptativas y estratégicas (Prats 2006, Peters y Pierre 1998, Martínez Noguera 2012)

Retomando el marco de referencia propuesto por Hilderbrand y Grindle (1997) se reconocen cinco dimensiones que interactúan en la construcción de capacidades en el ámbito local:

- **El contexto o ambiente.** Hace referencia al medio económico, social y político en el cual el Estado local lleva adelante sus actividades, y las condiciones que este contexto favorece o restringe. Políticamente, el desarrollo de las actividades es afectado por factores tales como el grado de liderazgo, el grado de movilización de la sociedad civil, la legitimidad del gobierno o el desarrollo de las instituciones políticas. Asimismo, merecen consideración los factores sociales tales como el desarrollo global de los recursos humanos, el desarrollo de organizaciones sociales y el grado de participación de la sociedad civil.

- **El contexto institucional del sector público**, que incluye leyes y regulaciones que afectan la actividad gubernamental. Abarca también el soporte presupuestario y cultural.
- **Las articulaciones o redes**. Es decir, la coordinación de actividades que se requiere para el desarrollo de determinadas tareas. La capacidad de interacción de la organización con otras organizaciones que facilita o impide el logro de los objetivos. Tanto la coordinación entre diferentes niveles o áreas de gobierno, como las articulaciones público- privadas, desde el simple intercambio hasta las modalidades de gestión mixta.
- **La organización**. Esta dimensión focaliza en la estructura organizacional, procesos, recursos y estilos de gestión. Es una dimensión importante dado que la organización establece metas, define trabajos, genera relaciones de autoridad, provee incentivos y desincentivos que influyen en el comportamiento de los que trabajan en su interior. La organización provee los recursos físicos y las condiciones que permiten que las personas desarrollen sus funciones y articula canales formales e informales de comunicación.
- **El personal**. Esta dimensión se refiere a la capacitación, reclutamiento, y retención del capital humano de la organización, el personal administrativo, profesional y técnico. Se pone atención en cómo se gestiona el personal dentro de la organización, por ejemplo, la relación entre capacitación y cargo o

posición y los modos en que los profesionales son promovidos para desarrollar sus carreras dentro de la organización.

### **3.1. La evaluación de capacidades**

Las respuestas a las preguntas de investigación planteadas para esta Tesis Doctoral:

- ¿Cuáles han sido los cambios llevados adelante por los municipios para hacerse cargo?
- ¿Qué impactos han producido en las capacidades de los gobiernos locales?

Se construyen<sup>8</sup>, a partir de los resultados obtenidos en la primera medición del Índice de Capacidad de Gestión del Desarrollo (ICGD) diseñado por el Grupo Política y Gestión de la Universidad Nacional de Rosario en el año 2008, sobre gobiernos locales de la Región Rosario, Argentina.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Esta investigación ha sido desarrollada por el equipo responsable formado por: Cristina Díaz, Patricia Nari y Rita Grandinetti y los asistentes de investigación Natalia Carnovale, Mauricio Spillere, María Paz Gutierrez, Julieta Maino y Hernán Holazagoitia. Sus principales resultados fueron presentados en el III Jornadas RedVITEC, “La Vinculación Tecnológica en el Bicentenario: Desafío para las Políticas Públicas, la Sociedad y la Universidad”, llevadas adelante en Mendoza, Argentina, los días 25 y 26 de Noviembre de 2010. Constan publicadas en Actas: Area Temática 8: Sustentabilidad Institucional. Categoría A: Producto Proyecto de Investigación PICTO. Autores: Rita M. Grandinetti y Patricia O. Nari. Editorial Fundación del Interior, Mendoza. ISBN 978-987-24486-1-5

<sup>9</sup> El ICGD tiene su origen en la demanda del Plan Estratégico Metropolitano de Rosario de una herramienta específica, de fácil comprensión y actualización, que permitiera evaluar el estado de las capacidades de los gobiernos locales para gestionar políticas de desarrollo territorial (Rosario Metropolitana, 2009). Su desarrollo fue financiado por el

El ICGD es un instrumento de diagnóstico cuya finalidad es evaluar la capacidad de los gobiernos locales para promover procesos de desarrollo en el territorio. Evalúa la disponibilidad de dispositivos y recursos para transformar problemas territoriales y estrategias en núcleos efectivos de acción para el desarrollo. Coteja esta disponibilidad con los logros efectivamente alcanzados en el territorio. Su finalidad es que los actores políticos y sociales puedan disponer de una herramienta de diagnóstico sencilla para su aplicación, procesamiento, y actualización que brinda información confiable.

El ICGD se inscribe dentro de los llamados indicadores de gobernabilidad. Según Echabarría (2004) los indicadores de gobernabilidad permiten evaluar la calidad o el desempeño de las instituciones, ya que expresan de forma sintética la posición relativa en la que se sitúa la institución en el contexto, con respecto a la misma institución en otro entorno. Los indicadores señalan el grado de aproximación de una institución específica en relación a una meta deseable, constituyendo un punto de referencia clave de una estrategia orientada a la gestión por resultados.

Los indicadores de gobernabilidad desempeñan diversas funciones de apoyo al desarrollo de capacidades:

---

FONCYT, Fondo Nacional de Ciencia Y Técnica como resultado de un convenio firmado entre el Plan Estratégico Rosario Metropolitana y el Grupo Política y Gestión de la Universidad Nacional de Rosario (Proyecto PICTO 21000), en el marco del Programa Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica Orientados (PICTO) de la Agencia de Investigaciones Científica y Tecnológica de Argentina.

- Atención: Captan la atención de los decisores de forma más rápida que los análisis institucionales tradicionales.
- Conocimiento: Mejoran el conocimiento de los requerimientos de la buena gobernabilidad.
- Intervención: Realizan comparaciones, se acercan a la posición relativa de instituciones específicas.

Esto genera una capacidad de diagnóstico que puede resultar muy útil para alertar sobre prioridades y seleccionar estrategias de intervención en relación a una institución o conjunto de instituciones.

Estos indicadores son clasificados usualmente según su nivel de agregación y sus fuentes (Echabarría, 2004); según su agregación (ámbito de cobertura del indicador) los indicadores pueden incluir reglas individuales, grupos de reglas relacionadas o grandes ámbitos institucionales nacionales como el Estado en su conjunto.

En cuanto a las fuentes, las más utilizadas son:

- Estadísticas nacionales o internacionales: Ej. Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, The Development Cooperation Directorate (DCD-DAC) de la Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Percepción de actores colectivos y organizaciones no gubernamentales: ej. World Economic Forum (Global Competitiveness Survey).

- Análisis de expertos en base a la comparación con un estándar o modelo de referencia. Ej: Freedom House.
- Encuestas a la opinión pública. Ej: Latinobarómetro
- Combinación de otros indicadores ya disponibles, Worldwide Governance Indicators (WGI) del Banco Mundial.

En este marco de los indicadores de gobernanza, se encuentran los de desempeño institucional: “estos evalúan la calidad de reglas específicas y/o su aplicación en función de un buen desempeño gubernamental”. Su metodología está basada en datos, tanto objetivos como subjetivos (juicio experto y encuestas). Son indicadores que se dirigen de forma directa a evaluar la llamada “caja negra.” (Echabarría, 2004).

*Según estas definiciones El ICGD se estructura como un índice de desempeño institucional a nivel local. Su metodología combina información objetiva obtenida de estadísticas nacionales desagregadas a nivel local combinada con juicio experto de actores relevantes de la gestión a fin de desarrollar un sistema agregado de indicadores, que a su vez garantice confiabilidad en la medición y la suficiente especificidad para su utilización en acciones de mejora institucional.*

### **3.2. El Índice de Capacidades de Gestión para el Desarrollo**

El ICGD fue diseñado a partir de la revisión de los principales índices de gobernanza anteriormente citados. Recupera elementos valiosos de estos índices en cuanto a características de indicadores, estructuras, etc. pero se desarrolla específicamente para la medición de capacidades de los gobiernos locales. Presenta indicadores específicos que permiten ser medidos de un modo sencillo por decisores de políticas y combinados con

datos estadísticos disponibles a nivel local en un procedimiento de cálculo fácilmente comprensible por los actores locales.

Se orienta por los criterios de los indicadores de segunda generación: asociación a metas de desarrollo, transparencia en su composición, replicabilidad, calidad y especificidad (Echabarría, 2004). La finalidad es revertir algunas debilidades de los indicadores considerados de primera generación, (DCD-DAC de la OCDE, Governance del Banco Mundial, etc.). Particularmente su alto nivel de agregación y complejidad, lo que los hace limitados para identificar específicamente oportunidades de reformas y características de diseño de estas reformas. (Knack, et al. 2003).

Su estructura se define a partir de las cinco dimensiones de capacidad propuestas por Hilderbrand y Grindle (1997), que se combinan en los tres componentes del índice.

<b>ICGD</b>  <b>CAPACIDADES PARA EL DESARROLLO LOCAL</b>	<b>GESTIÓN MUNICIPAL</b>
	<b>REDES</b>
	<b>VISIBILIDAD</b>

- **Gestión municipal** califica los dispositivos y recursos del municipio, referidos a las dimensiones: institucional, organizacional y de personal. Valora positivamente la incorporación de dispositivos y mecanismos vinculados un diseño y una gestión más orgánica y menos ligada al modelo burocrático.

- **Redes** evalúa el desarrollo de redes con actores públicos y privados. Dado el peso que adquiere esta dimensión constituye un componente en sí mismo que releva las características de estas redes, valorando positivamente la diversidad, calidad y logros de los intercambios.
- **Visibilidad** califica los resultados e impactos de las acciones del contexto territorial, teniendo en cuenta acciones exclusivamente locales (resultados) y acciones más amplias (impactos) que exceden al municipio, pero en la cuales, desde el concepto de gobernanza local, el municipio tiene un rol activo como actor de política territorial.

La información para la medición del ICGD se construye a partir de dos tipos de datos: información primaria, a partir de encuestas realizadas a intendentes o secretarios de gobierno de los municipios o comunas de la muestra e información objetiva disponible a nivel municipal del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.<sup>10</sup>

El ICGD puede asumir valores entre 0,1 el más bajo, y 10 como mayor valor posible. Cada subíndice aporta de un modo equivalente al valor total del ICGD. Los índices e indicadores que los componen fueron definidos

---

<sup>10</sup> Este diseño cobrará todo su valor en las mediciones futuras del ICGD, cuando puedan compararse mediciones por períodos. En esta primera medición cuenta con la desventaja que la última información disponible, desagregada a nivel municipal, en el momento de la medición, 2008 era la del Censo Nacional de 2001.

de modo tal que su peso relativo pudiera ser considerado equivalente para el cálculo de la capacidad de gestión.

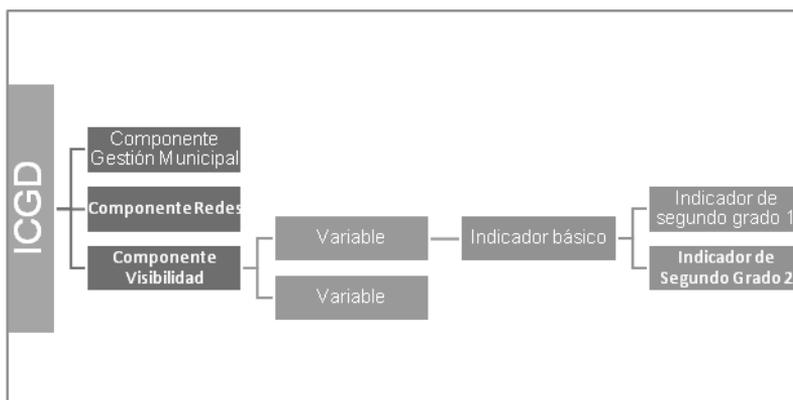
El valor del ICGD, se calcula a partir de la media geométrica de indicadores normalizados, organizados en tres subíndices, uno por cada componente: gestión municipal, redes y visibilidad. Otros métodos estadísticos como el análisis multivariado, los análisis de clusters y los análisis de desviación fueron considerados pero se descartó su aplicación para preservar la simplicidad en la comprensión de la construcción, el cálculo y lectura de resultados por parte de los actores locales.

Es necesario señalar que la primera medición del índice (2009) se llevó a cabo utilizando la media aritmética a modo del IDH. Sin embargo, a partir de las modificaciones metodológicas del IDH en 2012, que introdujeron la media geométrica para los cálculos, para esta tesis el ICGD ha sido recalculado a partir de la media geométrica. Con este cálculo son puestas en relieve de un modo más notorio las diferencias en los valores obtenidos, al no ser fácilmente compensados los valores bajos de algún indicador por los obtenidos en otro componente. La media geométrica reduce el nivel de sustituibilidad entre las dimensiones y garantiza que las modificaciones en cualquiera de los indicadores tienen un impacto semejante sobre el índice. Por consiguiente, como referencia para comparar los logros, este método también es más respetuoso con las diferencias intrínsecas entre las dimensiones que una media simple (PNUD, 2013).

Como se señaló, el ICGD se estructura en tres subíndices: gestión municipal, redes y visibilidad. Los subíndices están formados por

variables. Cada variable focaliza en un aspecto relevante del componente, definido a partir de la bibliografía disponible, claramente diferenciado y susceptible de ser relevado a partir de indicadores.

**Cuadro N° 5:** Estructura del ICGD



Fuente: Elaboración Propia

El esquema del ICGD es la resultante de la identificación para cada una de las variables, sus atributos definitorios y los requerimientos institucionales asociados a los mismos (Echabarría, 2004).

Las variables están formadas, por la agrupación de indicadores básicos. Cada indicador es una magnitud asociada a una unidad (atributo de la variable) y permite medir sistemáticamente, en forma periódica o comparada, las unidades definidas. Estos indicadores cumplen una función descriptiva, aportan información relevante sobre una situación. Asimismo su interrelación permite analizar la particular articulación de capacidades que se da en cada variable.

La mayoría de los indicadores básicos se forman por la combinación de indicadores de segundo nivel, ej: el indicador básico acuerdos de

cooperación: dos indicadores de segundo nivel, el número de acuerdos y tipo de acuerdos.

**Cuadro N° 6:** Variables e indicadores del Subíndice Gestión Municipal

<b>Subíndice</b>	<b>Variable</b>	<b>Indicador Básico</b>	<b>Indicador de Segundo Nivel</b>
G. GESTION MUNICIPAL	1.INSTITUCIONAL	1.Normativa	1.Desarrollo 2.Diversidad
		2.Cultura	
	2.ORGANIZACIONAL	1.Estructura	1.Desarrollo 2.Diversidad 3.Funciones
		2.Red interna	1.Desarrollo 2.Diversidad
	3.RECURSOS ECONOMICOS Y FINANCIEROS	1. Gestión presupuestaria	1.Autonomía Financiera 2.Diversidad de fuentes de financiamiento
		2. Disponibilidad de recursos	1.Presupuesto por habitante 2.Inversión Productiva
	4.HUMANA	1.Formación	1. Nivel de instrucción 2.Desarrollo 3.Diversidad
	5.MODERNIZACIÓN	1.Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	1.PC por empleado 2.Conexión en Red 3.Servicios por Internet
		2.Tecnologías de Gestión	1.Desarrollo 2.Diversidad
		3.Apropiación	1. Del personal Municipal 2. De la ciudadanía

Fuente: Grandinetti y Nari (2009)

**Cuadro N° 7:** Variables e indicadores del Subíndice Redes

<b>Componente</b>	<b>Variable</b>	<b>Indicador Básico</b>	<b>Indicador de Segundo Nivel</b>
R. REDES	1.COOPERACIÓN PÚBLICO – PRIVADA	1.Diversidad	1.temática 2.actores 3.productos
		2.Interacción	1.Acuerdos de cooperación 2.Grado de formalización
	2.COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL	1.Diversidad	1.temática 2.actores 3.productos
		2. Interacción	1.Acuerdos de cooperación 2.Grado de formalización

Fuente: Grandinetti y Nari (2009)

**Cuadro N° 8:** Variables e indicadores del Subíndice de Visibilidad

Subíndice	Variable	Indicador Básico	Indicador de Segundo Nivel
V. VISIBILIDAD	1.RESULTADOS	1. Diversidad	
		2.Alcance	
	2.IMPACTO SOCIOECONÓMICO	1 Condiciones de actividad económica	
		2 Acceso a Educación	1. Alfabetismo
			2. Asistencia al sistema de educación obligatorio
			3. Nivel medio completo alcanzado
	3 Acceso a Salud		
	3. IMPACTOS EN INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGIAS	1 Acceso a servicios urbanos	1. Servicios Domiciliarios
			2. Servicios de uso Público
		2 Acceso servicios de Tecnologías de la Comunicación y de la Información	1.Internet
2.Telefonía			

Fuente: Grandinetti y Nari (2009)

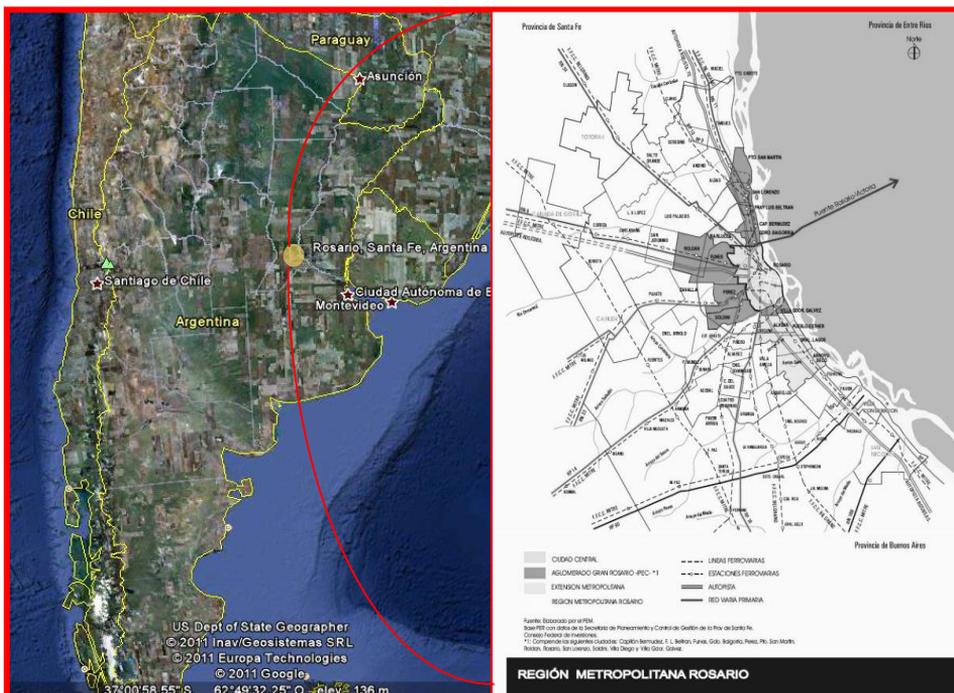
### 3.3.Diseño de la Muestra y relevamiento

La medición se llevó adelante en la región metropolitana de Rosario, Argentina. Según el PEM<sup>11</sup>, la región metropolitana de Rosario es un ámbito urbano-rural que se estructura en torno a la ciudad central y se articula con otros centros urbanos que cuentan con mercados de trabajo y ámbitos comerciales propios, vinculados al centro.

---

<sup>11</sup> Plan Estratégico Metropolitano.

**Figura N° 1:** Mapa de Argentina y la región Metropolitana Rosario



El universo de la región se encuentra formado por los municipios y comunas<sup>12</sup> que firmaron el Acta Acuerdo Metropolitana del Plan Estratégico Metropolitano. En base a esta definición se elaboró la muestra de municipios a relevar la que se encuentra conformada por 11 municipios y comunas pertenecientes a seis departamentos de la región.

<sup>12</sup> En la Constitución de la Provincia de Santa Fe se establece que: **Artículo 106.-** Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen. Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como Municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición como Comunas. Para este trabajo se mencionan en todos los casos (municipios y comunas) como Municipios.

Los criterios adoptados para la selección de la muestra fueron la escala del municipio/ comuna, según rango de población y representatividad de los diferentes departamentos integrantes del área. Para la selección según el rango de población se establecieron los siguientes estratos (Programa Hábitat PNUD e Informe de Desarrollo Humano PNUD).

- Población inferior a 2.000 habitantes.
- Población comprendida entre 2.000 y 10.000 habitantes.
- Población comprendida entre 10.000 y 50.000 habitantes.
- Población de más de 50.000 habitantes.

Los datos para caracterizar el universo y definir la muestra pertenecen al censo 2001 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

**Tabla N° 2: Muestra definitiva<sup>13</sup>**

Rango	Población	Municipios y/o Comunas
A	menos de 2000 habitantes	Luis Palacios/ Villa Amelia/ Andino
B	entre 2000 y 10000 habitantes	Chabás / Totoras/ Zavalla
C	entre 10000 y 50000 habitantes	Villa Constitución/ Granadero Baigorria/ Capitán Bermúdez/ Cañada de Gómez
D	Más de 50.000 hab.	Rosario

Fuente: Grandinetti y Nari (2009)

---

<sup>13</sup> El diseño preveía una muestra con tres municipios por rango. Sin embargo en el rango de mayor población (más de 50.000 hab.) sólo hay dos municipios en la región y uno de ellos se negó a contestar la encuesta, por lo tanto fue reemplazado por un municipio de estrato inferior (entre 10.000 y 50.000 hab.). Esto hace que el estrato superior quede formado por un solo municipio, el municipio cabecera de la región que presenta una escala muy diferente, más de un millón de habitantes.

Las encuestas para cada municipio fueron hechas a intendentes municipales o secretarios de gobierno, según la metodología planteada por Echabarria (2004) para indicadores institucionales: juicio experto y encuestas, siguiendo un protocolo estandarizado de encuestas<sup>14</sup>. El protocolo de encuesta fue diseñado de modo tal de garantizar la recolección de la información necesaria para medir en su especificidad los indicadores y resolver el problema de la validez de la medición numérica que efectúa el indicador y su relación con el concepto. Esto es especialmente problemático en los rankings que, para ser rigurosos, deben observar coherencia entre los valores que atribuyen y el grado en el que el componente o el atributo medido puede verse satisfecho.

### **3.4. Medición del Índice**

El cálculo de los valores de los indicadores se hace siguiendo el procedimiento parametrizado establecido para la construcción, normalización y medición de indicadores.<sup>15</sup>

A partir de los indicadores se calculan los valores de las variables y los subíndices para cada componente utilizando la media geométrica y se comparó con los resultados obtenidos por la media aritmética (Tabla 3).

---

14 Ver Anexo I. Formulario de la Encuesta

15 Ver anexos II “Construcción de Indicadores” y III “Procedimiento de cálculo de indicadores”

**Tabla N° 3:** Valores del ICGD por Municipio. Comparativo Métodos ordenados por rango<sup>16</sup>

Municipio	ICGD Media Geométrica	ICGD Media Aritmética
A1	0,19	1,22
A2	2,99	3,54
A3	0,85	2,30
B1	3,66	4,38
B2	3,25	4,98
B3	3,49	4,33
C1	1,25	3,49
C2	1,44	3,42
C3	1,82	3,03
C4	4,37	4,94
D1	6,48	7,38
<b>Indice Total</b>	<b>1,98</b>	<b>3,91</b>

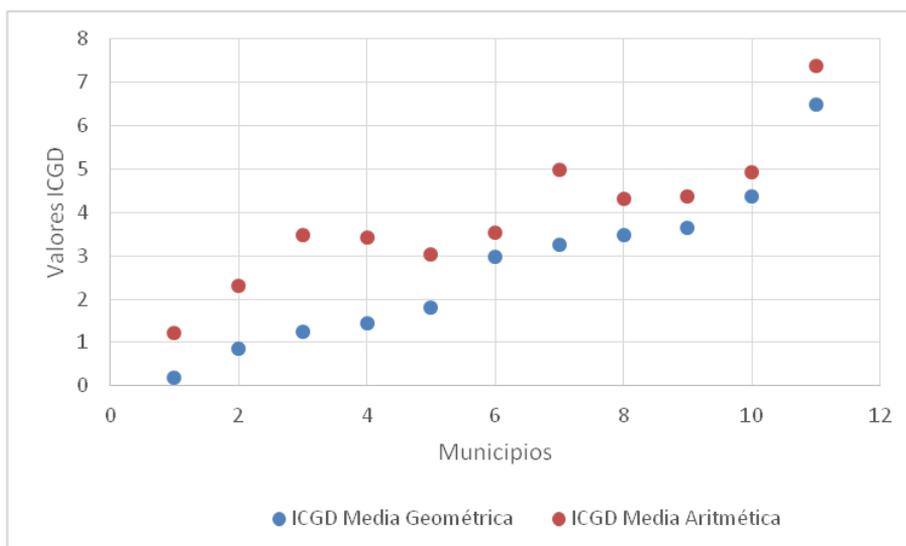
Fuente: Elaboración propia

Adoptando la media geométrica se obtuvieron valores más bajos para el índice; los mayores cambios se observan en municipios con desarrollos desiguales en sus distintos componentes. Sin embargo no se modifica en cuanto a la tendencia general y los resultados comparados, permite, por el contrario, identificar más claramente las diversidades existentes entre un caso y otros.

---

<sup>16</sup> Los municipios son identificados a partir de su código (rango y número) a fin de preservar la confidencialidad de la información.

**Gráfico N° 1: ICGD. Comparación entre métodos de Cálculo**



Fuente: Elaboración Propia

### *3.4.1. Los valores de capacidades para los gobiernos locales*

Las capacidades de gestión de los gobiernos locales de la región asumen un valor bajo 1,98 sobre 10. A fin de avanzar en el análisis de las capacidades locales los resultados obtenidos se clasifican los municipios por quintiles según el nivel de capacidad evidenciada: Muy alta, Alta, Media, Baja y muy Baja. No se trata de una medida absoluta de capacidad, sino relacional, vinculada a los resultados alcanzados por los otros elementos de la muestra.

**Tabla N° 4:** Municipios según Nivel de Capacidades

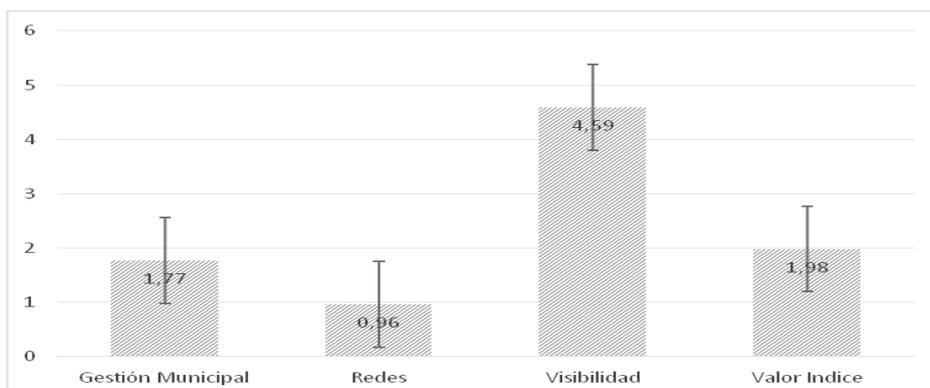
Municipio	ICGD	Quintil
A1	0,19	1   Muy Bajo
A3	0,85	
C1	1,25	
C2	1,44	2   Bajo
C3	1,82	
A2	2,99	3   Medio
B2	3,25	
B3	3,49	
B1	3,66	
C4	4,37	4   Alto
D1	6,48	5   Muy Alto
<b>Indice Total</b>	<b>1,98</b>	<b>Bajo</b>

Fuente: Elaboración propia

De los once municipios de la muestra tres se ubican en el menor quintil, nivel muy bajo de capacidades, dos en el segundo quintil, con un nivel bajo, y cuatro en el nivel medio, por el contrario sólo un municipio detenta un valor alto y otro un nivel muy alto.

Los valores de los subíndices para la región asumen niveles bajos en el subíndice de gestión municipal (1,77) y muy bajos en redes (0,96), por su parte, el subíndice de visibilidad se ubica en el cuarto quintil, con valores altos (Gráfico 2).

**Gráfico N° 2:** Valores de los subíndices y del ICGD para la Región



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a los subíndices en los diferentes municipios, los valores se presentan en la Tabla N° 5 que permite observar que el subíndice redes es el que presenta mayor variación en sus valores (de 00,1 a 8,95) y, a su vez, el que acompaña más claramente en su comportamiento al Índice General.

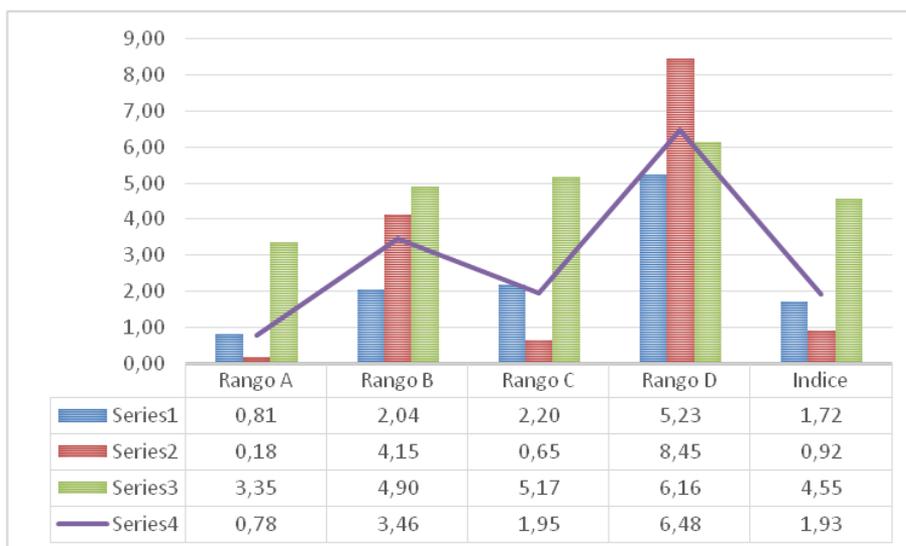
**Tabla N° 5:** Valor Índice por Municipios

Municipio	Gestión Municipal	Redes	Visibilidad	INDICE TOTAL
A1	0,32	0,01	2,20	0,19
C1	2,31	0,16	5,27	1,25
A3	0,88	0,18	3,95	0,85
C2	2,50	0,23	5,18	1,44
C3	0,72	1,75	4,81	1,82
C4	5,63	2,72	5,43	4,37
B2	2,64	2,84	4,55	3,25
A2	1,91	3,23	4,32	2,99
B3	1,92	4,48	4,96	3,49
B1	1,68	5,61	5,20	3,66
D1	5,23	8,45	6,16	6,48
<b>Valor Índice</b>	<b>1,77</b>	<b>0,96</b>	<b>4,60</b>	<b>1,98</b>

Fuente: elaboración propia

En cuanto a los valores que asume el índice para los municipios agrupados por rango de población no se observa un correlato entre la escala y los valores del ICGD. Los valores más bajos son obtenidos por los municipios de menor escala, pero los municipios del rango siguiente (2000 a 10.000 hab.) adquieren valores claramente superiores a los del rango c, municipios entre 10.000 y 50.000 habitantes.

**Gráfico N° 3: ICGD por rango de Municipios**

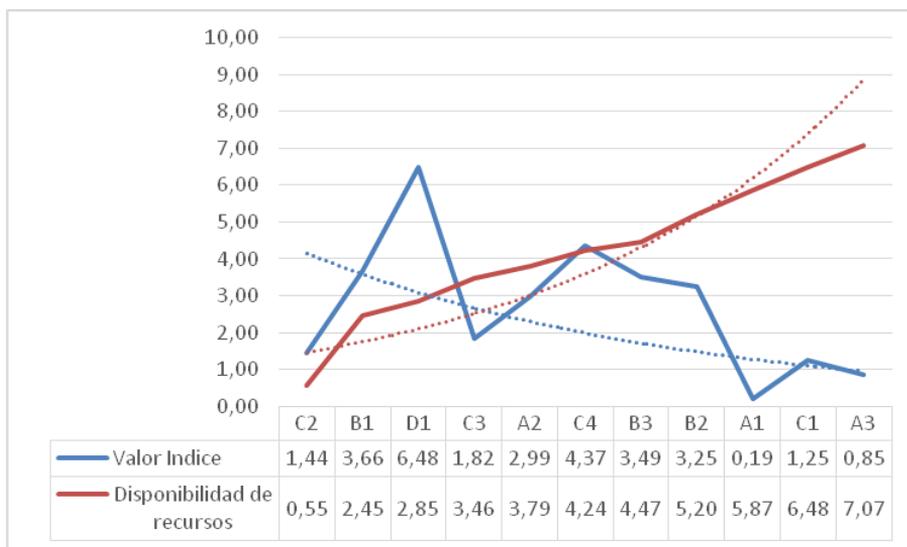


Fuente: Elaboración propia

La escala del municipio no posee, entonces, una correlación directa con la capacidad de gestión. Esta es una afirmación ampliamente extendida, vincular la escala con la posibilidad de desarrollar mayores capacidades. Sin embargo aparece una hipótesis para trabajar en futuros estudios; los municipios de escala más pequeña poseen formas muy simples de organización que les presentan serias limitaciones a la hora de hacerse cargo de la complejidad de la gestión del desarrollo, y por otra parte, los de rango mayor han desarrollado estructuras con un proceso de burocratización creciente más difícil de revertir. Los municipios de rango medio, con organizaciones simples pero con mecanismos y dispositivos de gestión con algún grado de desarrollo, tienen mayor flexibilidad para adoptar nuevos modelos y hacer frente a los nuevos desafíos.

La disponibilidad de recursos, asimismo, presenta un comportamiento divergente en relación con el ICGD.

**Gráfico N° 4:** Disponibilidad de recursos y Capacidades



Fuente: Elaboración propia

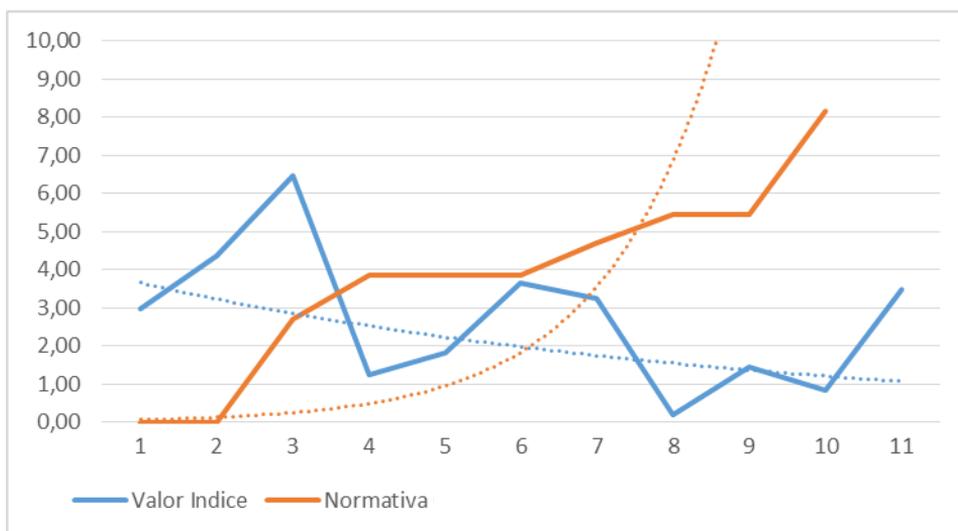
Es decir, la mera disponibilidad de recursos no estaría garantizando la capacidad de gestión.

#### *2.4.2. Cambios introducidos por los municipios y capacidad de gestión*

##### *-Modificación en la normativa*

Los municipios, en todos los casos han incorporado normas para hacerse cargo de las nuevas funciones, sin embargo estas incorporaciones no tienen una vinculación directa con el incremento de capacidades.

**Gráfico N° 5: Incorporación de Normativa**

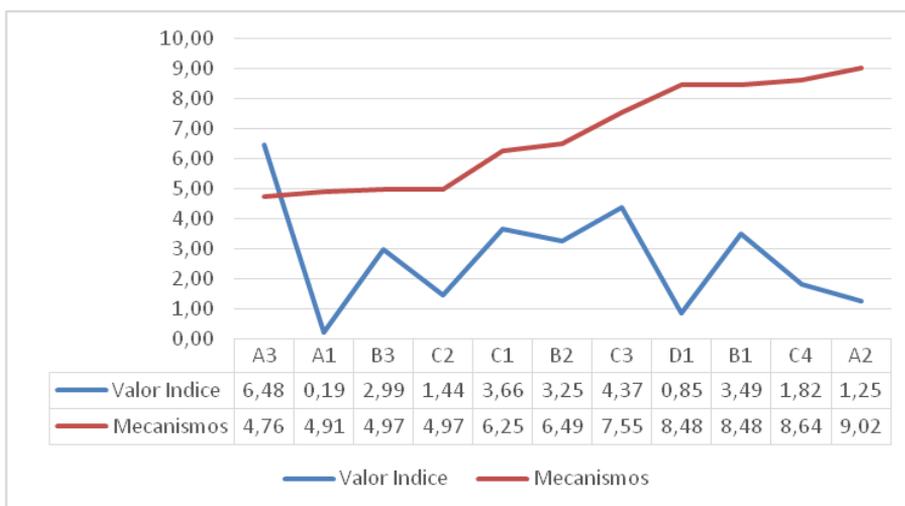


Fuente: Elaboración propia

*-Incorporación de mecanismos de gestión*

Del mismo modo, los resultados son contundentes en torno al gran esfuerzo desarrollado por los municipios y comunas para asumir sus nuevas funciones. De hecho, el valor que alcanza la incorporación de mecanismos y dispositivos para la región está muy por encima del valor del ICGD y esto se verifica, salvo en un caso, en todos los municipios.

**Gráfico N° 6: Incorporación de Mecanismos de Gestión**



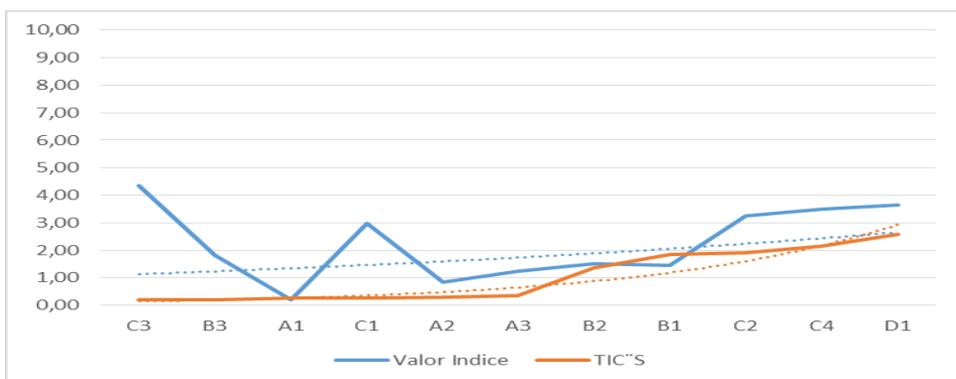
Fuente: Elaboración Propia

Sin embargo, los resultados no son los esperados en términos de capacidades, el desarrollo de mecanismos de gestión no parecería tener influencia en los valores del índice.

*- Tecnologías de Información y Comunicaciones*

En cuanto a la incorporación de TICs, se verifican valores más bajos que los alcanzados por la incorporación de normativas o tecnologías y menores que los del Índice en la mayoría de los municipios. Sin tener un comportamiento semejante al ICGD.

**Gráfico N° 7: Diseño e incorporación de TICs**

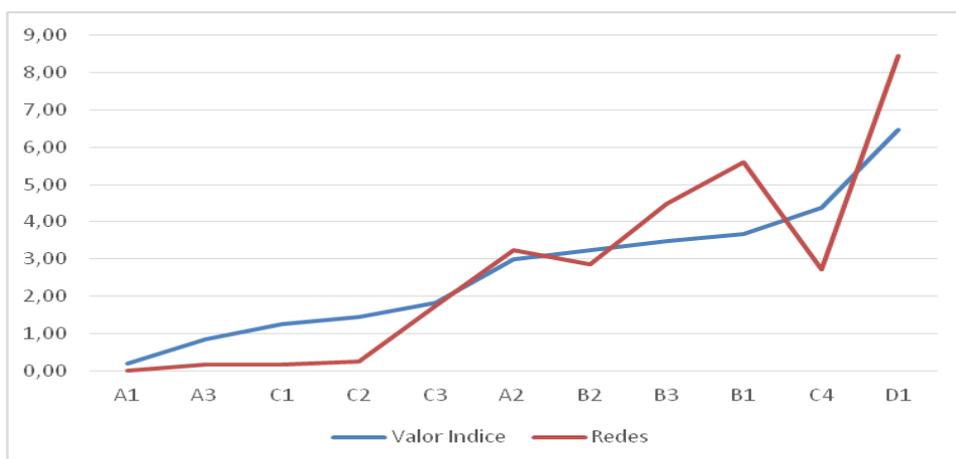


Fuente: Elaboración propia

*-Mecanismos de gestión en red*

El subíndice redes es el que obtiene una diversidad mayor de valores, sin embargo su tendencia en términos generales, es semejante a la tendencia evidenciada por el ICGD.

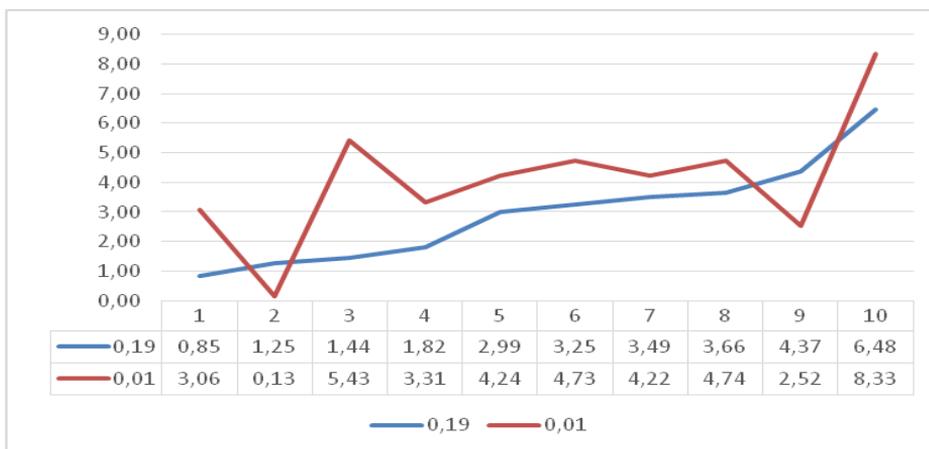
**Gráfico N° 8: Capacidades y Redes**



Fuente: Elaboración propia

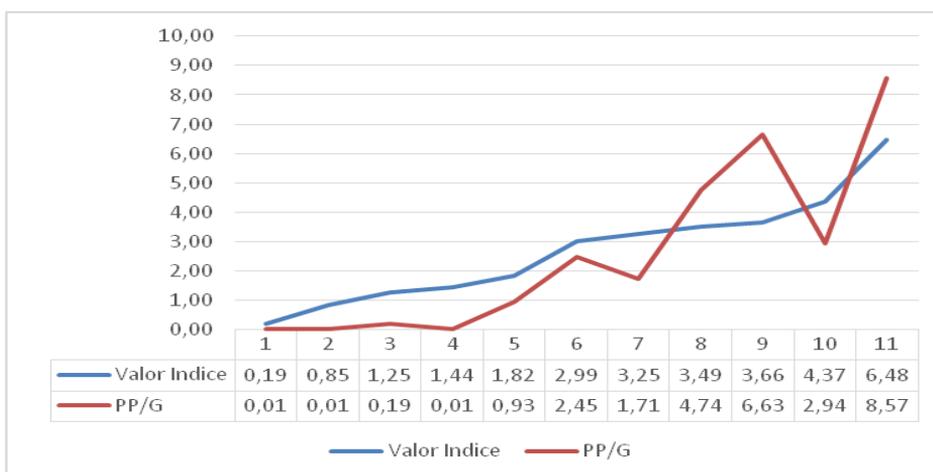
Esto se verifica asimismo para las redes público – público y público - Privadas.

**Gráfico N° 9: Redes Público - Público**



Fuente: Elaboración propia

**Gráfico N° 10: Redes Público - Privadas**



Fuente: Elaboración propia

### 2.4.3. Apropiación de los cambios por parte de los agentes públicos

El Índice mide el grado de apropiación, por parte de los agentes de los nuevos mecanismos y dispositivos. Los municipios del quintil de valores muy bajos del ICGD presentan también un nivel muy bajo de apropiación, por el contrario, cuando éstos valores son altos se da un incremento de los valores del ICGD.

**Tabla N° 6:** Nivel de apropiación de los agentes públicos de nuevos mecanismos y dispositivos

Municipio	Valor Índice	Apropiación de los Agentes
A1	0,19	0,01
A3	0,85	1,07
C1	1,25	1,07
C2	1,44	1,79
C3	1,82	5,71
A2	2,99	7,32
B2	3,25	8,14
B3	3,49	5
B1	3,66	7,86
C4	4,37	8,21
D1	6,48	7,68
<b>Índice</b>	<b>2,73</b>	<b>7,10</b>

Fuente: Elaboración propia

Es posible establecer una relación preliminar entre apropiación del personal y capacidades que deberá ser estudiada en profundidad.

## 4.Resultados

Ante el planteamiento inicial sobre cuáles han sido los cambios realizados por los municipios para hacerse cargo de los nuevos desafíos que

enfrentan en clave de gobernanza local; los principales resultados son los siguientes: La totalidad de los municipios han llevado adelante cambios en su normativa, y la mayoría han incorporado nuevos mecanismos o dispositivos de gestión. Asimismo han incorporado TICs en diversa medida, sin embargo estos cambios no parecerían estar afectando directamente las capacidades de los municipios. Estas variables, que forman parte del subíndice de gestión municipal no impactan en mayores valores del ICGD.

Donde sí ha sido posible establecer alguna vinculación preliminar es entre el comportamiento del Índice y la variable apropiación por parte de los agentes municipales de los cambios introducidos. Este punto, que requiere ser profundizado, está en línea con los postulados del neo institucionalismo cuando postula que los cambios sólo cuando son institucionalizados producen modificaciones en el accionar organizacional.

Los municipios han desarrollado asimismo, mecanismos de gestión en red, con una gran diversidad entre ellos, este subíndice, parecería ser el que acompaña en su comportamiento al ICGD. Este resultado presenta relevancia ya que estaría verificando los postulados de la gobernanza local, en cuanto a la capacidad de gestión como resultante de la articulación de trabajo en red.

Por su parte, respecto a los impactos que dichos cambios han producido en las capacidades de los gobiernos locales, los resultados del ICGD están señalando claramente las distancias existentes, la brecha, las capacidades vigentes en los municipios y aquellas planteadas por las

nociones académicas como capacidades necesarias para la gestión de gobernanza local.

Estas capacidades no se corresponden con las escalas de los municipios ni con su acceso a recursos, por el contrario, estas variables presentan comportamientos divergentes con el Índice.

En efecto se verifican niveles bajos de capacidad en la región y una prevalencia de los niveles bajos y muy bajos en la mayoría de los municipios. Los municipios obtienen mayores valores para las capacidades instaladas de gestión municipal que para la gestión en red, sin embargo, la gestión en red presenta una amplia diversidad para la región y es el subíndice que presenta un comportamiento más semejante al ICGD.

## **Capítulo 3: R, Momento de la reflexión en profundidad**



## **1.Introducción**

Los gobiernos locales de Argentina han atravesado, desde finales de los años 80, un proceso sostenido de ampliación y complejización de sus roles y funciones; desde un rol de municipio administrador hacia el de gobierno local vinculado, como se señaló en el capítulo anterior. En este período han desarrollado múltiples acciones de cambio en su diseño organizacional para hacerse cargo de éstos cambios.

En el presente capítulo<sup>17</sup> se profundiza sobre las características de estos cambios llevados adelante en el diseño de los gobiernos locales. Se analizan los componentes explícitos o racionales de diseño organizacional: los parámetros en los que se basan los mecanismos y dispositivos incorporados y los componentes más implícitos o subyacentes del cambio, del plano institucional, en tanto viabilizadores u obstaculizadores de los cambios organizacionales.

De esta manera, se responde a las preguntas planteadas en la introducción: ¿Los resultados alcanzados en términos de capacidades por los procesos de cambio responden a los parámetros técnicos utilizados? o, por el contrario, ¿factores más allá de lo técnico son determinantes de los resultados alcanzados en términos de capacidades?.

---

<sup>17</sup> Basado en el artículo “Capacidades y diseño de los gobiernos locales argentinos. El caso de la Región Rosario” de la autora. Publicado en Revista Latinoamericana en Educación Superior y Política Pública (RELAES), de la Universidad de Estudios Extranjeros de Tianjin (TFSU, por sus siglas en inglés), China. Junio, 2013, Volumen 1, N°1.

Como punto de partida para el análisis se retoma uno de los postulados del neoinstitucionalismo, la diferenciación entre instituciones y organizaciones: las instituciones como las reglas de juego formales e informales que regulan las relaciones, y las organizaciones, como el sistema de relaciones estructuradas puesto en acción para el logro de determinados objetivos. Según este postulado, las organizaciones funcionan a partir de rutinas que permiten actuar de un modo reconocido frente a problemas habituales, de esta manera reducen la incertidumbre. Las rutinas se institucionalizan y forman la urdimbre institucional, transformándose en “normas” que constriñen y estructuran los alicientes del intercambio (North, 1990, Meyer y Rowan, 1999).

Por tanto, una modificación efectiva requiere modificar la urdimbre institucional de la organización, si no, no se producen los impactos esperados del cambio. Las instituciones se constituyen así en un aspecto central para la construcción de capacidades de gobierno (Repetto, 2003, Peters y Pierre, 1998). Según este postulado, los cambios en las organizaciones, para ser efectivos, deben modificar las rutinas institucionalizadas que son constitutivas de su accionar, la mera modificación de algunos parámetros de diseño no garantiza la transformación del accionar organizacional, porque éste tiende a permanecer sujeto a los mismos constreñimientos institucionales previos al cambio (Serna, 2001, Powell y Di Maggio, 1997).

Las instituciones regulan la acción y las relaciones entre los actores a partir de un sistema de incentivos y sanciones que privilegian los incentivos de algunos grupos de actores sobre otros (Powell y Di Maggio,

1999). Modificar la urdimbre institucional requiere transformaciones en los actores involucrados, este punto introduce la importancia de la política en los procesos de cambio (North, 1990, Moe, 2006, Offe, 2006). Se hace necesario generar nuevos incentivos y circuitos de distribución de poder al interior de las organizaciones para que el cambio efectivamente modifique las instituciones prevalecientes. Esto hace que la construcción de capacidades de gobernanza sea un dilema complejo ya que se requiere modificar: 1) parámetros de diseño: estructuras, procesos, y tecnologías de gestión (Mintzberg, 1999) y 2) las instituciones: normas y prácticas, sin generar un nivel de perturbaciones que impida a la organización seguir llevando adelante sus prestaciones habituales mientras tanto (Peters y Pierre, 2005).

Siguiendo estos planteos, en este Capítulo de la Tesis, se retoman para su análisis en profundidad los indicadores alcanzados por el ICGD por las dimensiones organizacional e institucional de las capacidades, a las que se suma, desde la noción de gobernanza local, la dimensión de redes. Para este análisis se utiliza información primaria, asociada a cada indicador obtenida a través de la encuesta realizada a intendentes y/o secretarios de gobierno de los municipios e información secundaria, de tipo documental.

En la primera parte del Capítulo se describen, y analizan los cambios operados en cada una de las dimensiones: en cuanto a la dimensión organizacional, se identificarán y tipificarán los cambios introducidos en la estructura, los dispositivos y mecanismos de gestión internas. Se identificará los parámetros de diseño prevalecientes en estos. En este mismo sentido se estudiará la dimensión de redes con otros organismos

públicos y con organizaciones privadas y las características prevalecientes de los acuerdos alcanzados. En cuanto a la dimensión institucional se identificarán y caracterizarán los cambios introducidos en la normativa vigente y el nivel de involucramiento del personal con los nuevos dispositivos puestos en marcha.

En una segunda parte se planteará la discusión sobre la relación entre las características de los cambios llevados adelante y los resultados alcanzados en clave de capacidades de gobernanza. A partir de los resultados de esta discusión se infieren algunas claves para el abordaje del cambio que contemplen los diversos componentes (de diseño organizacional e institucionales) a fin de producir impactos sustantivos en las capacidades de gestión.

## **2.Desarrollo**

Siguiendo a Schvarstein (2004), se entenderá diseño de las organizaciones como “la resolución de las estructuras, los procesos los sistemas, las normas y las políticas que soportan el logro de los propósitos de la organización en su conjunto”. Según se señalara en el Capítulo 1 a los fines de esta Tesis la modificación en el diseño de los gobiernos locales se considerará desde la lógica de su contribución a los procesos de gobernanza. Estos procesos no responden al modelo tecnocrático racional de la burocracia. Por el contrario, se basan en las capacidades políticas de las organizaciones estatales para prever, programar y llevar adelante acciones conjuntas con otros actores en ambientes complejos y esto requiere de tecnologías, estructuras, aprendizajes y métodos propios, diferentes de los de la administración racional (Prats, 2006).

Es necesario señalar que a partir de la ampliación de funciones, los gobiernos municipales deben articular diseños organizacionales que les permitan a la vez llevar adelante las funciones tradicionales de prestación masiva de productos uniformes, (servicios), adecuadas para parámetros de gestión burocrática. Y, por otra parte, productos con un alto valor de inteligencia asociada, para llevar adelante proyectos que atiendan problemas complejos (políticas territoriales), los que requieren modelos más orgánicos y flexibles de diseño (Mintzberg, 1999). No se plantea en esta Tesis la necesidad de suplantarlo absolutamente un modelo por el otro, sino de incorporar diversidad organizativa para hacerse cargo de las nuevas funciones, asociadas a la resolución de problemas complejos (Camillus, 2005, Peters y Pierre, 2005, Schweinheim, 2012).

Entre los clásicos, Weber (2010), en su obra “Poder burocrático y liderazgo político”, manifiesta que el poder de la burocracia reside en su aparato de administración cotidiana, que va impregnando todos los ámbitos de la administración estatal, empresarial y política, aún los ámbitos locales de administración. Señala que cuanto más grande sea el municipio más proclive a incorporar esquemas burocráticos de gestión que garantizan un modo de dominación racional. Merton (1942), es quien inicia los cuestionamientos sobre el modelo en su estudio sobre las disfuncionalidades de la burocracia donde señala la rigidez en el comportamiento derivado del legalismo burocrático y las dificultades para atender específicamente las demandas; plantea el ritualismo y la dificultad de adaptación de este modelo en práctica. Crozier (1964, 1974, 1992) en sus trabajos sobre la burocracia, plantea que uno de los problemas más

importantes asociados al fenómeno burocrático es la rutina y las tensiones que ésta conlleva. Esto hace que los empleados estén más atentos en los aspectos vinculados al prestigio y desarrollo de carrera profesional que al trabajo que deben desarrollar.

Si bien, como se señaló en la Introducción en América Latina (Prats, 2006, Merlo, 2013) las burocracias latinoamericanas no se han desarrollado con las características plenas del modelo, para esta Tesis se considera el modelo burocrático como patrón de diseño organizacional de los gobiernos locales argentinos, más allá de las diversas patologías o implantaciones imperfectas (Martínez Nogueira 2012, Schweingheim, 2012). El diseño de las organizaciones los gobiernos locales comparte los parámetros de diseño del modelo burocrático mecánico: estructura jerárquica funcional, coordinación por norma de las tareas y amplio desarrollo del núcleo operativo (Mitzberg, 1999).

Mitzberg (1999), clásico del diseño organizacional, señala que a entornos más estables corresponden parámetros de diseño más formalizados y permanentes, burocráticos. Por el contrario, a entornos más dinámicos corresponden estructuras más orgánicas. En cuanto a la complejidad del entorno, cuanto mayor es ésta requiere más diferenciación organizacional e instancias de coordinación.

**Tabla N°7: Relaciones entre Entorno y Diseño Organizacional**

Entorno	Estable	Dinámico
Simple	Organización burocrática Estandarizada, con distribución de tareas estables	Organización Centralizada, Divisional Respuestas flexibles, baja formalización
Complejo	Organización Profesional Desarrollo técnico Profesional, respuestas diversas.	Organización innovadora Diseños diversos, centros de poder distribuidos en la estructura

Fuente: Elaboración Propia

Siguiendo este planteo, el diseño de organizaciones públicas de tipo burocrático sólo es eficaz en ambientes lo suficientemente simples y estables, por el contrario, la dinámica y diversificación del entorno está tensionando a las organizaciones públicas hacia formas más profesionales, orgánicas e innovadoras.

En la Tabla N° 8 se presentan los principales parámetros de diseño y sus claves, para contextos simples/ estables y en contextos dinámicos/ complejos. Para cada uno de los parámetros, se presentan las situaciones polares, con múltiples resoluciones a modo de continuum entre los extremos. El diseño específico se sitúa en algún punto particular en ese continuum.

**Tabla N° 8:** Parámetros de Diseño de Organizaciones

Parámetro	Contexto	
	Simple/ Estable Organizaciones Modernas – Mecánicas	Complejo/ dinámico Organizaciones Posmodernas Orgánicas
<b>Límites</b>	Precisos	Difusos Alianzas Tecnologías web
<b>Principio</b>	Unidad de mando	Diversidad de dependencias
<b>Estructuras</b>	Piramidal Estratificada	Redes Estructuras Matriciales
<b>Propiedades de la Estructura</b>	Rigidez Centralización	Flexibilidad Descentralización
<b>Predominio de</b>	Normado Estructural	Emergente Flujo
<b>Organización del Trabajo</b>	División Especialización Función	Integración Polivalencia Tecnologías de gestión y Tics

Fuente: Elaboración Propia

Se puede inferir que en la medida que se trabaje con parámetros más cercanos a la segunda columna el diseño se orienta al de organizaciones más orgánicas, en el sentido de adaptables para gestionar complejidad. Por el contrario, cuando los cambios se realicen según los parámetros de la primera columna, el estilo organizacional sigue moviéndose entre los mismos parámetros del modelo burocrático, no se producen transformaciones.

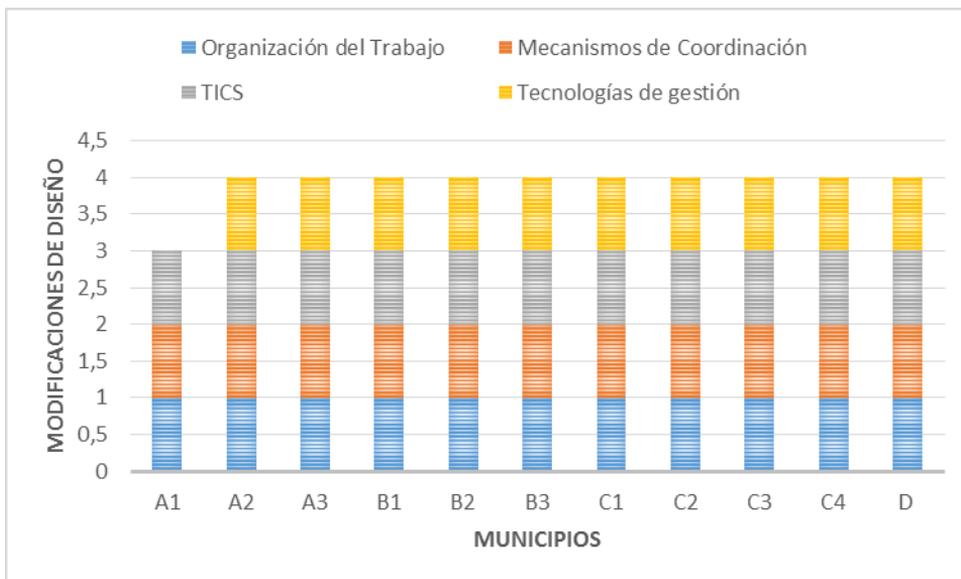
Sobre esta base se analizan los siguientes mecanismos y dispositivos de diseño (Pollit, 2005, Schvarstein, 2004).

- La organización del trabajo y distribución de las funciones.  
(estructura)

- Diseño e incorporación de nuevas formas de coordinación.  
(estructura)
- Incorporación de Sistemas de Información y herramientas informáticas para la conectividad interna y con los ciudadanos.  
(TICS)
- Tecnologías de Gestión: Incorporación de Técnicas y herramientas de gestión a los procedimientos de planificación, dirección, control y operación. (tecnologías de gestión).

Un primer resultado relevante es que en la totalidad de los municipios se han desarrollado modificaciones en los diversos parámetros del estudio, salvo en el caso del municipio de menor escala.

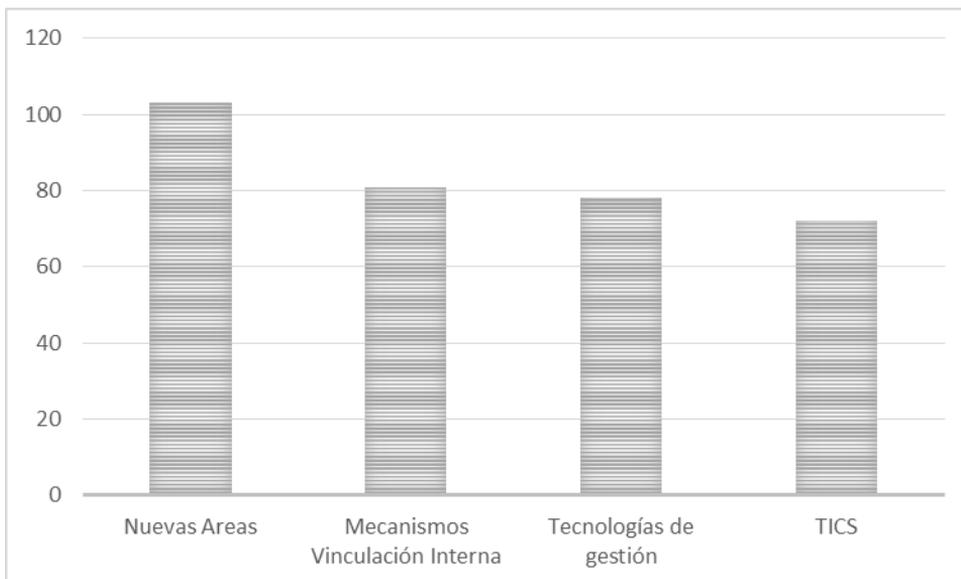
**Gráfico N° 11: Modificaciones Incorporadas al Diseño de Municipios y Comunas según rango de población**



Fuente: Elaboración Propia

Por otra parte, se ha medido la intensidad en los cambios de diseño, entendida como el grado de modificación propuesto. El valor alcanzado es el del indicador correspondiente en el ICGD, a valores más altos de mayor intensidad.

**Gráfico N°12: Intensidad del Cambio por Tipo de modificación en el diseño**



Fuente: Elaboración Propia

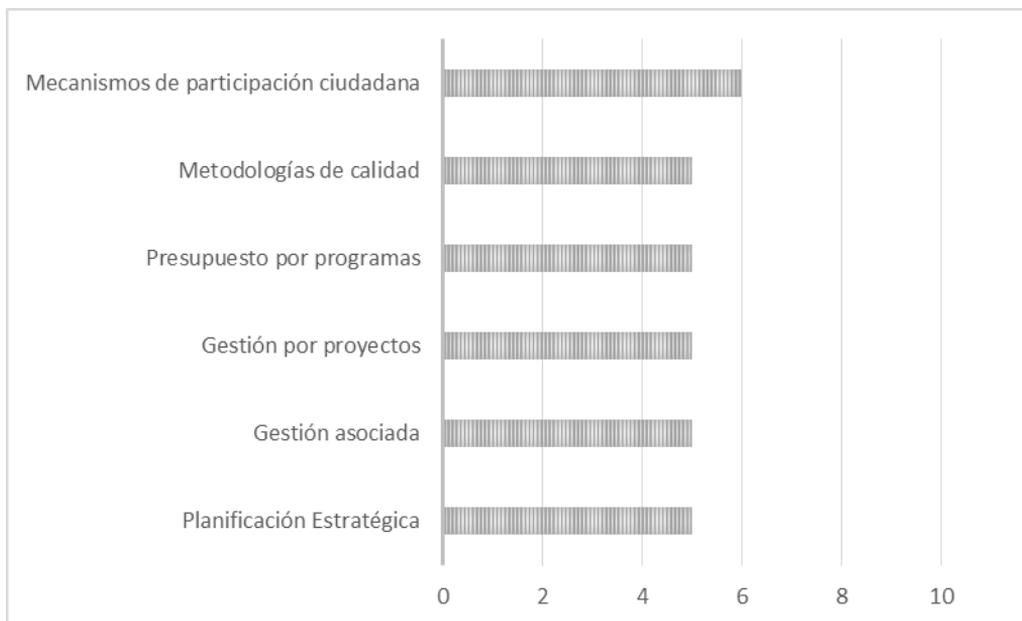
Los mayores valores se encuentran en la incorporación de nuevas áreas a la estructura municipal. En este sentido la totalidad de los municipios manifestaron haber incorporado nuevas áreas a su estructura, con su correspondiente normativa, asignación de funciones y presupuesto, a fin de hacerse cargo de las nuevas funciones vinculadas al desarrollo territorial con altos valores casi en la totalidad. Sólo un caso manifestó un escaso cambio en este sentido.

En cuanto a la incorporación de mecanismos de enlace, entendidos como dispositivos de gestión que permiten generar espacios de articulación interna para el desarrollo de acciones complejas en organizaciones (Mintzberg, 1997), seis de los once municipios manifestaron una alta

incorporación. Es decir, implementaron diversidad de mecanismos con la intervención de múltiples áreas. Con una aclaración, en la mayoría de los casos se trata de mecanismos informales para la coordinación de acciones puntuales. No aparecieron, salvo en dos casos de los estudiados, mecanismos permanentes y con algún grado de institucionalización para la articulación interna.

En cuanto a las tecnologías de Gestión, se indagó sobre Mecanismos de participación ciudadana, técnicas de calidad, presupuesto por programas, gestión por proyectos, gestión asociada y gestión estratégica, tecnologías de gestión adecuadas para llevar adelante políticas de desarrollo territorial (Martínez Nogueira 2012, Sweinghein, 2012). Casi la totalidad de los municipios manifestó haber incorporado al menos una, salvo en el caso de un municipio de menor escala. La diversidad de las tecnologías implementadas, en la mayoría de los casos fue alta, es decir, se trabajó con un amplio menú tecnológico.

**Gráfico N° 13: Tipo de Tecnologías incorporadas**

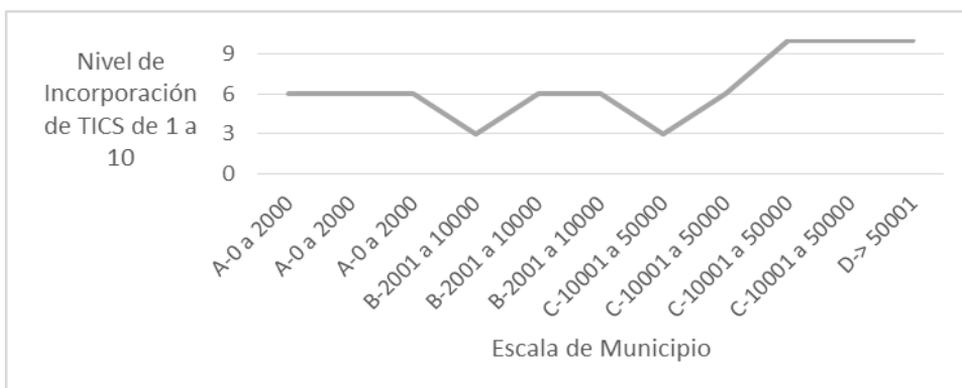


Fuente: Elaboración propia

Según se observa en el Gráfico 13, las técnicas más mencionadas fueron las de participación ciudadana, seguidas por un conjunto homogéneo de incorporación de tecnologías de la calidad, gestión asociada, planificación estratégica, gestión por proyectos y presupuesto por programas. Sin embargo, en la mayoría de los casos se mencionó que se trató de iniciativas de corto plazo que no lograron sostenibilidad en el tiempo.

En cuanto a la incorporación de herramientas informáticas para la conectividad interna y con los ciudadanos, la totalidad de municipios y comunas manifiestan haberlas incorporado. Con diferentes alcances, medido el alcance según el número de empleados por PC y el desarrollo de redes informáticas internas, como se ve en el Gráfico 14.

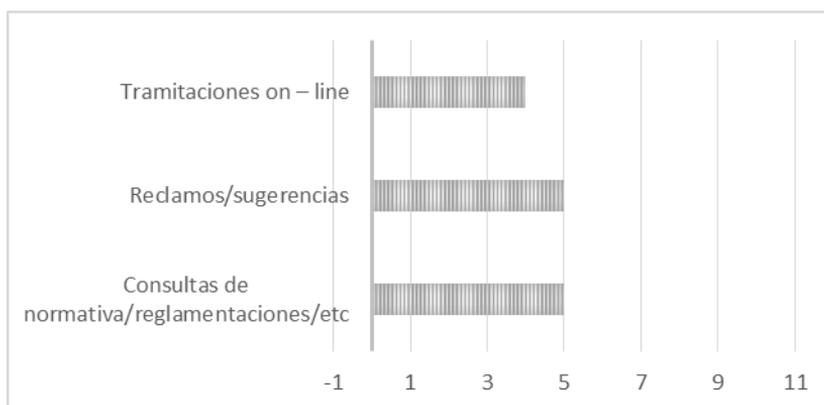
**Gráfico N° 14: Incorporación de TICS**



Fuente: Elaboración propia

Un apartado especial en torno a las tecnologías de la información es el referido a desarrollo de servicios web en los municipios.

**Gráfico N° 15: Incorporación de Servicios Web**



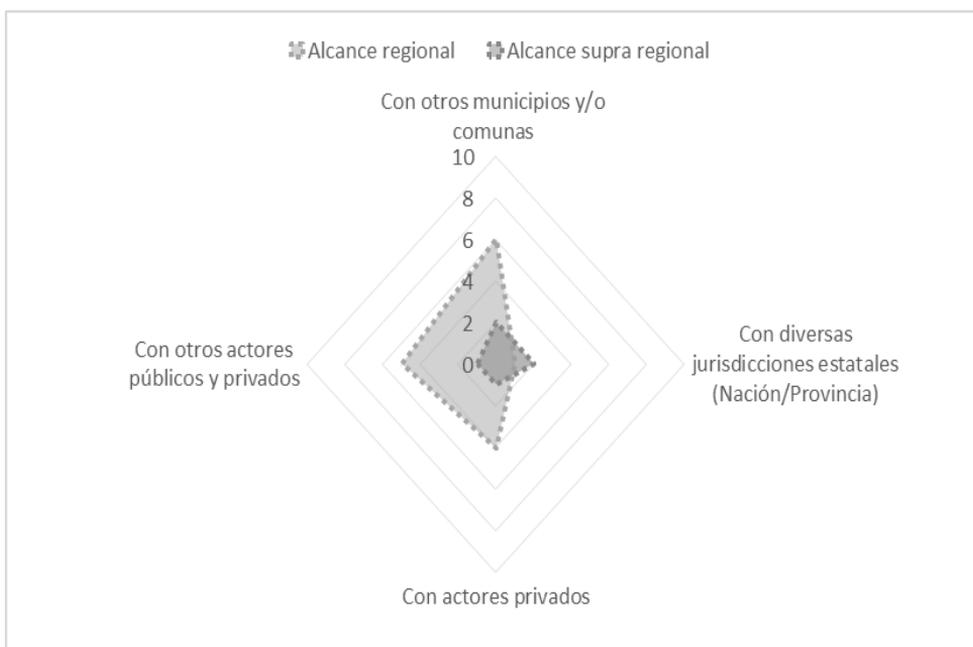
Fuente: Elaboración propia

En este sentido, si bien la totalidad de los municipios manifestó poseer página web, en menos de la mitad se han desarrollado servicios

específicos vinculados a la simplificación de las tramitaciones y el acceso a la información pública, y en éstos, salvo en el caso de la ciudad Cabecera, que ha sido incluso premiada por su página web, se trata de alguna iniciativa mínima que no va más allá de algún trámite mínimo, no consiste en un menú completo de tramitaciones web. Como se ve en el gráfico anterior, no ha habido en estos casos diferencias significativas entre los tipos de servicios incorporados.

En casi la totalidad de los municipios y comunas, salvo en las de menor tamaño, se reconoce el desarrollo de redes de trabajo con otros organismos públicos y con actores sociales. El mayor desarrollo de redes se da con un alcance regional, con otros municipios y con actores de la sociedad civil. Se pudo constatar una clara prevalencia de problemáticas de tipo locales en éstas redes. Por el contrario, es mínimo el desarrollo de redes interjurisdiccionales o con actores privados para el tratamiento de temáticas de alcance supra regional.

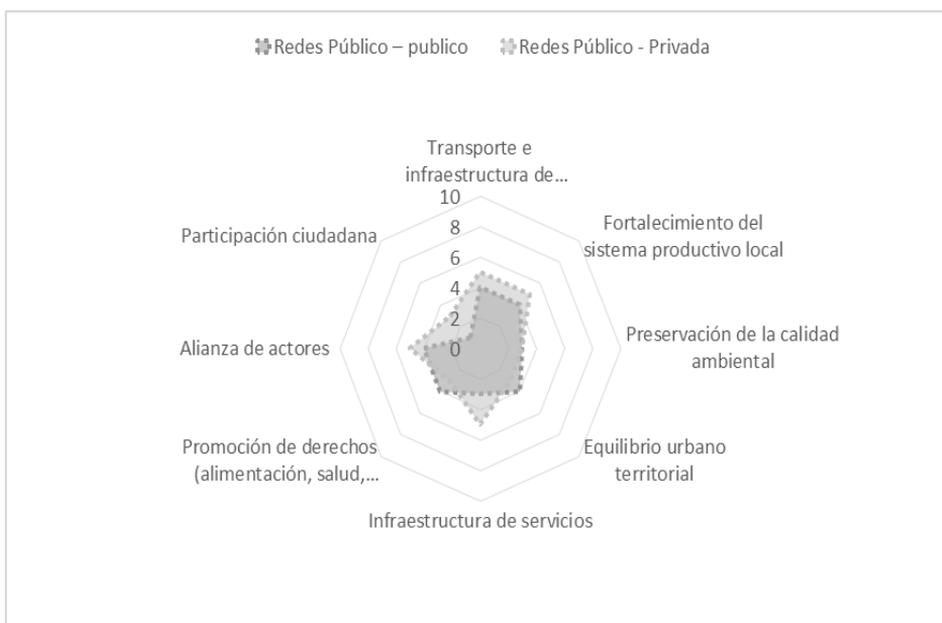
**Gráfico N° 16: Redes según tipo y alcance**



Fuente: Elaboración propia

Respecto a su contenido, es interesante señalar la diferencia entre las problemáticas que se abordan en las redes con actores públicos y las que se abordan con actores privados.

**Gráfico N° 17: Ejes de trabajo de las redes**

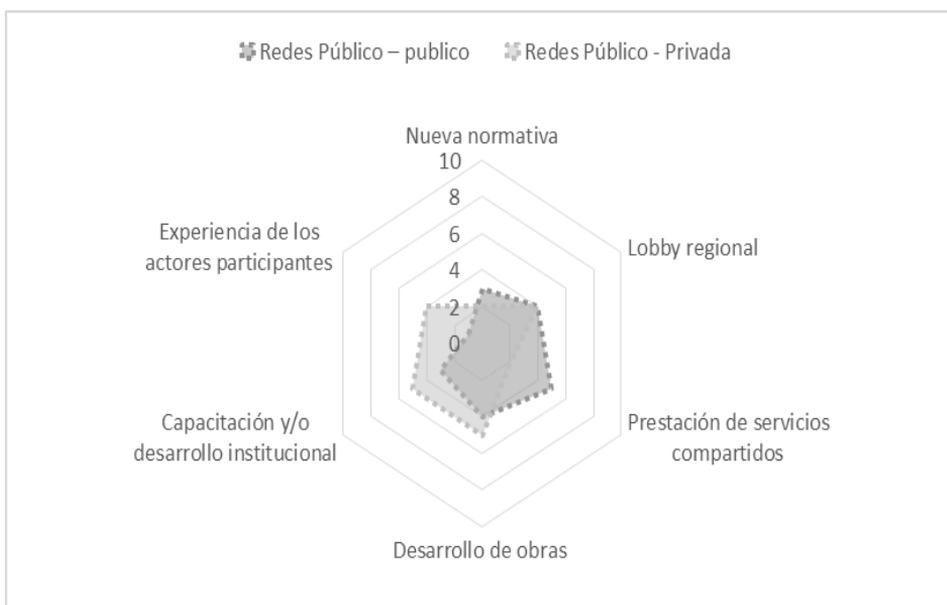


Fuente: Elaboración propia

Las redes público – público están más orientadas a la garantía de derechos y la búsqueda de equilibrios territoriales que las redes público – privadas, éstas se centran en resolver las estructuras y servicios necesarios para la producción y el desarrollo del sistema productivo local.

Los productos alcanzados por las redes son desarrollo de obras, prestación de servicios compartidos y capacitación. Ahora bien, nuevamente se presentan claras diferencias, entre las redes público - público y las público - privadas. En el caso de las primeras prevalecen el desarrollo de normativa y la prestación de servicios conjuntos, mientras que en el caso de las redes público – privadas el desarrollo de obras, el intercambio de experiencias y la capacitación y el desarrollo de actores.

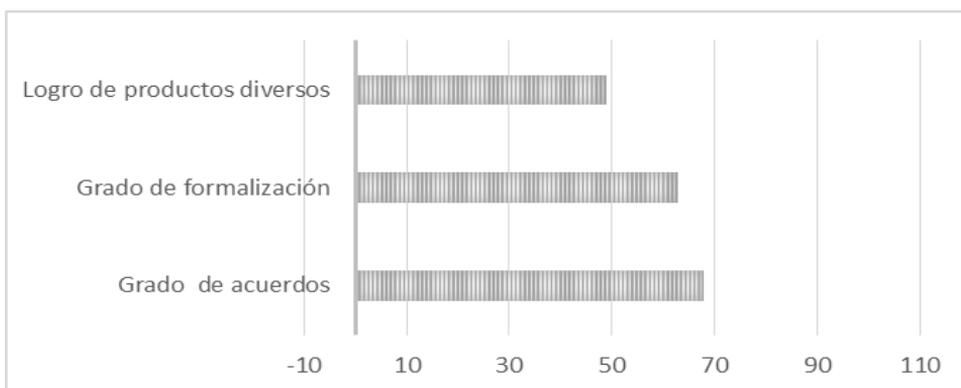
**Gráfico N° 18: Productos alcanzados por las redes**



Fuente: Elaboración propia

Las redes público – público fueron mencionadas en 10 de los 11 casos en estudio y las redes público - privadas se manifestaron en 8 de los 11 casos.

**Gráfico N° 19:** Características de las redes público- público

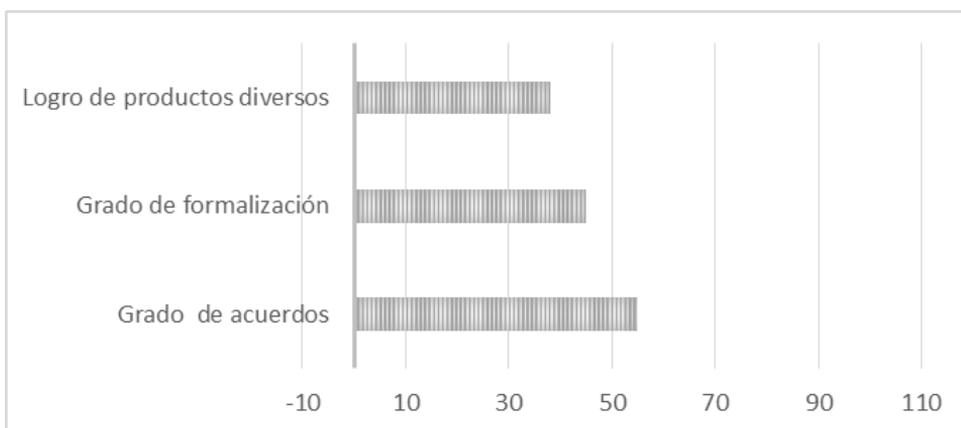


Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las características de las redes público - público es importante señalar que manifiestan un grado mayor de logro de acuerdos, que de formalización, y en menor medida el logro de productos conjuntos (Gráfico N°18). Esto estaría hablando del carácter incipiente y exploratorio de las mismas. No se trata de redes formalizadas con una definición clara de objetivos y una distribución de tareas compartidas, sino en la mayoría de los casos de “mesas” de abordaje de problemas y búsqueda de soluciones más o menos compartidas. Es necesario señalar entonces su carácter incipiente y precario.

Las redes público- privadas manifiestan similares características, mayor nivel de logro de acuerdos que de formalización y logro de productos diversos, pero en niveles mucho menores aún. Esto está manifestando el carácter más preliminar y exploratorio de estos mecanismos.

**Gráfico N° 20:** Características de las redes público- privada



Fuente: Elaboración propia

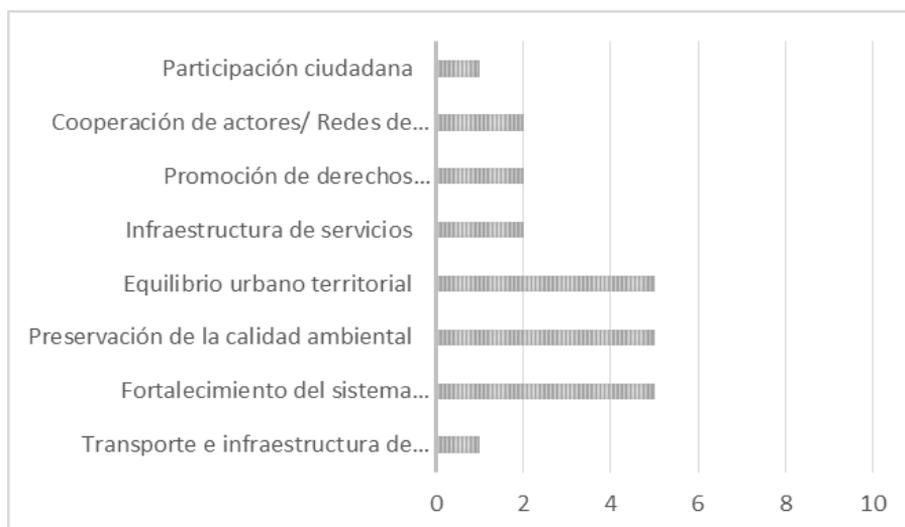
A fin de estudiar las transformaciones operadas en la dimensión institucional se señalan y caracterizan cambios desarrollados en el plano explícito e implícito; En el plano explícito se encuentran el desarrollo de nueva normativa y acciones de formación del personal. En cuanto a los componentes implícitos de la dimensión institucional se trabaja en base a dos indicadores testigo: el grado de involucramiento de los agentes municipales con las tecnologías de gestión introducidas y el grado de involucramiento de los ciudadanos respecto a la gestión web. Se entenderá involucramiento como la asunción por parte de los actores de las prescripciones de actuación, racionalizadas e impersonales, vinculadas a los nuevos dispositivos de diseño incorporados (Powell y Di Maggio, 1999).

Se consideran indicadores testigo porque ambos dispositivos (las tecnologías de gestión y los servicios web) se encuentran entre los

parámetros opuestos a los del diseño burocrático (Schvarstein, 2004) y por tanto el grado en que los actores las incorporan a sus prácticas es revelador de una institucionalización de los mismos y señalan perspectivas positivas en cuanto a la posibilidad de institucionalizar otros cambios de parámetros.

Los municipios y comunas desarrollaron en su gran mayoría normativa regulatoria de las nuevas funciones asumidas y de generación de instrumentos de gestión vinculados a las mismas. La normativa regulatoria se refiere mayoritariamente a campos inéditos para la dinámica municipal como son el fortalecimiento del sistema productivo local, la preservación de la calidad ambiental y la búsqueda de equilibrio territorial.

**Gráfico N° 21:** Implementación de Nueva Normativa por eje



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a los instrumentos mencionados se señalan la aprobación de planes urbanos, unidades ejecutoras y/o agencias de desarrollo e instrumentos de promoción productiva.

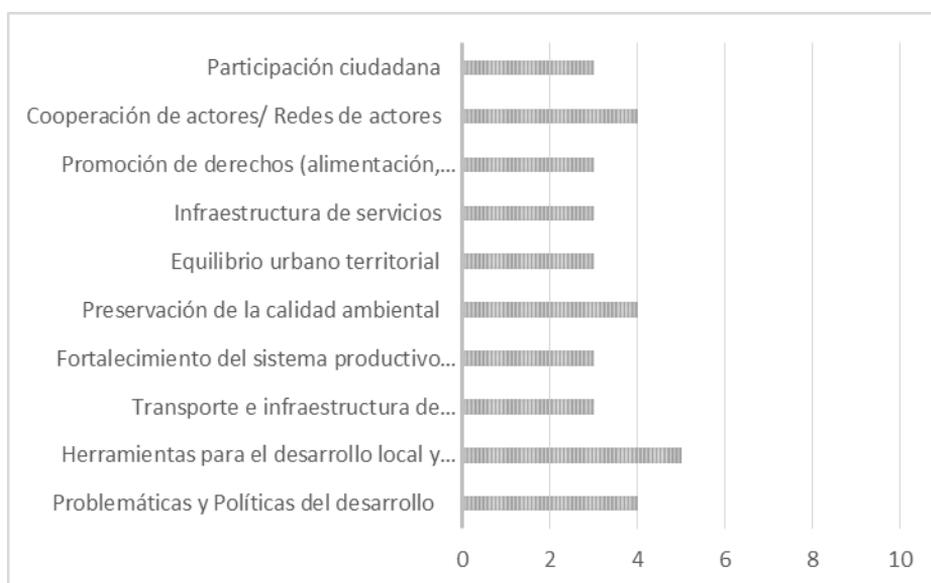
Esta generación de normativa señala claramente un corrimiento del papel del municipio pensado por la Ley orgánica de Municipios y comunas hacia un papel de promotor de desarrollo territorial. Es significativo remarcar que las tres funciones amplían claramente el rol municipal convirtiéndolo en un productor de políticas. Para lo cual los municipios no sólo han generado normativa, sino, como se señaló previamente, han llevado adelante reformas de la estructura para hacerse cargo de las nuevas funciones para las áreas tradicionales.

Con menores niveles de desarrollo se identifican nuevas normativas referidas a redes de actores y participación ciudadana, lo que estaría

reforzando lo incipiente aún de estos campos, al menos en el tratamiento normativo.

La formación del personal, ha sido el parámetro de diseño menos aplicado, seis municipios sobre once. En cuanto a la diversidad de acciones implementada por cada municipio, es baja en su mayoría, ya que han desarrollado acciones sólo en dos o tres campos de los 10 estudiados.

**Gráfico N° 22:** Contenido de las Acciones de Formación

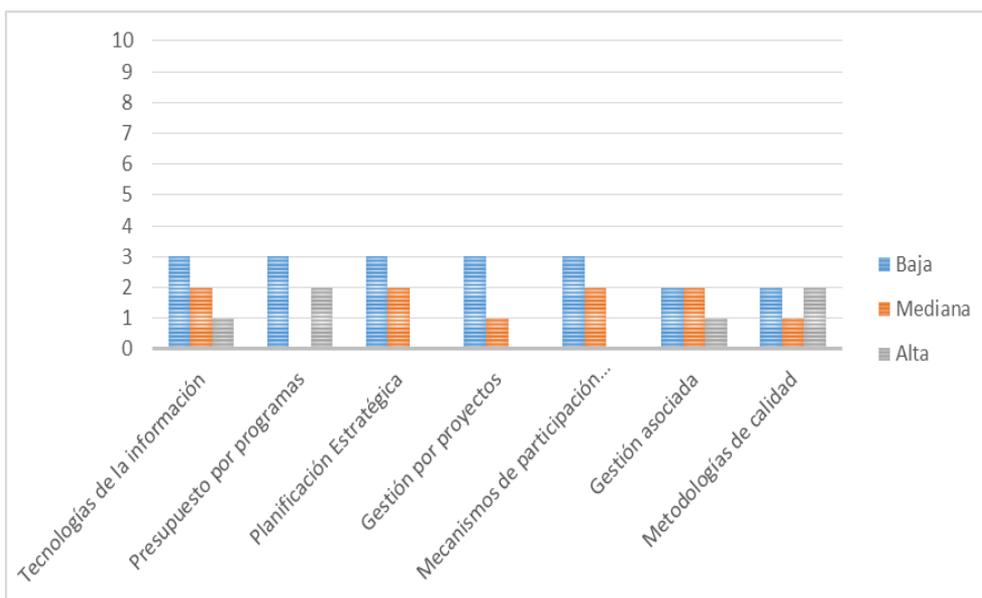


Fuente: Elaboración propia

En la mayoría de los casos las acciones formativas se refieren a jornadas, seminarios o cursos, aislados, no vinculados a programas o planes de formación diseñados desde el municipio para el desarrollo de competencias para asumir las nuevas funciones. Por el contrario, se trata de la participación en acciones propuestas por instituciones de capacitación, oficiales o privadas.

Para evaluar la apropiación de los agentes se midió en qué medida los agentes públicos asumieron las prescripciones de actuación referidas a las nuevas técnicas y las incorporaron a sus rutinas habituales. Son preocupantes los valores que presenta este referente empírico. En la mayoría se señalan niveles bajos o a lo sumo medios de apropiación.

**Gráfico N° 23:** Nivel de apropiación de Tecnologías de gestión

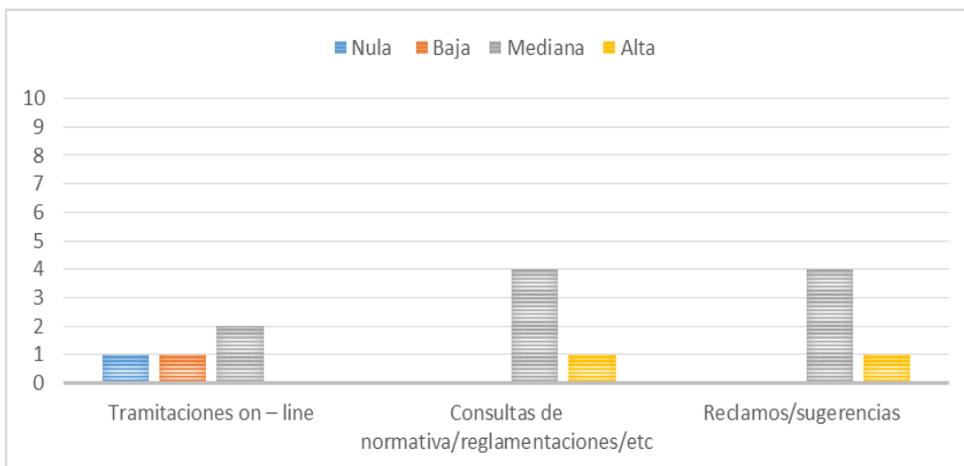


Fuente: Elaboración propia en base a la Primera medición ICGD

Es importante destacar el bajo nivel de apropiación de la mayoría de las tecnologías. Sólo en el caso de las tecnologías de la calidad y del presupuesto por programas se alcanzan valores significativos de apropiación alta, seguidos por la gestión asociada y las tecnologías de la información.

Respecto a la apropiación de la ciudadanía referida a los servicios web del municipio, es posible señalar niveles de apropiación media, siendo los niveles bajos y altos los marginales.

**Gráfico N° 24:** Nivel de Apropiación de Servicios Web Municipales



Fuente: Elaboración propia en base a la Primera medición ICGD

Respecto a esto es necesario señalar que la recolección de la información para la medición del índice se hizo en el 2008, por tanto es posible pensar una apropiación creciente dada la penetración de internet en todos los ámbitos desde la fecha hasta la actualidad.

El bajo nivel de apropiación manifestado por parte de los agentes públicos pone en cuestión seriamente los alcances de las modificaciones introducidas, al menos en lo referido a las tecnologías de gestión. Sin embargo el mayor nivel de apropiación evidenciado por la ciudadanía frente a las modificaciones estaría señalando una ventana de oportunidad, movilizadora para el sostenimiento y profundización de las acciones.

### **3.Resultados**

En este Capítulo se trabajó fundamentalmente en la profundización del tipo de parámetros de diseño prevalecientes en los cambios introducidos en las organizaciones de los gobiernos locales y el tratamiento dado a la institucionalización de los cambios.

Se verificó que los dispositivos organizacionales y los parámetros de diseño prevalecientes, corresponden a los modelos de diseño de organizaciones burocráticas o mecánicas: incorporación de nueva normativa y nuevas áreas a la estructura: parámetros de diseño estructural y de división y especialización por funciones para la organización del trabajo. Por lo tanto, si bien la introducción de modificaciones son múltiples, no ponen en juego, la matriz burocrática preexistente. Según se señalara estos parámetros no son los más apropiados para la gestión de contextos complejos y dinámicos. Aquí puede encontrarse una primera respuesta a los escasos resultados de los cambios en clave de construcción de nuevas capacidades, se plantean desde el mismo paradigma de racionalidad única tradicional, no alteran el modo de pensar, diseñar y articular su diseño organizacional con los nuevos fines.

Se identifican asimismo, de un modo más marginal, iniciativas y modificaciones que se van corriendo hacia parámetros más orgánicos de diseño de organizaciones, si bien con algunas limitaciones en sus alcances o en sus logros efectivos. Particularmente, la implementación de mecanismos internos de coordinación y de redes territoriales.

Si bien estas implementaciones avanzan en mucha menor medida que las definidas en el punto anterior y son más periféricas y limitadas en sus

logros, presentan un alto potencial. Éste radica en la capacidad de promover innovaciones hacia formas más flexibles de estructuras, hacia nociones de diversidad de dependencias y acciones descentralizadas.

Es significativo el bajo nivel de acciones de formación del personal desarrolladas. Este punto es crítico, ya que sin el aporte de los agentes públicos no hay transformación en el estilo de gestión que sea posible. Este punto es crítico porque señala una escasa atención en los cambios a su institucionalización, ya que no pudo relacionarse las acciones de formación con los cambios de diseño, por el contrario se identificaron iniciativas aisladas y vinculadas a la oferta de mercado.

Se ha constatado una extensa aplicación de tecnologías de gestión en los municipios. Este es un cambio en los parámetros de diseño muy interesante, que habla de la búsqueda de nuevos mecanismos. Sin embargo, parecería necesario relativizarlo dada la escasa apropiación que se manifiesta por parte de los agentes municipales, con la única excepción de las tecnologías de calidad.

Esto da cuenta del bajo nivel de institucionalización de los cambios, por el cual los nuevos procedimientos, dispositivos o mecanismos de gestión son incorporados por los miembros de una organización como las reglas de juego efectivamente vigentes (Serna 2001). Esta no institucionalización de los cambios más vinculados a nuevos modos de actuación y a patrones no burocráticos (tecnologías de gestión, diseños innovadores, etc.) refuerza las conclusiones del punto anterior.

En síntesis, en muchas de las iniciativas de cambio ha primado la perspectiva de una racionalidad organizacional única (traspaso

tecnológico) o los parámetros de diseño no han sido los más adecuados (más cercanos al modelo de las organizaciones burocráticas modernas), pero en otros, donde se ha incursionado con mecanismos más orgánicos y dinámicos, las iniciativas generalmente han sucumbido por la falta de enraizamiento. No han logrado institucionalizarse, es decir, ha habido cambios tecnológicos pero no han conseguido el estatus de cambios institucionales, por el contrario, han sucumbido ante una institucionalidad vigente muy marcada que ha hecho volver las cosas a su “cauce natural”, la inercia organizacional.

## **Capítulo 4: I, El Momento de la Innovación organizacional**



## **1.Introducción**

A partir de los resultados alcanzados, que dan cuenta de la escasa atención prestada al componente institucional de los procesos de cambio llevados adelante por los municipios estudiados y de su bajo nivel de impacto en términos de construcción de capacidades de gobernanza local, en el presente Capítulo se desarrolla una propuesta metodológica para el cambio organizacional en gobiernos locales que permita movilizar y sostener cambios institucionales<sup>18</sup>.

Se recupera la noción de construcción de capacidades de gestión de gobernanza como un dilema complejo que debe articular cambios en diversas dimensiones: el diseño, el modus operandus y el marco normativo de las instituciones. Por tanto supone, además de cambios en el diseño organizacional, el desarrollo de un cambio institucional que se consolide sin generar confusiones ni un nivel de conflictividad tan alta que impidan llevar adelante, mientras tanto, las funciones propias de la administración (Peters y Pierre 1998).

El cambio institucional se entiende como un salto en los mapas cognitivos de los actores involucrados (Von Hippel 2009, Powell y Di Maggio, 1999), se considera como constitutivos de este cambio tanto el diseño racional: los parámetros y las normas escritas, como los procesos menos racionales, más subyacentes y de difícil remoción: las reglas de juego y la

---

<sup>18</sup> Basado en el artículo “Innovación tecnológica en las organizaciones públicas: ERI, una propuesta metodológica”, de la autora. Publicado en Revista Multidisciplina, México, Número 10, setiembre, diciembre de 2011.

dinámica de poder de los actores organizacionales (Powell y Di Maggio, 1999, Prats, 2006, Brugué, 2013). Las instituciones, por tanto, se recuperan en su doble perspectiva de restricciones, pero a su vez de productos de las prácticas de los actores organizacionales, desde una perspectiva de racionalidad limitada (Simon H, 1962, Serna, 2001, Martínez Nogueira, 2012).

Se sostiene la noción de que, a nivel institucional, se incorpora un proceso complejo al modificar algún parámetro organizacional o promover una nueva tecnología (De Jong et al, 2002), y que los cambios no se comportan unívocamente en el sentido previsto por el diseño. Por el contrario, se presentan múltiples recorridos posibles a partir del desencadenamiento del proceso de cambio, según las capacidades preexistentes en la organización, las características del diseño, el peso de las instituciones, el juego de los actores y sus incentivos para cambiar (Powell y Di Maggio, 1999, Serna 2001, Brugué, 2013).

Por tanto, llevar adelante el cambio institucional requiere tener presente que se trata de movilizar de modo firme y sostenido en el tiempo las iniciativas y se alcanza recién cuando nuevas estructuras, acciones o procesos se aceptan y pasan a formar parte del “escenario cotidiano”, las nuevas pautas son aceptadas por el conjunto de actores como válidas universalmente, en definitiva, son institucionalizadas. Un proceso de cambio, por tanto, es un proceso político que requiere de actores que lo inicien, convenzan, sostengan y recreen las viejas reglas en reglas significativas a través de la redefinición de las relaciones de poder (Prats, 2006 y Haggard, 1995).

El cambio como proceso político plantea la necesidad de estrategias, entendidas como abordaje de problemas perversos o desconcertantes (Camillus, 2008), ya que los técnicos tradicionales no funcionan para los problemas perversos. Éstos demandan procesos sociales que involucren constantemente a los actores, exploren problemas relacionados, reevalúen la definición del problema, y reconsideren los supuestos institucionales en juego.

## **2. Desarrollo**

Se propone una metodología, el método **E. R. I. – EXPERIENCIA – REFLEXION - INNOVACION-** que contempla y organiza operativamente las variables identificadas en los procesos de cambio institucional. El método está basado en algunas pautas metodológicas desarrolladas por el Instituto de Gestión de Ciudades (IGC) de la Ciudad de Rosario en Argentina, recoge valiosos aportes metodológicos, como la Familia de Metodologías PPGA (Planificación Participativa y Gestión Asociada), elaborada y experimentada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO (Poggiere, 2000, Poggiere et al, 1999, Morroni, 2011) y trabajos de Villasante (2007, 2010).

El método asume como criterio básico de diseño que la incorporación tecnológica sustentable requiere de profundos aprendizajes en los actores, por tanto de tiempos y esfuerzos sostenidos. En este sentido el método otorga particular relevancia a la participación y el involucramiento de los actores y el tratamiento de la dimensión institucional.

El modo de estructurar el proceso va de lo general (la problemática) a lo particular (los problemas con sus redes de actores), para reconstruir, en una unidad conflictiva y provisoria, la visión de lo particular inserto en lo general (los procesos de aprendizaje e innovación).

La innovación como construcción de aprendizajes se entiende como un proceso dialéctico que, a partir del reconocimiento de lo empírico, lo deconstruye en sus principales componentes y lo reconstruye reconociendo una unidad -quizás efímera- pero sin embargo, cargada de sentido en la diversidad. Se nutre de las experiencias de los actores de la organización, y a su vez define nuevas intervenciones estratégicas como resultado de las reflexiones y aprendizajes innovativos.

La propuesta metodológica operativiza esta noción considerando las variables involucradas: El Diseño (los parámetros y/o tecnologías de gestión), las capacidades organizacionales vigentes, los actores involucrados en el proceso y la tensión cambio – permanencia.

1. *El diseño*, como una dimensión de la capacidad de las organizaciones pero no como la “capacidad” en sí misma.
2. *Las dimensiones de la capacidad organizacional*, contexto, redes, institucional, organizacional y de personal.
3. *Las racionalidades e intereses de los actores* en un juego contradictorio de cooperación y conflicto.
4. *El cambio y la permanencia* como opuestos contradictorios pero mutuamente necesarios.

## 2.1. El Diseño

Se considera el diseño de organizaciones como una tecnología de gestión, entendida como conjunto de métodos, técnicas y recursos para el logro de objetivos organizacionales (Schweinheim, 2012). Siguiendo a Radder (2001) sus principales características son la realizabilidad, carácter sistemático y heterogeneidad.

*Realizabilidad:* Hablar de tecnología es hablar de una configuración concreta, la tecnología es un fenómeno fáctico, más allá de sus características generales. Las tecnologías particulares están condicionadas por los factores concretos de su implementación en un ambiente institucional determinado y que es necesario especificar.

*Carácter sistémico:* Una tecnología no puede conceptualizarse como un conjunto de artefactos aislados. Cualquier tecnología, por simple que sea, está insertada en un entramado sociotécnico que la hace viable.

*Heterogeneidad:* Los sistemas tecnológicos realizados son heterogéneos, más allá de determinadas homogeneidades de algunos de sus componentes.

El reconocimiento de estas características de las tecnologías se hace necesario para entender el éxito o fracaso de la incorporación tecnológica en situaciones específicas y se aleja de la ilusión de las soluciones estandarizadas, válidas en cualquier contexto (Pollit, 2005 y Hood, 2006). Estas características contrarrestan el punto de vista que otorga cierta autonomía a la tecnología.

Por tanto, se trata las tecnologías desde un lugar diferente al de las recetas prescriptivas, ajenas a toda coordenada de tiempo y espacio. Un tratamiento alejado de la cultura tecnocrática del saber autónomo y objetivo, imperante en muchos ámbitos académicos y de gestión. Supone abandonar la falacia tecnocrática, vigente en múltiples iniciativas de cambio público (Haggard, 1995), esta visión, favorece una concepción simplista y equívoca del fortalecimiento de las capacidades organizacionales, visión que ha dado múltiples muestras de ineficacia.

### *2.1.1.El eje cambio - permanencia*

Se asume una posición de reconocimiento de competencias y valores en el sector público; cuya permanencia y potenciación es no sólo necesaria, sino imprescindible, para la construcción de capacidades de gestión acordes con los nuevos desafíos (Olsen, 2005). Esto supone que no todo el diseño de los gobiernos locales debe cambiarse del mismo modo ni con la misma intensidad. Por el contrario, el referido a las áreas de producción de bienes y servicios de tipo permanente requiere parámetros estables, más cercanos a los vigentes a fin de garantizar una correcta prestación e igualdad de acceso a la ciudadanía (Schweinheim, 2012) y que los cambios requieren garantizar algunas continuidades que permitan ciertas certezas, de modo de garantizar niveles básicos de certidumbre y confianza para los actores internos y externos (Peters y Pierre, 1998).

Se propone la innovación como un proceso social, por tanto, se reconoce el conflicto, la existencia de posiciones encontradas entre los diferentes actores como constitutivos del proceso (Powell y DiMagio, 1999).

### *2.1.2.Los actores*

Los procesos de cambio institucional implican la puesta en juego de los intereses, las lógicas y racionalidades de los actores organizacionales: la política, la técnica, la burocrática, la corporativa, la del ciudadano. Este planteo del juego de actores en el proceso no es ingenuo, asume las innovaciones como procesos políticos complejos donde se dirime poder, y como tales articulan y redefinen lógicas y posicionamientos. Los procesos y sus productos, por lo tanto, aparecen como resultantes de las capacidades diferenciadas de cada grupo de actores de movilizar recursos y de la naturaleza de éstos (Martínez Nogueira, 2002, Moe 2006, Offe, 2006).

Esta perspectiva pone la mirada en los incentivos para el cambio, qué beneficios movilizan a los actores a abandonar una zona de certeza normativa, la institucionalidad vigente, y qué costos puede implicar el cambio, en un marco de racionalidad limitada, donde los actores operan con serias restricciones cognitivas, de acceso a la información y de limitaciones institucionales ( North, 1992, Serna, 2001).

Por tanto, se inscribe en una línea de trabajo que no reniega del cambio como irrupción absolutamente novedosa y diferenciada del estado preexistente. Sin embargo, hace más énfasis en los procesos incrementales, graduales, orientados a transformaciones menos vertiginosas y abruptas. Pero claramente orientadas a la transformación institucional, asumiendo que el cambio institucional solo puede llevarse adelante cuando los actores asumen las nuevas prescripciones racionalizadas e impersonales, como parte de las reglas de juego reconocidas y vigentes (Serna, 2001, Powell y Di Maggio, 1999)

### 2.1.3. Las dimensiones de capacidad

Como se señaló, se considera la capacidad de gestión como la resultante compleja de diversas dimensiones en juego: dimensiones políticas, de contexto, de redes, institucionales, organizacionales y humanas (Hilderbrand y Grindle, 1997).

Se consideran los intercambios recíprocos entre estas cuatro variables: el eje cambio permanencia, las tecnologías, las dimensiones de capacidad y el juego de los actores involucrados para el logro de innovación institucional. Entendido como la producción, apropiación y explotación con éxito de nuevas formas de gestión que aporten soluciones inéditas a problemas situados.

## 2.2. Los momentos de la innovación

El método, se estructura a partir de tres momentos diferenciados entre sí, pero profundamente articulados:

### Cuadro N° 9: Método ERI

<b>E</b>	<b>Experiencia</b>
<hr/>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• GENESIS Y TRAYECTORIA HISTORICA</li><li>• PROBLEMAS Y DIMENSIONES DE CAPACIDAD</li><li>• ORGANIZACIÓN DESEADA Y CAPACIDADES NECESARIAS</li></ul>	
<b>R</b>	<b>Reflexión</b>
<hr/>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• DISPOSITIVOS Y MECANISMOS DE GESTIÓN</li><li>• CAMBIOS Y PARÁMETROS DE DISEÑO EXPLÍCITOS</li><li>• INSTITUCIONES, ACTORES Y POLÍTICA</li></ul>	
<b>I</b>	<b>Innovación</b>
<hr/>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• NUCLEOS DE ACTUACION TECNOLÓGICA</li><li>• ESTRATEGIAS DE INNOVACION</li><li>• ACTORES Y PROCESOS</li></ul>	

Fuente: Elaboración propia

“E”) EXPERIENCIA: Integración del campo significativo de actuación, reconocimiento de los actores, las instituciones, las tecnologías y las capacidades involucradas en una problemática específica.

“R”) REFLEXION: Selección de núcleos de actuación tecnológica, construcción de redes y consolidación de estrategias tecnológicas.

“I”) INNOVACION: Aprendizaje organizacional e Innovación.

**Momento E: De la mirada de la experiencia, abarcadora e integradora.** Momento de apertura.

Desde la caracterización y reconocimiento de las diferentes experiencias de trabajo, se demarca preliminarmente el campo de actuación e identifican las redes de problemas de abordaje organizacional. Se trata de la etapa inicial de reconocimiento y análisis, con el foco en la demarcación del campo de la experiencia. Lo integran la identificación de los problemas de gestión, las redes de problemas y actores, la génesis y trayectoria tecnológica de la organización y como contraparte la organización deseada y las capacidades necesarias para lograrla.

Productos:

- Caracterización y reconocimiento de las diferentes experiencias de trabajo a abordar. Demarcación preliminar del campo de actuación.
- Identificación de los temas centrales de abordaje organizacional.

**Momento R: De la mirada de la reflexión en profundidad,** instancia de profundización, explicación y articulación.

Identificación de los conjuntos de actuación tecnológica a partir de la reflexión sobre las tecnologías de gestión vigentes en la organización y el análisis de las dimensiones de capacidad (contexto, redes, institucional, organizacional y humana). En clave del eje permanencia-cambio, los actores reconocen aquellas tecnologías y configuración de las dimensiones de capacidad que deben ser recuperadas por su valor, a la luz de la organización deseada y las trayectorias reconocidas. Asimismo, se identifican como conjuntos de actuación aquellas dimensiones y tecnologías que forman parte del proceso de transformación y, con qué conocimientos cuentan los actores organizacionales para este proceso.

Productos:

- Identificación de los conjuntos de acción (problemas de la organización y sus actores) para el abordaje organizacional.

**Momento I, de la mirada innovadora:** Se trata del momento de aprendizaje, construido como síntesis en la identificación de núcleos y estrategias de innovación, las redes de actores y los procesos para llevarlas adelante.

Productos:

- Definición estratégica de los nudos críticos para la vigencia institucional.
- Valoración de los mismos, identificación de criterios y mecanismos para su abordaje.

Algunas características

< Es un proceso de construcción de aprendizaje

La vigencia de las organizaciones públicas es un fenómeno complejo donde se articulan conflictivamente componentes diversos en una unidad provisional. Este trabajo de construcción de aprendizajes, por tanto es un proceso dialéctico que, a partir del reconocimiento de lo empírico, lo deconstruye en sus principales componentes y lo reconstruye reconociendo la unidad en la diversidad. Supone atención a lo emergente en una línea de trabajo incremental no centrada exclusivamente en los aspectos conceptuales o procedimentales. Se mueve en un espacio construido entre opuestos, caos y método.

Organiza metodológicamente opciones de trabajo pero, creativamente, incorpora lo emergente, novedoso e imprevisto. Se construye como una metodología abierta que suma, se modifica y enriquece en el andar. Se aleja de lo metodológico entendido como lineal. Como todo proceso se despliega, avanza, retrocede, duda, varía, y ésta es su riqueza, la oportunidad de la duda y el conflicto como eventos provocadores de reflexión y constructores de nuevos desafíos.

< Es una experiencia de innovación social

Como innovación es un mecanismo complejo que permite transformar el conocimiento genérico y parcial, inicial en específico. Se nutre de las definiciones estratégicas de la organización, y a su vez define nuevas intervenciones estratégicas como resultado de las reflexiones y aprendizajes sobre la experiencia.

Es un proceso de desarrollo de capacidades que, permite el aprendizaje organizacional desde la recuperación de las experiencias, a través de la reflexión. Se trata de un proceso en bucles, estrategia – experiencia - reflexión – innovación- nuevas estrategias, que articula y potencia lo desarrollado en la praxis como cambio cultural; ya que se reconoce la imposibilidad de gestionar desde una sola lógica la incorporación tecnológica, por lo tanto se nutre de la articulación de miradas, recursos y competencias diferenciadas en el proceso.

### *2.2.1.Momento E: De la experiencia*

Momento de la apreciación situacional a partir de las experiencias, de los desafíos de la organización, sus actores, su cultura, sus síntomas y deseos.

En este momento se construye el primer mapeo de actores, identificando a todos aquellos vinculados a cada uno de los ejes de trabajo y haciendo el primer avance para identificar la relevancia de los mismos. A su vez se inicia, articuladamente con la percepción integral y el trabajo analítico que, permite reconocer las diferentes facetas de la organización, al identificar sus ejes estructurantes, las problemáticas y actores asociados a los mismos, identificando los nuevos modos de interacción y las nuevas demandas ciudadanas.

Esta apreciación situacional se trabaja con diferentes herramientas a fin de posibilitar un rastillaje extensivo – intensivo, intencional de las diferentes experiencias de los actores. Algunas herramientas metodológicas son el análisis de documentación de los procesos y las reuniones focales de “memoria de experiencias”.

Es el de la puesta en marcha de un juego de interpelaciones mutuas desde diferentes racionalidades para la revisión de la experiencia. Este momento fundacional es crítico ya que las mayores posibilidades de éxito de un proceso innovativo dependen del mayor grado de intercambio, articulación, combinación y enlace que sea posible promover entre los actores. Son relevantes el clima de confianza, libertad y autonomía que se construya entre los actores que son partícipes del intercambio. Esto signará, en alguna medida, los desarrollos y resultados posteriores ya que para que se produzca innovación aparece como necesario el sentido de pertenencia, de compromiso con los valores de la gestión, pero asimismo, un fuerte contenido de cuestionamiento y revisión crítica de los procesos y medios organizacionales. Del cruce, del conflicto en juego es posible producir nuevos conocimientos y prácticas.

Algunas de las actividades principales del momento:

- Identificación preliminar de la red de actores vinculados a los procesos en estudio, dependencias estatales de las diversas jurisdicciones que intervinieron
- Diseño del proceso
- Relevamiento de documentación
- Identificación de informantes calificados
- Primeros “focus groups”

Con el resultado de este trabajo de exploración se alcanzan los primeros productos del Proceso:

- Trayectoria histórico-tecnológica de la organización

- Identificación, caracterización y fundamentación de los problemas de gestión que fueron abordados en los procesos de transformación a estudiar
- Imaginario de gestión deseada
- Identificación de redes de actores asociadas, niveles de participación, conocimiento, información.
- Análisis de las redes de conflicto o consensos iniciales

### *2.2.2.Momento R: De la mirada de reflexión*

En el momento E se identifican los problemas de gestión más significativos para los actores involucrados. Desde la noción de racionalidad limitada se asume, siguiendo a Perrow (1972), que las definiciones de problemas se construyen a partir de un modelo simplificado de la realidad. Sin embargo, se trata de un momento clave porque la definición del problema signa la línea de abordaje de la situación.

Esta definición del problema se hace a partir de la experiencia pasada, la atención selectiva de elementos presentes y una noción de direccionalidad más o menos explícita. Los actores en sus prácticas se encuentran con problemas ambiguos y/o perversos, información incompleta acerca de los fundamentos y consecuencias del mismo y las posibles alternativas de resolución. Del mismo modo los valores, preferencias e intereses no siempre son suficientemente explícitos ni estables, y el decisor debe trabajar con tiempos, recursos y competencias limitados. Es por esto que los problemas identificados deben ser trabajados desde otros registros que

permitan disponer de mayor calidad de elementos para comprender el desarrollo del proceso.

La información para la toma de decisiones es fragmentada y costosa, alejada de los presupuestos del modelo racionalista. La clave de diseño asumida es, información selectiva (de gran nivel de detalle sobre los problemas identificados) correctamente contextualizada: el universo de exploración cubierto de modo general, sin gran detalle, pero que permita identificar focos de atención, posibles factores críticos.

Según el enfoque racional sería necesario hacer una investigación exhaustiva de todas las dimensiones organizacionales en un grado de detalle absolutamente importante y con una frecuencia considerable. Sin embargo, el resultado sería un caudal prácticamente inmanejable de detalles sin posibilidades reales de análisis (Etzioni, 1992). Por el contrario, desde un esquema de racionalidad limitada se trabajará en la recolección de información selectiva para la situación particular.

Se focalizará en la disposición de información relevante sobre el tratamiento de las dimensiones de capacidad involucradas y el juego de actores en el proceso. De este modo, si bien la evaluación exhaustiva y detallada es imposible e inviable, la revisión selectiva es un valor para la construcción de acciones estratégicas. Se trata de construir información selectiva, no numerosa, para implementar mecanismos de decisión eficaces.

El momento R, por tanto se centra en el análisis en profundidad de las tecnologías disponibles, sus características y posibles impactos organizacionales. Asimismo de las dimensiones de capacidad

involucradas en las redes de problemas identificados. Entendiendo estos problemas como enracimados de componentes que por su gravedad o potencialidad son claves para la vigencia organizacional.

Este momento, en particular, se ocupa de construir estos conjuntos, identificando los diferentes componentes que los constituyen y sus eslabonamientos causales y redes de articulación. El análisis de los problemas supone no sólo la profundización de su caracterización (el derecho de la trama), sino su puesta en relación con los otros problemas y con los actores (el revés de la trama). En una perspectiva de tipo relacional, que posibilita avanzar en el tratamiento de los conjuntos de actuación tecnológica.

Las herramientas a utilizar son las reuniones focales de análisis y los mapas tecnológicos. Es necesario tener presente que es un momento de reflexión y análisis sobre fenómenos en los que los actores formaron parte. Por tanto, no se trata de construir conceptos sobre un objeto ajeno sino conocimientos significativos sobre situaciones compartidas desde diferentes miradas.

Asimismo es un momento para revisar, releer, codificar y documentar los conocimientos preexistentes, implícitos, dispersos y efímeros. Se trata de lo que algunos autores llaman construir el mapa del conocimiento organizacional y que, involucra saberes teóricos, experiencias, expertos, procesos, técnicas, redes, etc.

En este punto la relación dialéctica se da en el entrecruzamiento de los saberes preexistentes puestos en una nueva dimensión y los nuevos

saberes, como incorporación novedosa de prácticas o concepciones no conocidas hasta el momento por los actores.

En suma, la pluralidad de saberes relevantes respecto a las diversas dimensiones del problema, puestos en relación en clave dialogal y crítica. Este conocimiento que existe y funciona informalmente en los intercambios de los actores pero al que las organizaciones suelen prestar muy poca atención envueltas en la vorágine cotidiana de responder de modo estándar a infinitos problemas estandarizados.

Algunas de las principales actividades son:

- Definir, con los actores, las redes de problemas a abordar por su criticidad
- Revisar la necesidad de incorporación de nuevos actores
- Revisar las relaciones vigentes entre los actores intervinientes en el proceso y el modo de relacionamiento en los diferentes momentos
- Relevar y construir información significativa sobre el tratamiento de las diferentes dimensiones de capacidad de la organización ( contexto, redes, política, organizacional, humana)
- Promover el involucramiento y desarrollo de los actores involucrados

Los principales productos de este momento son:

- Los conjuntos de actuación tecnológica que se abordaron en el proceso: Redes de problemas, tecnologías y actores

- La caracterización del mapa tecnológico de la organización (trayectoria, situación de inicio del proceso y de fin, tecnologías incorporadas)

### *2.2.3.Momento I: De la mirada de Innovadora*

En el momento anterior se reconocieron los conjuntos de actuación. En este momento se identifican, los núcleos de actuación tecnológica entendidos como nudos críticos de alta potencialidad o de un alto nivel de obstaculización a la gestión, que hacen imprescindible su tratamiento para la construcción de nuevas capacidades y son factibles de abordar a través de tecnologías de gestión. Se construyen a través de un proceso de síntesis, selección y apropiación estratégica. A partir de los conjuntos de actuación identificados en el momento anterior.

Es el momento crítico de aprendizaje, el momento de la innovación como construcción explícita de algunos conocimientos que permitan dar respuesta a los nuevos desafíos. Es innovativo en tanto y cuanto construye conocimientos basados en un proceso de resignificación y recombinación de los conocimientos preexistentes.

La clave es la identificación de núcleos para la construcción de procesos que consoliden nuevas capacidades. Reconocer los núcleos de actuación es una definición imprescindible, vital para delimitar y orientar nuevos procesos de actuación; es decir, las múltiples decisiones encadenadas que suponen la materialización de los procesos de transformación tecnológica. Este momento es fundamental a la hora de trabajar con una direccionalidad anticipatoria que construya capacidades en los actores para una acción cada vez más solidaria, estratégica y compartida.

## Principales Actividades

- Redefinir la red de actores imprescindibles
- Inferir la lógica predominante del proceso
- Revisar los procesos de transformaciones en las competencias y “saberes” de los actores
- Producir información estratégica

Para esto se trabaja en reuniones focales críticas.

Los productos de este momento son la identificación de claves para el abordaje de procesos de cambio organizacional. Entendidas éstas como opciones estratégicas, a leer situacionalmente, y no como “modelos a replicar”. Desde esta perspectiva, podremos consolidar conocimiento relevante y situado que permita desarrollar procesos de innovación cada vez más valiosos organizacional y socialmente.

Se trata de identificar claves de actuación para proponer, como actores y gestores, una serie de alternativas en el diseño de acciones de transformación para que efectivamente éstas posibiliten construir más capacidades de accionar público.

El desafío es construir vínculos entre diferentes casos, que permitan trabajar articuladamente lo que los participantes valoran como innovación. Es necesario el análisis de las semejanzas y similitudes: el reconocimiento de abordajes diferentes para problemas semejantes, los métodos, técnicas y procesos vividos y los aprendizajes de estas experiencias.

El proceso abierto, así diseñado, posibilita reconocer otros saberes - explícitos e implícitos- sobre problemáticas en algunos puntos

semejantes, desarrollar capacidades de reflexión y análisis de otros puntos de vista sobre los temas tratados, saber expresar y sostener concepciones, así como proponer y evaluar herramientas novedosas para la gestión de las políticas públicas en situaciones disímiles. Se trata de desarrollar niveles de comprensión situacionales, poniendo en juego una lectura de su sentido y dirección, en clave de complejidad.

### **3. Reflexiones sobre el método**

A lo largo del capítulo se ha asumido la noción de capacidades como un concepto integrador que incluye: posibilidades para transferir destrezas y conocimientos a nuevas situaciones dentro de la organización, redes de actores en un juego de conflicto y cooperación e innovación tecnológica. Por tanto, integra saber y hacer, superando la falsa dicotomía reflexión-acción, teoría y praxis.

El método propuesto es un medio para una reflexión sistemática y productiva que posibilita aprender de y para la acción, a partir de nodos específicos de trabajo. Está orientado a la innovación, y a la vez, inserto dinámicamente en la vida organizacional. Por tanto supone múltiples y variadas decisiones, algunas deliberadas y otras emergentes.

No todo el proceso es pautado (se sugieren, por ejemplo, sólo algunas herramientas y productos) ya que esto implicaría precisamente perder un componente de gran potencialidad: la flexibilidad para la atención a las particularidades de cada situación.

Se puede definir, por tanto como una línea de método para la innovación organizacional, más que como un método estricto. Es abierto y dinámico,

capaz de asumir formas particulares según las decisiones de los actores que participen en los diferentes procesos. Asimismo es perfectible, factible de transformaciones a partir de nuevos aprendizajes basados en la práctica.

Es necesario señalar una tensión subyacente, no se trata sólo de promover “hitos” innovadores, se trata de promover una nueva cultura de trabajo, donde el estándar sea la innovación en las decisiones.... Este es un proceso cultural que no se resuelve con los alcances y los tiempos de un cambio particular, ni innovando las prácticas de sólo algunos actores de cada organización. Requiere de la consolidación de mecanismos permanentes de encuentro y desarrollo de las comunidades que funcionen, a su vez, como promotoras de nuevos espacios en las organizaciones.



## **Capítulo 5: Discusión general de los resultados**



## **1.Resultados generales<sup>19</sup>**

Como se señalara en la Introducción, la presente tesis se propone responder dos núcleos de preguntas:

- Respecto a las características de los cambios llevados adelante por los municipios para hacerse cargo de los nuevos roles asumidos en los últimos veinticinco años y sus impactos en términos de capacidades de gobernanza local.
- Respecto a los causales de estos impactos, a partir de la evaluación de los parámetros técnicos utilizados para los cambios de diseño y la indagación preliminar en torno a otros factores no técnicos, vinculados a la institucionalidad de las organizaciones.

En relación a la primera pregunta se verifica un importante nivel de acciones en torno al cambio de diseño de los gobiernos locales. Particularmente altos son los niveles de incorporación de nueva normativa que regule la ampliación de funciones municipales y la incorporación de nuevas estructuras municipales para hacerse cargo de esas funciones. Del mismo modo, aunque en menor nivel, se verifica la incorporación de tecnologías de gestión y tecnologías de la información y las comunicaciones. Sin embargo, no se pueden identificar relaciones positivas con las capacidades.

---

<sup>19</sup> Basado en el trabajo “Abordajes y claves de diseño organizacional para gestionar la complejidad en gobiernos locales” de la autora, presentado en el Simposio de Capacidades Estatales del XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Paraná, 17 al 20 de julio de 2013. Publicado en Acta ISBN: 987-26929-3-9

Los municipios de la región alcanzan bajos niveles de capacidad, 1,98 como valor regional, según se señalara en el Capítulo 2; de los once municipios estudiados tres presentan valores muy bajos de capacidades, dos niveles bajos, y cuatro medios, por el contrario sólo un municipio detenta un valor alto y otro un nivel muy alto. Los valores de los subíndices para la región asumen también niveles bajos en el subíndice de gestión municipal (1,77) y muy bajos en redes (0,96), por su parte, el subíndice de visibilidad presenta altos valores, (4,59).

Los resultados del ICGD están señalando claramente las distancias existentes, la brecha, entre las capacidades vigentes en los municipios y aquellas planteadas por las nociones académicas como capacidades necesarias para la gestión de gobernanza local. En efecto, se verifican niveles bajos de capacidad en la región y una prevalencia de los niveles bajos y muy bajos en la mayoría de los municipios.

Este resultado pone seriamente en cuestión la actuación real de los municipios como actores de políticas públicas, con posibilidades de incidencia real sobre el desarrollo territorial. En el marco del cambio de roles municipales hacia un gobierno vinculado, y la necesidad de actuación compleja y multijurisdiccional descriptos, el bajo nivel de capacidades para la gestión de gobernanza urbana evidenciado posiciona a los municipios, por el contrario, como actores muy débiles en la arena de las políticas con impacto territorial. Esta constatación, acompañada del resurgimiento del estado nación y la recentralización de políticas, evidencia a los gobiernos locales en una situación más cercana a de la

destinatarios, más o menos hábiles, de políticas centrales, con escasa capacidad de negociación, que a la de actores de política territorial.

En cuanto a los resultados de los diferentes subíndices, los municipios obtienen mayores valores en el subíndice de Gestión Municipal, que mide las capacidades en la organización municipal que para la gestión en red. Sin embargo, este Subíndice tiene un comportamiento divergente con el ICGD. La totalidad de los municipios han llevado adelante cambios en su normativa, y la mayoría han incorporado nuevos mecanismos o dispositivos de gestión. Asimismo han incorporado TICs en diversa medida, sin embargo estos cambios no parecerían estar afectando directamente las capacidades de los municipios.

Por su parte, el Subíndice de Redes presenta una amplia diversidad de valores para la región y es el subíndice que presenta un comportamiento más semejante al ICGD. Los municipios han desarrollado asimismo, mecanismos de gestión en red, con una gran diversidad entre ellos. Este resultado presenta relevancia ya que estaría verificando los postulados de la gobernanza local, en cuanto a la capacidad de gestión como resultante de la articulación de trabajo en red.

Se ha podido establecer alguna vinculación preliminar entre el comportamiento del ICGD y la variable apropiación por parte de los agentes municipales de los cambios introducidos. Este punto, que requiere ser profundizado, está en línea con los postulados del neo institucionalismo al señala que los cambios sólo cuando son institucionalizados producen modificaciones en el accionar organizacional.

Respecto al segundo núcleo de preguntas de esta Tesis es necesario señalar que los dispositivos mayoritariamente implementados y los parámetros de diseño utilizados, están claramente vinculados al diseño de organizaciones burocráticas o mecánicas: incorporación de nueva normativa y nuevas áreas a la estructura: parámetros de diseño estructural y de división y especialización por funciones para la organización del trabajo. Ambos son claramente correspondientes al modelo de diseño burocrático. Es decir, si bien la introducción de modificaciones son múltiples, no estarían poniendo en juego, en principio, los parámetros de diseño de las organizaciones burocráticas en la mayoría de los casos.

Según se señalara estos parámetros no son los más apropiados para la gestión de contextos complejos y dinámicos. Aquí puede encontrarse una primera respuesta a los escasos resultados de los cambios promovidos, se plantean desde el mismo paradigma de racionalidad única tradicional, no alteran el modo de pensar, diseñar y articular su diseño organizacional con los nuevos fines.

Esto no pone en cuestión las modificaciones introducidas, sino el sentido de las mismas. Se realizan acciones de cambio, se introducen modificaciones, pero éstas siguen repitiendo la misma lógica, no se pone en cuestión el modelo.

Sin embargo, es posible encontrar algunas iniciativas interesantes y modificaciones que se van corriendo hacia parámetros más orgánicos de diseño de organizaciones, si bien con algunas limitaciones en sus alcances o en sus logros efectivos. Particularmente, la implementación de mecanismos internos de coordinación y de redes territoriales.

Si bien estas implementaciones avanzan en mucha menor medida que las definidas en el punto anterior y son más periféricas y limitadas en sus logros, presentan un alto potencial. Éste radica en la capacidad de promover innovaciones hacia formas más flexibles de estructuras, hacia nociones de diversidad de dependencias y acciones descentralizadas. Sería necesario plantearse algún tipo de estudio diacrónico, de proceso a fin de analizar las posibilidades reales de dejar de ser formas periféricas y precarias de articulación e ir constituyéndose en un entramado orgánico y fluídamente articulado.

Un punto aparte en la consideración merece el bajo nivel, en relación a las otras modificaciones introducidas, que posee el desarrollo de acciones de formación del personal. Este punto es particularmente preocupante, ya que sin el aporte de los agentes públicos no hay transformación en el estilo de gestión que sea posible. En este sentido se abren algunas posibilidades para establecer la falta de atención a la necesidad de institucionalización de los cambios, ya que no pudo relacionarse las acciones de formación con los cambios de diseño, por el contrario se identificaron iniciativas aisladas y sin puntos de contacto.

Es necesario señalar algunos interrogantes referidos a la extensión de la aplicación de tecnologías de gestión en los municipios. Este es un cambio en los parámetros de diseño muy interesante, que habla de la búsqueda de nuevos mecanismos. Sin embargo, parecería necesario relativizarlo dada la escasa apropiación que se manifiesta por parte de los agentes municipales, con la única excepción de las tecnologías de calidad.

Esto da cuenta del bajo nivel de institucionalización de los cambios, por el cual los nuevos procedimientos, dispositivos o mecanismos de gestión son incorporados por los miembros de una organización como las reglas de juego efectivamente vigentes (Serna 2001). Esta no institucionalización de los cambios más vinculados a nuevos modos de actuación y a patrones no burocráticos (tecnologías de gestión, diseños innovadores, etc.) refuerza las conclusiones del punto anterior.

En síntesis, en muchas de las iniciativas de cambio ha primado la perspectiva de una racionalidad organizacional única (traspaso tecnológico) o los parámetros de diseño no han sido los más adecuados (más cercanos al modelo de las organizaciones burocráticas modernas), pero en otros, donde se ha incursionado con mecanismos más orgánicos y dinámicos, las iniciativas generalmente han sucumbido por la falta de enraizamiento. No han logrado institucionalizarse, es decir, ha habido cambios tecnológicos pero no han conseguido el estatus de cambios institucionales, por el contrario, han sucumbido ante una institucionalidad vigente muy marcada que ha hecho volver las cosas a su “cauce natural”, la inercia organizacional.

De alguna manera, la inercia institucional ha logrado prevalecer, haciendo que se minimicen o directamente se aborten las iniciativas vinculadas a cambios de patrón. Este es uno de los puntos críticos que ha llevado a pensar que nada cambia cuando, como se pudo evaluar, se han llevado adelante muchos cambios de diseño. Volviendo a Crozier (1964) “la burocracia está hecha para no innovar, esto no es malo en sí mismo, es un

diseño donde la innovación es una perturbación, lo esperado es la regularidad y la permanencia”.

## **2.Claves de diseño**

A partir de estos resultados se propone identificar algunas claves de diseño de organizaciones entendidas como el señalamiento de perspectivas y parámetros de diseño más ajustados a las necesidades de los gobiernos locales y la identificación de estrategias valiosas para construir una nueva institucionalidad que permita resultados positivos en clave de incremento de las capacidades de los gobiernos locales.

Son los cambios institucionales aquellos que efectivamente producen un cambio de matriz organizacional, construyen un nuevo modo de abordar y resolver los problemas y necesidades vigentes. Ahora bien, ¿cómo llevarlos adelante para que no sucumban a la inercia organizacional?

La propuesta es trabajar el diseño desde otros lugares para hacerlo efectivamente innovador, motor de nuevas capacidades en las organizaciones locales. Una ampliación de mirada en una perspectiva múltiple que incluya: una observación escrutadora, una perspectiva dialéctica y una actuación en clave política.

Con una perspectiva dialéctica: como un proceso estratégico de movimiento, no una mirada lineal, que exige revisión de las tensiones vigentes, análisis conjunto y acuerdos de actores.

Una actuación en clave política: estratégica, que centrada en un análisis continuo y cuidadoso de las relaciones de poder, construye nuevas configuraciones capaces de señalar rumbos, movilizar recursos y

efectivizar logros. Y teniendo presente que esta mirada ampliada, aún será parcial y por tanto puede ser descrita por contingencias y fracasos.

Este punto propone, por un lado señalar algunas características de diseño organizacional que deberían tenerse en cuenta a la hora de plantear cambios, para que éstos estén en línea con los desafíos a afrontar. Y, por otra parte, identificar claves estratégicas para gestionar cambios de diseño organizacional de los municipios, que permitan avanzar en su institucionalización y hacerlos efectivos.

Si esto es así, abordar estos núcleos requiere cambios de diseño organizacional que contemplen un patrón más dinámico y orgánico, que permitan avanzar hacia: a) el desarrollo de capacidades para el cruce de racionalidades en la definición de estrategias; de modo de resolver satisfactoriamente la necesidad de vincular perspectivas políticas con competencias técnicas y expectativas ciudadanas en la resolución de problemáticas; b) abordaje multidimensional de los problemas, que permitan articular disciplinas y saberes en el diseño de acciones y c) construcción de redes de actuación que involucren diversidad de actores y jurisdicciones en un accionar estratégico.

Este triple desafío: facilitar el cruce de racionalidades, desarrollar políticas integrales y multidimensionales y gestionar en red con otros actores es el que pone en crisis el diseño de las organizaciones públicas locales. Su matriz de diseño está pensada en otro sentido, para atender el diseño y la administración de políticas diametralmente opuestas, se podría decir que el diseño organizacional de los municipios está pensado para la

administración de servicios, y muy lábilmente vinculado a la gestión de políticas.

En el primer sentido la mayoría de los municipios intentaron, acríticamente, descentralizar, llevar adelante procesos de planeamiento estratégico, presupuestos participativos, etc. con resultados muy diversos y generalmente muy alejados de los objetivos buscados. Respecto a los cambios del diseño organizacional, como se vio, no modificaron el modo de operar ya conocido ya que mayoritariamente se basaron en transformaciones que no pusieron en juego el patrón burocrático tradicional. Lo que contribuyó, por el contrario, a desarrollar estructuras más amplias y con mayores dificultades de coordinación. Es posible también identificar algunas experiencias donde se dieron exploraciones en diseños más innovadores, alejados del patrón tradicional. Sin embargo éstos se han transformado en enclaves de innovación en un contexto de organización tradicional y lejana, sin haber generado los impactos esperados en el resto de la organización (Martínez Nogueira, 1995).

Como registro compartido por ambos tipos de iniciativas se puede reconocer una alta incidencia del componente técnico sobre el político y el institucional (Grandinetti y Pineda, 2004). Es importante el señalamiento que hacen Tecco y López (2004), la disposición tecnológica no garantiza capacidad tecnológica, esta requiere capacidad para articular y liderar proyectos, inteligencia y capital humano. Esto contribuyó a los muy bajos niveles de apropiación por parte de los agentes públicos y de la ciudadanía identificados, y por lo tanto a la imposibilidad de su institucionalización (Grandinetti, 2013).

Como se señalara, la institucionalidad de una organización refiere al conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos que se desarrollan en un determinado entorno organizativo y que inciden directamente en la actuación desarrollada por los diferentes actores (Serna, 2001). Estas instituciones van cobrando vida y consolidándose hasta que alcanzan un nivel de institucionalización que las convierte en parte incuestionable de la realidad. No necesariamente son fruto de un diseño consiente. Tienden a la estabilidad, a permanecer, ya que lo institucionalizado cambia más lentamente que lo que no, aunque conviven con una relativa heterogeneidad y tensiones de cambio (Powell y Di Maggio, 1999).

Por tanto, la innovación requiere operar sobre los condicionantes institucionales:

- Normativos: los comportamientos organizacionales “apropiados”
- Regulativos: los modos de relacionarse esperados entre los miembros de la organización
- Históricos: el peso de las decisiones primigenias, fundamentales, o instaladas en el lugar de mira sobre las decisiones y acciones presentes (Serna, 2001).

Estas instituciones siempre funcionan como condicionantes del cambio, *en lo normativo, en lo regulativo y en lo histórico*: cuáles son las conductas permitidas.

Aquí aparece la preocupación del incentivo para el cambio. Que va a hacer que se dejen los patrones, las rutinas, los modos tradicionales y se modifiquen por los nuevos (North, 1990). Cambiar las instituciones

requiere incentivos, que permitan visualizar que los nuevos modos de actuar solucionan los problemas.

Por lo tanto, llevar adelante un cambio institucional requiere tener presente que se trata de movilizar de modo firme y sostenido en el tiempo las iniciativas y se alcanza recién cuando nuevas estructuras, acciones o procesos se aceptan y pasan a formar parte del “escenario cotidiano”, las nuevas pautas son aceptadas por el conjunto de actores como válidas universalmente, en definitiva, son institucionalizadas.

Un proceso de cambio, por tanto, es un camino de construcción de nueva institucionalidad que requiere de actores que lo inicien, convenzan, sostengan y recreen las viejas reglas en reglas significativas (Prats, 2006 y Haggard, 1995). Los actores en las organizaciones construyen, dirimen y pelean poder. El proceso requiere entonces identificar con quienes iniciar el cambio, a quienes es necesario convencer, con quienes sostener y con quienes recrear. En este sentido algunas claves son: identificar quiénes son los actores relevantes, cuáles son los incentivos para el cambio para los distintos grupos de actores y cuáles son las alianzas que pueden colaborar en el proceso de cambio.

El cambio como proceso político plantea la necesidad de estrategias, pero no como línea de trabajo que puede ser planificada absolutamente desde sus inicios, sino de estrategia entendida como abordaje de problemas perversos o desconcertantes (Camillus, 2008). El autor identifica cinco características de estos problemas: Si un problema involucra a muchos actores con prioridades en conflicto; si sus causas no son claras; si cambia con cada intento de abordarlo; si no lo hemos afrontado antes; y si no hay

forma de evaluar previamente resultados certeros de las herramientas disponibles, hay muchas posibilidades de que el problema sea perverso.

Los procesos lineales tradicionales: identificar problemas, recopilar datos, estudiar todas las opciones, escoger una estrategia, no funcionan para los problemas perversos. Éstos demandan procesos sociales que involucren constantemente a los actores, exploren problemas relacionados, reevalúen la definición del problema, y reconsideren los supuestos institucionales en juego.

La **estrategia** para el cambio, que parte del reconocimiento de los recursos y dispositivos disponibles, que identifica apoyos, conflictos y posibles alianzas, identifica el escenario de cambio compartido y señala las líneas de abordaje. Este punto es una de las deficiencias más serias de los procesos de cambio. Los cambios se inician y sostienen las más de las veces sin un correcto análisis estratégico situacional que permita edificarlos sobre algunas bases sólidas.

La **actuación**, con todo su componente de dinamismo y trabajo es el momento crítico, la hora de la verdad. Como tal, como momento crítico requiere la decisión y el espacio. Requiere que se asuma el compromiso de sostener el proceso, en esto el liderazgo juega un papel fundamental. Como todo proceso, los de transformación de las organizaciones, requieren tiempos, esfuerzos, saberes y querer profundamente involucrados y esto debe saberse y decidirse con todo lo que implica de costo de oportunidad para la organización.

A partir de estas premisas se propone en el Capítulo IV una metodología, el método **E. R. I. – EXPERIENCIA – REFLEXION - INNOVACION-** que contempla y organiza operativamente las variables identificadas en los procesos de cambio institucional. El método asume como criterio básico de diseño que el cambio sustentable requiere de profundos aprendizajes en los actores, por lo tanto de tiempos y esfuerzos sostenidos. En este sentido el método otorga particular relevancia a la participación y el involucramiento de los actores y el tratamiento de la dimensión institucional.

Se propone un método basado en un proceso dialéctico: que va de lo general (la reflexión el rastillaje del campo de la experiencia sobre la problemática) a lo particular ( la reflexión en profundidad sobre los problemas con sus redes de actores), para reconstruir la visión de lo particular inserto en lo general (los procesos de aprendizaje y la innovación).



## **Conclusiones**



La presente tesis parte de la siguiente premisa: los municipios han llevado adelante múltiples acciones de cambio organizacional para hacerse cargo de las funciones, más complejas, que han incorporado en los últimos veinticinco años (Grandinetti y Pineda, 2004). Estos cambios han tenido como finalidad desarrollar nuevas capacidades, ya que las características de su diseño organizacional no los hace aptos para gestionar entornos complejos, por su raigambre vinculada al modelo burocrático. Sin embargo, aún luego de ejecutados diversos cambios parecería persistir una extrema debilidad en las capacidades de los gobiernos locales (Abal Medina, 2010, Cao, 2008).

Esta constatación inicial, es la que da origen a la tesis, que se propone evaluar los impactos de los cambios organizacionales de los municipios en términos de capacidades e identificar posibles causales de estos resultados, referidos a los parámetros técnicos de diseño utilizados y al tratamiento de la dimensión institucional del cambio.

Se plantea, para llevar adelante este objetivo, cinco preguntas que estructuran el trabajo:

- |                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. ¿Cuáles han sido las principales características de las acciones de cambio llevadas adelante por los municipios para hacerse cargo de sus nuevos roles?          |
| 2. ¿Qué impactos o resultados han producido estas acciones en el diseño y las capacidades de los gobiernos locales?                                                 |
| 3. ¿Estos resultados están vinculados a los parámetros técnicos seleccionados para el diseño y gestión de los cambio?                                               |
| 4. ¿O, por contrario, aparecen algunos otros factores más allá de lo técnico, que influyen fuertemente en los resultados alcanzados?                                |
| 5. ¿A partir de las respuestas a las preguntas anteriores, es posible sistematizar alguna línea de método para abordar nuevos cambios de un modo más satisfactorio? |

La tesis se ubica en la línea de trabajo sobre gobernanza local; recupera los postulados de dos escuelas teóricas que forman parte del debate actual de la ciencia política y el campo de la administración pública: la gobernanza y la nueva institucionalidad (Martínez Nogueira, 2012). Explora una línea de convergencia entre la ciencia política y la teoría de la organización; ya que la investigación aborda la gobernanza teniendo en cuenta las restricciones de políticas y la tradición del management (Ingraham, 1997, Hesse, Hood y Peters, en Hood; 2005). Desde esta perspectiva el cambio en el diseño de las organizaciones de gobierno locales es evaluado según su contribución a redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza, en tanto promotores de capacidades para la gestión de la complejidad. No implica la anulación de modos de gestión preexistentes, vinculados al modelo burocrático, valiosos para la prestación de los servicios tradicionales, sino su complementación y reequilibrio para hacer frente a los nuevos roles. Las instituciones son recuperadas como un aspecto central para explicar los procesos de cambio; en cuanto reglas de juego, restrictoras y a la vez posibilitadoras de transformaciones a partir del juego de poder de los actores organizacionales. Por tanto el cambio organizacional es tratado como una cuestión de cambio institucional, no de mero diseño y la construcción de capacidades como resultante del cambio institucional (Brugué, 2013, Martínez Nogueira, 2012, Serna, 2001).

En este marco, las principales conclusiones son las siguientes:

**Sobre los impactos de los cambios en las capacidades:** Como respuesta a las dos primeras preguntas planteadas sobre los cambios llevados

adelante y los resultados o impactos en las capacidades de los gobiernos locales. Se verifica el bajo nivel de capacidades de los municipios de la región y, paradójicamente, el alto valor que alcanzan las modificaciones introducidas en el diseño organizacional. Estos resultados permiten verificar la brecha existente entre las acciones de cambio llevadas adelante y los resultados alcanzados en términos de capacidades de municipios para la gestión de gobernanza local.

1) En cuanto al nivel de las capacidades de los municipios el valor regional<sup>20</sup> es 1,98 sobre 10, siendo 0,19 el menor valor alcanzado por un municipio y 6,48 el mayor. De los once municipios, cinco se encuentran en los quintiles bajo y muy bajo de capacidades. Sólo un municipio alcanza un valor alto. El municipio cabecera de la región alcanza, por su parte un valor muy alto, sin embargo, este tiene características particulares, ya que se trata de un municipio de muy diferente escala del resto: 1.000.000 de hab., (frente a 35.000 hab. del municipio que lo sigue) y se trata, además, de un municipio referente por sus iniciativas de modernización de la gestión.

Este es uno de los puntos a profundizar en futuros estudios, el comportamiento del índice en municipios medianos y grandes a nivel

---

<sup>20</sup> Resultados de la primera medición del Índice de Capacidades de los Gobiernos Locales, ICGD, desarrollado por el Grupo Política y gestión de la Universidad Nacional de Rosario en 2008. El ICGD se estructura a partir de tres subíndices, Gestión Municipal, Redes y Visibilidad, cuyos valores aportan de manera equivalente al valor total de capacidades de gestión (ICGD). Región Rosario, Argentina, sobre una muestra de 11 municipios y comunas de diverso rango de población.

comparado. En este sentido se han realizado algunas pruebas preliminares con el municipio de Albuquerque, New México, Estados Unidos, de 500.000 hab. y El Municipio de Ciudad de la Costa, Uruguay,(120.000 hab.) y en ambos casos se ha podido utilizar correctamente el Protocolo de entrevista y realizar las mediciones correspondientes del ICGD, por lo que están dadas las condiciones para el desarrollo de investigaciones de estas características.

En cuanto a las conclusiones de las preguntas referidas a las posibles causales de los resultados, en particular a la vinculación de los mismos con los parámetros técnicos seleccionados para el diseño y gestión de los cambios o con otros factores más subyacentes, en el orden de dimensión institucional se arriba a las siguientes conclusiones:

**1) Sobre los parámetros racionales de diseño de los cambios y su impacto sobre las capacidades.** En cuanto a los mecanismos internos, medidos por el Subíndice de Gestión Municipal del ICGD, se verifican cambios en la totalidad de los municipios. Refieren a cambios en la normativa, estructuras o mecanismos de coordinación. Del mismo modo se incorporaron Tecnologías de la Información y Tecnologías de gestión, éstos últimos, con un muy bajo nivel de apropiación por parte de los actores organizacionales. Estos cambios no impactan en mayores valores del ICGD, por el contrario el subíndice gestión municipal tiene un comportamiento claramente divergente con el índice.

Asimismo, se ha verificado una importante incorporación de mecanismos de gestión en red con otros actores públicos y privados, medidos en el

Subíndice Redes. La gestión en red sin embargo, parece menos consolidada que los cambios de diseño interno, ya que se trata de iniciativas no institucionales y en la mayoría de los casos de naturaleza claramente emergente y circunstancial. Sin embargo, este subíndice, parecería ser el que acompaña en su comportamiento al ICGD. Este resultado presenta relevancia ya que estaría verificando los postulados de la gobernanza local, en cuanto a la capacidad de gestión como resultante de la articulación de trabajo en red.

En cuanto a los parámetros de diseño se concluye que los dispositivos mayoritariamente implementados están claramente vinculados al modelo burocrático; ya que se trata, en la mayoría de los casos de nueva normativa y nuevas áreas de estructura. Modo típico de resolución de la complejidad del modelo burocrático mecánico de gestión (Mintzberg, 1979).

Sin embargo, es relevante la correlación positiva encontrada con el índice de capacidades y la implementación de redes, que adoptan parámetros más orgánicos de diseño de organizaciones, del mismo modo la implementación de mecanismos internos de coordinación.

Este punto merece ser recuperado para su profundización en estudios futuros, considerando que los resultados alcanzados en la presente tesis refieren a redes muy puntuales, casi sin ningún nivel de institucionalización, por lo que sería necesario estudiar en profundidad el impacto de redes y mecanismos internos de coordinación más consolidados a fin de identificar con mayor claridad sus aportes a la construcción de capacidades.

Del mismo modo se proponen nuevas mediciones del ICGD que permitan consolidar los resultados alcanzados en dos sentidos:

- a. Mediciones comparadas: el ICGD es una herramienta útil para el desarrollo de estudios comparados y ya ha sido probado en diferentes contextos, por tanto presenta potencialidad para desarrollar estudios comparativos entre regiones y escalas municipales.
- b. Mediciones diacrónicas: la primera medición del ICGD, como se señalara, ha sido realizada en 2008, con una seria debilidad, los indicadores cuya fuente es el Censo Nacional corresponden a la medición del 2001, última vigente. Por tanto realizar mediciones periódicas que incorporen los nuevos datos censales permitiría robustecer los resultados alcanzados y a la vez, generar series para ver el desenvolvimiento de las capacidades en el tiempo.

**2) Sobre la dimensión institucional de los cambios:** Se ha podido constatar, que pese a la escasa atención prestada a la institucionalización de los cambios, los niveles de capacidades de los municipios tendrían una relación positiva con la institucionalización de los mismos.

En cuanto a la escasa atención a la dimensión institucional, las acciones de formación del personal son mínimas en relación a los cambios introducidos y no se relacionan con ellos, por el contrario, en la mayoría de los casos, responden a iniciativas del mercado. Del mismo modo es notoria la falta de desarrollo de incentivos para el cambio o de instancias de participación para los actores salvo en experiencias marginales. Por el

contrario sí se constataron cambios en la normativa vigente, pero en clave de regulación de las nuevas funciones, no de incentivos institucionales para su asunción.

Sin embargo, se ha podido establecer una vinculación entre el comportamiento del Índice y la variable apropiación por parte de los agentes municipales de los cambios introducidos. Esta conclusión corrobora el postulado neoinstitucional referido a la necesidad de que los actores organizacionales asuman las reglas de juego derivadas de los cambios introducidos como propias para que se pueda hablar de un cambio efectivo que impacte en las capacidades.

En este sentido se abren líneas de investigación futuras que permitan avanzar en el conocimiento del comportamiento de estas variables en los procesos, particularmente en torno los incentivos institucionales que movilicen involucramientos y el juego político de los actores institucionales en torno al cambio de reglas de juego.

Por último, respecto a la posibilidad de sistematizar alguna línea de método para abordar nuevos cambios de un modo más satisfactorio a partir de los resultados alcanzados, se concluye:

**3) Sobre las claves de los procesos de cambio para la construcción de capacidades:** Se verifica en las acciones de cambio llevadas adelante una prevalencia de la perspectiva de racionalidad organizacional única (traspaso tecnológico), con parámetros de diseño no adecuados (más cercanos al modelo de las organizaciones burocráticas modernas que al de organizaciones orgánicas). En los casos en los que se ha trabajado con

mecanismos más orgánicos las iniciativas generalmente han sucumbido por la falta de enraizamiento institucional.

Estas conclusiones permiten identificar claves para el abordaje de los procesos de cambio que impacten en la construcción de capacidades:

c. Diseño organizacional en base a parámetros orgánicos, adecuados a los nuevos contextos

d. Incorporación a los procesos de cambio de la perspectiva del juego político de los actores y los incentivos para el cambio institucional.

La profundización sobre la vinculación entre estas variables y los resultados de los procesos de cambio supone un desafío relevante en el campo de los estudios institucionales: generar un diseño de investigación que permita complementar los resultados de capacidades del ICGD con estrategias cualitativas, a fin de evaluar procesos desde las perspectivas de los actores institucionales.

**4) Sobre el abordaje de los procesos de cambio.** A partir de estas conclusiones se propone una metodología, el método E. R. I. – EXPERIENCIA – REFLEXION - INNOVACION- que contempla y organiza operativamente las variables identificadas en los procesos de cambio institucional. El método asume como criterio básico de diseño que la incorporación tecnológica sustentable requiere de profundos aprendizajes en los actores, por tanto de tiempos y esfuerzos sostenidos. En este sentido, el método otorga particular relevancia a la participación y el involucramiento de los actores y el tratamiento de la dimensión institucional.

La propuesta metodológica operativiza esta noción considerando las variables involucradas: El Diseño (los parámetros y/o tecnologías de gestión), las capacidades organizacionales vigentes, los actores involucrados en el proceso y la tensión cambio – permanencia. No todo el proceso es pautado (se sugieren, por ejemplo, sólo algunas herramientas y productos) ya que esto implicaría precisamente perder un componente de gran potencialidad: la flexibilidad para la atención a las particularidades de cada situación. Se puede definir, por tanto como una línea de método para la innovación organizacional, más que como un método estricto.



## Referencias bibliográficas

- Aagaard Thuesen A. (2013). "Experiencing Multi-Level Meta-Governance". *Local Government Studies*, Vol. 39, N°4, pag. 600-623.
- Abal Medina, J. (2009). "*Estrategias de Coordinación en el Estado*". Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Acevedo Díaz, J. (1997). "*Análisis de algunos criterios para diferenciar entre ciencia y tecnología*". Huelva: Servicio de Inspección. Delegación de Educación y Ciencia.
- Andersson K. (2013) "Local governance of forests and the role of external organizations: Some ties matter more than others". *World Development*, Vol.43, pag. 226-237.
- Arellano-Gault, D. (2013). "The Dilemma for the New Administrative Culture in Mexican Public Administration: Esprit de Corps or Individualist Bureaucracy". *International Journal of Public Administration*, Vol. 36, N°13, pag. 940-952.
- Arellano-Gault, D., Demortain D., Roulliard C., Thoening J.C. (2013). "Bringing Public Organization and Organizing Back In Organization Studies". *Organization Studies*, Vol. 34, N° 2, pag. 145-167.
- Arocena, J. (2004). "La sociedad local y el actor local". Grandinetti R. y Pineda J. (comp.). *La gestión Pública en gobiernos locales*. Méjico D.F: Grupo Política y Gestión, Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas de Méjico y Universidad autónoma de Tabasco.
- Arocena, J. (2010). "*Organizaciones Humanas, de la racionalidad técnica a la inteligencia organizacional*". Montevideo: Centro Editor de Economía Humana, Nueva Sociedad.
- Arroyo, D. (1997). "Estilos de Gestión y Políticas Sociales Municipales en Argentina". *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Oficina de publicaciones del CBC. Universidad Católica de Córdoba.

- Badía, G. (2004). “Cambiando el foco: la descentralización de Buenos Aires y la Región Metropolitana”. Escolar, et al. *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bailleres, E. (2004). “Las relaciones intergubernamentales en la implementación de las políticas públicas: hacia la modernización de la gestión pública”. Grandinetti y Pineda (comp.). *La gestión Pública en gobiernos locales*. Méjico D.F: Grupo Política y Gestión, Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas de Méjico y Universidad Autónoma de Tabasco.
- Barrero, F. (2006). “Sí, pero no en mi patio trasero”. Prats, Joan, et al. *A los príncipes republicanos*. La Paz: Plural Ediciones. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Blackman, D., Kennedy, M., Burford, S., y Ferguson, S. (2013). “Introduction to the Special Symposium on Knowledge Management and Public Administration: Good Bedfellows or Potential Sparring Partners”. *International Journal of Public Administration*, Vol. 36, N° 3, pag. 151-154.
- Bøgh Andersen, L., y Serritzlew, S. (2012). “Does public service motivation affect the behavior of professionals?”. *International Journal of Public Administration*, Vol. 35, N° 1, pag. 19-29.
- Booth D. (2011). “Towards a theory of local governance and public goods provision”. IDS Bulletin. Wiley Online Library.
- Borja, J. (2003). “La ciudad conquistada”. Madrid: Alianza Editorial.
- Bos J.J., Brown R., Farrelly M.A. (2013). “A design framework for creating social learning situations”. *Global Environmental Change*, Vol. 23, N° 2, pag. 398-412.
- Brandsen, T., & Honingh, M. (2013). “Professionals and Shifts in Governance”. *En International Journal of Public Administration*, Vol. 36, N°12, pag. 876-883.

- Brugué, Q., Blanco, I. y Boada, J. (2013). “Entornos y motores de la innovación en la administración pública”. Institut de Govern i Polítiques Públiques Universitat Autònoma de Barcelona. IV Congreso GIGAPP UIIOG GT A.01. Madrid.
- Buchanan, J., Chai, D. H., & Deakin, S. (2014). “Empirical analysis of legal institutions and institutional change: multiple-methods approaches and their application to corporate governance research”. *Journal of Institutional Economics*, Vol. 10, N°1; Pag. 1-20.
- Bulcourf, P. (2012). “El desarrollo de la Ciencia Política en Argentina”. Buenos Aires: *Revista de Ciencia Política*, Vol. 50, N° 1, Pag. 59-92.
- Camillus, J. (2008). “La estrategia como problema perverso”. En *Harvard Business Review*, Vol. 86, N° 5, Pág. 76-85.
- Canonico, P., De Nito, E., Mangia, G., Mercurio, L., & Iacono, M. P. (2013). “Regulation issues in the Italian local transport system: aligning transactions and governance structures”. *Journal of Management & Governance*, Vol. 17, N° 4, Pag. 939-961.
- Cao, H. (comp) (2007). “*Introducción a la administración pública argentina: nación, provincias y municipios*”. Buenos Aires: Byblos.
- CEPAL (2012). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe.
- Cetrángolo O. y Jiménez J. (2004). “*Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*”. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública.
- Cohen, J., Peterson, S. (1996). “*Methodological Issues in the Analysis of Decentralization*”. Cambridge. Harvard Institute for International Development.
- Cordeiro, J., Villasante, T., y Araújo Júnior, J. (2010). “Participation and creativity as tools of analysis of public policies”. *Ciência & Saúde Coletiva*, Vol. 4, N°15, pag. 2123-2132.

- Cravacuore D., Ilari S. y Villar A. (2004). “*La articulación en la gestión municipal*” Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Crozier, M. (1964). “*The Bureaucratic Phenomenon*”. Chicago: Chicago University Press.
- Crozier, M. (1992). “El cambio en las organizaciones públicas”. *Gestión y política pública*, Vol. 1, N° 1, pag. 93-100.
- Crozier, M. (1997). “La transición del Paradigma Burocrático a una cultura de la Gestión Pública”. *Reforma y Democracia N° 7*. Buenos Aires: CLAD.
- Crozier, M. y Erhard, F. (1974). “The Actor and the System”. Chicago: Chicago University Press.
- Crozier, M. y Thoenig, J. (1976). “The Regulation of Complex Organized Systems”. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, N° 4, pag. 547-570.
- Cunill G., y Ospina, S. (2012). “Performance measurement and evaluation systems: Institutionalizing accountability for governmental results in Latin America”. *New Directions for Evaluation*, N. 131, pag.77–91.
- De Angelis, C. T. (2013). “A Knowledge Management and Organizational Intelligence Model for Public Administration”. *International Journal of Public Administration*, N. 36, Vol. 11, pag. 807-819.
- Díaz de Landa, M. (2004). “Situación actual de la gestión pública en los gobiernos locales en América Latina: la necesidad de la gestión estratégica”. En *La gestión Pública en gobiernos locales*. Grandinetti y Pineda (comp.), Méjico D.F: Grupo Política y Gestión, Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas de Méjico y Universidad autónoma de Tabasco.
- Díaz, C., Grandinetti, R. y Nari, P comp. (2002). “*Tecnologías y Gestión local en Argentina: Experiencias y perspectivas*”. Rosario: Ed. Política y Gestión, Universidad Nacional de Rosario.

- Dieleman H. (2013). “Organizational learning for resilient cities, through realizing eco-cultural innovations”. *Journal of Cleaner Production*, Vol. 50, N° 1, pag. 171-180.
- Echabarria, Koldo (2004). “Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad”. *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Madrid, 2-5 de noviembre.
- Evans, P. (1996). “El Estado como Problema y como Solución”. Buenos Aires: *Revista Desarrollo Económico*. Vol. 35, N° 140, pag. 529-562.
- Evans, P. y Rauch, J. (1999). “Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth”. En *American Sociological Review*, Vol. 64, N° 5, pag. 748-765.
- Evans, P. y Rauch, J. (2000). “Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries”. *Journal of Public Economics*, Vol. 75, pag. 49-75.
- Ferguson, S., Burford, S., y Kennedy, M. (2013). “Divergent approaches to knowledge and innovation in the public sector”. *International Journal of Public Administration*, Vol. 36, N° 3, pag. 168-178.
- Ferrer, M. Y Quintero, C. (2004). “Gobierno por políticas y gestión visible”. En *La gestión Pública en gobiernos locales*. Grandinetti y Pineda (comp.), Méjico D.F: Grupo Política y Gestión, Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas de Méjico y Universidad autónoma de Tabasco.
- Fucayama, F. (2004). “*La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*”. Madrid: Ediciones B.
- García Delgado, D. (1997). “*Hacia un nuevo modelo de gestión local*”. Buenos Aires: Flacso – Universidad Nacional de Buenos Aires.

- Gascó, M, y Navarro, M. (2002). "Retos y desafíos de la gobernabilidad local en Bolivia y Paraguay. Un análisis comparativo". *Instituciones y desarrollo*, N° 11. Barcelona: IIG/PNUD/Generalitat de Catalunya.
- Gomà, R. y Subirats, J. (1998). *“Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno”*. Barcelona: Ariel.
- Gouldner, A. W. (1961). “The norm of reciprocity”. *American Sociological Research*
- Grandinetti, R. (2004) “Agenda pendiente, agenda futura: ¿Cuáles son los desafíos de los gobiernos locales?” en Grandinetti, R. y Pineda, J. (comp.) “La gestión Pública en gobiernos locales”. Méjico D.F: Grupo Política y Gestión, Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas de Méjico y Universidad autónoma de Tabasco.
- Grandinetti, R. (2012). “Innovación tecnológica en las organizaciones públicas: ERI, una propuesta metodológica”. *Revista Multidisciplina*, N° 10, pag. 220-232.
- Grandinetti, R. (2013) “Capacidades y diseño de los gobiernos locales argentinos. El caso de la Región Rosario”. *Revista Latinoamericana en Educación Superior y Política Pública (RELAES)*. Vol. 1, N°1, pag. 56-67.
- Grandinetti, R. y Nari, P (2010), Comp. *“Las capacidades para la gestión del desarrollo en gobiernos locales. Un abordaje metodológico”*. Rosario: Grupo Política y Gestión, Universidad Nacional de Rosario.
- Grandinetti, R. y Pineda, J. (comp.) (2004). *“La gestión Pública en gobiernos locales”*. Méjico D.F: Grupo Política y Gestión, Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas de Méjico y Universidad autónoma de Tabasco.
- Habermas, J. (1998). *“Más allá del Estado Nacional”*. Méjico: Fondo de Cultura Económica.
- Haggard, S. y Kaufman, R. (1995). *“The Political Economy of Democratic Transitions”*. Princeton: Princeton University Press.

- Hall, R. (1968). "Professionalization and Bureaucratization", *American Sociological Review*, N° 33, pag. 92-104.
- Harmon, M. y Meyer, R. (1999). "*Teoría de la organización para la Administración Pública*", Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas. México DF: Editorial del Fondo de Cultura Económica.
- Heeks, M., Stanforth, C. (2014). "Understanding development project implementation: an actor-network perspective". *Public Administration and Development*. Vol. 34, N°1, pag. 14-31.
- Henry, M. (1999). "*La estructuración de las organizaciones*". Barcelona: Editorial Ariel, SA.
- Heras, A., De La Riestra, M. y Burin, D. (2010). "Participación y Metodologías: Análisis de Dispositivos Específicos en el Marco de las Políticas Recientes en Argentinas". *Psicoperspectivas*. Vol.9, N°1, pag. 59-92.
- Hernández, A. (1984). "*Derecho Municipal*". Vol. I: Teoría General. Buenos Aires: DePalma.
- Hilderbrand, M. y Grindle, M. (1994). "*Building sustainable capacity: challenges for the public sector*". Cambridge: UNDP and HIID, Harvard University.
- Hjortso, C., Nico Meilby, H. (2013). "Balancing research and organizational capacity building in front-end project design: experiences from danida's enreca programme". *Public Administration and Development*, Vol. 33, N° 3, pag. 205 – 220.
- Hood, C. (1991). "A public Administration for all season?". *Public Administration Review*. Vol. 69, N° 1, pag. 3-19.
- Hood, C. (2000). "*The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*". Oxford: Clarendon Ed.
- Hood, C. y Jackson M. (1997). "*La Argumentación Administrativa, Estudio introductorio de Ricardo Uvalle Berrones*". México D.F.:

Fondo de Cultura Económica, Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas.

Hood, C. (1995). "The new public management in the 1980s, variations on a theme". *Accounting, Organization and Society*, Vol. 20, N° 3, pag. 93-109.

Hood, C., James. B., Peters G. y Scott C. (2004). "*Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change*". Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Hood, C., Margetts H. y Perri C. (2012). "*Paradoxes of Modernization: Unintended Consequences of Public Policy Reform*". Oxford: University Press.

Ingraham, P. (1997). "Play It Again, Sam; It's Still Not Right: Searching for the Right Notes in Administrative Reform". *Public Administration Review*. Vol. 57, N° 4, pag. 325-331.

Instituto de Gestión de Ciudades (IGC) (2011). "Agenda Megaciudad". Disponible en: <http://megaciudad.igc.org.ar/n1.html>.

Iturburu, M. (1999). "*Municipios Argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*". Buenos Aires: Instituto Nacional de Administración Pública.

Jakobsen, M., Andersen, S. (2013). "Intensifying Social Exchange Relationships in Public Organizations: Evidence from a Randomized Field Experiment". *Journal of Policy Analysis and Management*. Vol. 32, N°1, pag. 60 – 82.

Jamil, I., Askvik, S., y Hossain, F. (2013). "Introduction to the Special Issue on Administrative Culture in Developing and Transitional Countries". *International Journal of Public Administration*, Vol. 36, N° 13, pag. 897-899.

Jepperson, R. y Meyer, J. (1999). "El orden público y la construcción de organizaciones formales". En Powel y Dimaggio "*El Nuevo institucionalismo en el Análisis organizacional*". México DF: Fondo de Cultura Económica.

- Katzenstein, P. (1985). “*Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*”. Ithaca: Cornell University Press.
- Knack, S., Kugler, M. y Manning, N. (2003). “Second-Generation Governance Indicators”. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69, pag. 345–364.
- Kooiman, J. (2005). “Gobernar en Gobernanza”. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Cerrillo Martínez (cord.). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Latinbarómetro (2011). “Informe 2011”. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.
- Laurinaga, M. (2004). “Política y gestión municipal en Uruguay: competencias y restricciones de los gobiernos departamentales en un Estado unitario”. En Grandinetti y Pineda (comp.), *La gestión Pública en gobiernos locales*. Méjico D.F: Grupo Política y Gestión, Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas de Méjico y Universidad autónoma de Tabasco.
- Lazarus, Richard J. (2009). “Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future”. *Georgetown: Cornell Law Review*, Vol. 94, N° 5, pag. 1153-1234.
- Lowndes V., Pratchett L. (2012). “Local governance under the coalition government: austerity, localism and the 'big society'”. *Local Government Studies*, Vol 28, N° 1, pag. 21-40.
- Lynn, L., Heindrewch, C. y Hill, C. (2001). “Governance as une organizing theme for empirical research”. Ingraham y Lynn (ed) *The art of governance*. Washington: Georgetown University Press.
- MacCarthaigh, M., Roness, P. G., & Sarapuu, K. (2012). “Mapping public sector organizations: an agenda for future research”. *International Journal of Public Administration*. Vol. 35, N° 12, pag. 844-851.
- March y Olsen (1989). “*Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*”. Nueva York: The Free Press.

- Marsh, D. (1998). “*Comparing Policy Networks, Public Policy and Management*”. Buckingham. Philadelphia, PA: Open University Press.
- Marsh, D. (2008). “Understanding British Politics: Analysing Competing Models”. *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 10, N° 2, pag. 251-268.
- Marsh, D. y Rhodes, R. (1992). “*Policy Networks in British Government*”. Oxford. Clarendon.
- Martínez Nogueira, R. (1992). “La reforma del Estado en Argentina: la lógica política de su problemática organizacional”. *Revista de FLACSO*, México.
- Martínez Nogueira, R. (2001). “La gestión pública agroalimentaria y rural en América Central: senderos y tareas”. *Revista Reforma y Democracia*, N° 20, pag. 171-196.
- Martínez Nogueira, R. (2002). “Las administraciones paralelas y las capacidades institucionales: La gestión por proyectos y las Unidades Ejecutoras”. *Revista Reforma y Democracia*, N° 24, pag. 165-206.
- Martínez Nogueira, R. (2009). “La coherencia y coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias”. Acuña, C. (ed.). *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y la gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete.
- Martínez Nogueira, R. (2012). “La Institucionalidad y gobernanza: ¿nuevas perspectivas para la gestión pública?”. *Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*. Año 18, N° 30, pag. 53-68.
- Maxera, Lyliá, comp. (1999). “Innovación y espacio local en la gestión municipal actual de la ciudad”. Rosario: Ed. PyG Universidad Nacional de Rosario

- Mayntz, R. (2010). *“Legitimacy and Compliance in Transnational Governance”*. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Mazzalay, V., Camps, H. y Sarmiento, G. (2006). “Relaciones de cooperación intermunicipal en la Región Central de Córdoba. Estructuras perceptivas como condicionante”. *Revista Studia Politicae*. N° 07, pag. 78-110.
- Mendez, J. (2004). “La importancia del gobierno local y regional en el mundo contemporáneo”. En *La gestión Pública en gobiernos locales*. Grandinetti y Pineda (comp.), Méjico D.F: Grupo Política y Gestión, Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas de Méjico y Universidad autónoma de Tabasco.
- Merlo Rodriguez, I. (2013). “Buropatología: patrimonialismo, burocracia y New Public Management en los gobiernos de América Latina en general y Argentina en particular. Aproximaciones teóricas.” XI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 17 al 20 de julio de 2013.
- Mertens, L. (1996). *“Competencia Laboral: Sistemas, surgimiento y modelos”*. Montevideo: Cinterfor.
- Merton, R. (1942). *“Social Theory and Social Structure”*, Nueva York, Free Press Review.
- Merton, R. (1964). *“Teoría y estructura sociales”*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Merton, R. (1977). *“Sociología política y de otras instituciones”*. Buenos Aires: Paidós.
- Merton, R., Gray, A., Hockey, B., y Selvin, H. (Eds) (1952). *“Reader in bureaucracy”*. New York: The Free Press Review.
- Meyer, J. y Rowan, B. (1999). “Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia”. Powel, W. y Dimaggio,

P. “*El Nuevo institucionalismo en el Análisis organizacional*”, México DF: Fondo de Cultura Económica.

Moe, T. (2006). “Power and political institutions”. Shapiro et al. *Rethinking political institutions: the art of the state*. Nueva York: University Press.

Morróni, W. (2011). “Contribuciones latinoamericanas para la gestión colectiva del proyecto social”. *Pensamiento crítico en América Latina y sujetos colectivos*. Núcleo-Red Interdisciplinario Pensamiento Crítico en América Latina y Sujetos Colectivos, de la Universidad de la República; Udelar y Ediciones Trilce.

Nejamkis, F. y Repetto, F. (2005). “*Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina*”. Buenos Aires: Fundación PENT.

Nelson, R. y Sampat, B. (2001). “Las instituciones como factor que regula el desempeño económico”. *Revista de Economía Institucional*, Vol 3, N° 5, pag. 17-51.

Nooteboom, B. (1999), “Innovation, Learning and Industrial Organization”. *Cambridge Journal of Economics, Cambridge Political Economy Society*. Vol. 23, pag. 127-150.

Nooteboom, B. (2000), “Institutions and Forms of Coordination in Innovation Systems”. *Organizational Studies*. Vol. 2, N° 5, pag. 915-939.

Nooteboom, B. (2004). “Governance and Competence: how can they be combined?”. *Cambridge Journal of Economics, Cambridge Political Economy Society*. Vol. 28, pag. 505-525

North, D. (1981). "A Theory of Institutional Change and the Economic History of the Western World". *The Microfoundations of Macrosociology*, M. Hechter, comp., Temple University Press.

North, D. (1984). "Government and the Cost of Exchange in History". *Journal of Economic History*, Vol. 44, pag. 255-264.

- North, D., (1990a). *“Institutions, Institutional Change, and Economic Performance”*. New York: Cambridge University Press.
- North, D., (1990b) "A Transactions Cost Theory of Politics". *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2, N°4, pag. 355-367.
- Offe, C. (2006). “Political institutions and social power: conceptual explorations”. Shapiro et al., *Rethinking political institutions: the art of the state*. New York: University Press.
- Olsen, R., Orr, L., Bell, S., Stuart H. (2013). “External Validity in Policy Evaluations That Choose Sites Purposively”. *Journal of Policy Analysis and Management*. Vol. 32, pag. 107-121.
- Orazi, D. C., Turrini, A., & Valotti, G. (2013). “Public sector leadership: new perspectives for research and practice”. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 79, N° 3, pag. 486-504.
- Ospina, S. (2000). “Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano”. Ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Octubre.
- Ospina, S., Diaz, W. y O'Sullivan, J. (2002). “Negotiating accountability: managerial lessons from Identity-Based Nonprofit Organizations”. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Vol. 31, N° 1, pag. 5-31.
- Ossorio, A. (1998). “Marco constitucional, legal y organizativo del ámbito municipal”. *El Municipio de Cara al Tercer Milenio*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Oszlak, O. y Gantman, E. (2007). “La Agenda Estatal y sus Tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad”. *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*. Vol. 37, N° 1, pag.79-110.
- Perrow, C. (1972). *“Complex Organitations”*. New York: Foresman.
- Peters, G. (1999). “La política de la burocracia”. México: Fondo de Cultura Económica.

- Peters, G. (2002). “De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa”. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, N° 24, pag. 45-70.
- Peters, G. (2003). “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 27, pag. 67-85.
- Peters, G. (2009). “Los dos futuros del gobierno: descentrando y recentrando los procesos de gobierno”. *Studia Politicae*, Universidad Católica de Córdoba, N° 18, pag. 19-38.
- Peters, G. y Pierre, J. (1998). “Governance Without Government? Rethinking Public Administration”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol 8, N°2, pag. 223-243.
- Peters, G. y Pierre, J. (2000a). “Citizens versus the New Public Manager: the problem of mutual empowerment”. *Administration & Society*. Vol. 32, N° 1, pag. 9-32.
- Peters, G. y Pierre, J. (2000b). “*Governance, Politics and the State*”. Basingstoke: Macmillan.
- Peters, G. y Pierre, J. (2005). “*Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*”. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Peters, G., Pierre, J. y Murillo, L. (2002). “La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico?”. *Foro Internacional*. Vol. 42, N° 3, pag. 429-453.
- Pettigrew, A. M. (2013). “The conduct of qualitative research in organizational settings”. *Corporate Governance: An International Review*. Vol. 21, N° 2, pag. 123-126.
- Pirez, P. (2001). “Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina”. Vázquez R. y Madoery O. “*Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*”. Buenos Aires: Homo Sapiens.

- Pérez, P. (2004). “Acumulación política municipal, fragmentación metropolitana y debilidad de lo público en Buenos Aires”. Grandinetti R. y Pineda J. (comp.) *La gestión Pública en gobiernos locales*. Méjico D.F: Grupo Política y Gestión, Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas de Méjico y Universidad autónoma de Tabasco.
- PNUD (1997). “Reconceptualising Governance”. New York. PNUD.
- PNUD (2010). “Informe sobre Desarrollo Humano 2010”. New York. PNUD.
- PNUD (2013). “Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del sur: progreso humano en un mundo diverso”. New York. PNUD.
- Poggiuese H., Redín M. (1999). “*El papel de las redes en el desarrollo local como practicas asociadas entre Estado y sociedad*”. Buenos Aires: FLACSO Sede Argentina.
- Poggiuese, H. (2000). *Desarrollo local y Planificación Intersectorial participativa y estratégica*. FLACSO-PPGA.
- Pollit, C. (1990). “*Managerialism and the Public Services*”. Oxford: Ed. Oxford.
- Pollit, C. (2005). “Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces, comprando y replicando las reformas de la gestión pública”, *Revista Reforma y Democracia*. N°. 31, pag. 42-68.
- Pollitt, C.y Bouckaert, G. (2004). “*Public Management Reform. A Comparative Analysis*”. Oxford: Oxford University Press.
- Powel, W. y Dimaggio, P. (1999). “*El Nuevo institucionalismo en el Análisis organizacional*”. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Prats I Catalá, J. (1998). “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”. Caracas: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N°. 11, pag. 31-58.

- Prats I Catalá, J. (2005). “Algunas expresiones de la gobernanza”. En *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Capítulo 4. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Prats I Catalá, J. (2006). “A los príncipes republicanos”. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. La Paz, Bolivia: Plural editores.
- Presman J. y Widalsky A. (1998). “Implementación”. México, D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administrativas.
- Radder, C. (2001). “Ciencia, tecnología y sociedad: una aproximación conceptual”. Madrid: Organización de Estados Americanos para La Educación, La Ciencia y La Cultura.
- Repetto, F. (2003). “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”. Presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, del 28 al 31 de Octubre.
- Rhodes, R. (1981). “Control and power in central-local government relations”. Aldershot, GB, Gower and Brookfield VT: Ashgate.
- Rittel H. y Webber M. (1973). “Dilemmas in a General Theory of Planning in Policy Sciences”. Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company.
- Rofman, A. (2007). “Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos”. *Cadernos Gestão Social*, Vol. 1, N° 1, pag. 23- 40.
- Rofman, A. Comp. (2010) *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense*. Universidad Nacional de General Sarmiento Editora.
- Roitman, S. (2003). “Barrios cerrados y segregación social y urbana”. *Scripta Nova*, Vol. 7, N°146, pag. 48- 68.
- Rosendal G. Andresen E. (2011) “Institutional design for improved forest governance through REDD: Lessons from the global environment facility”. *Ecological Economics*, Vol. 70, N° 11, pag. 1908-1915.

- Rothstein, B. (2000). "Trust, social dilemmas, and the strategic construction of collective memories". *Journal of Theoretical Politics*, N° 12, pag. 477-501.
- Van Parijs, S., & Block, T. (2013). "Looking for an essence of local democratic governance: an interpretative approach and reconstruction method to understand the strategic behavior of local politicians with regards to the democratic anchorage of governance networks". *EGPA*.
- Sarewitz, J. (2001). "Ciencia, tecnología y sociedad: una *aproximación conceptual*". Madrid: Organización de Estados Americanos para La Educación, La Ciencia y La Cultura.
- Schalk, J. (2013). "Interorganisational Relations and Goal Consensus: An Exploratory Study in Two Local Dutch Service Delivery Networks". *Local Government Studies*, Vol. 39, N° 6, pag. 853-877.
- Schvarstein, L. (1998): "*Diseño de Organizaciones. Tensiones y paradojas*". Buenos Aires. Ed. Paidós.
- Schweinheim, G. (2012). "Desarrollo, instituciones y tipologías organizacionales para el desarrollo". *Aportes para el estado y la administración gubernamental*, N° 29, pag. 47-64.
- Serafinoff, V. (2007). El rol regulador del Estado en la concesión de obras viales. Tesis de Maestría en Administración Pública, Universidad Nacional de Buenos Aires, UBA.
- Serna, M. (2001). "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas". *Revista Reforma y Democracia*, N° 20, pag. 73-108.
- Shah A., Shah S. (2013). "The new vision of local governance and the evolving roles of local governments". Shah A. (Ed). *Local Governance in Developing Countries*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Simon, Hebert (1945). "*Administrative Behavior*". Nueva York: Free Press.

- Simon, Hebert (1962). "The Architecture of Complexity", *Proceedings of the American Philosophical Society*, N°106, pag. 467-482.
- Skocpol, T. (1979). *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, M. (1993). *Pressure Power & Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Stoker G. y Mossberger, K. (2001). "The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization" *Urban Affairs Review*. Vol. 36, N° 6, pag. 810-835.
- Stoker G., y Pierre (2000). "Towards Multi-Level Governance". Dunleavy, Gamble, Holliday y Peele, *Developments in British Policies*, 6a ed. Londres: Macmillan.
- Stoker, G. (1998). "Governance as theory: five propositions". *International Social Science Journal*. Vol.50, N° 155, pag. 17-28.
- Stoker, G. (2005). "Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?". *The American Review of Public Administration*. Vol. 36, N° 1, pag. 41-57.
- Stoker, G. (2011). "Was local governance such a good idea? A global comparative perspective". *Public Administration*. Vol. 89, N° 1, pag. 15-31.
- Stren, R. (2000). "*Nuevos enfoques en la gobernanza urbana en América Latina*". Documento digital. CLAEH. IDRC. Montevideo.
- Subirats, J. y Blasco, J. (2009). "Consideraciones generales sobre la evaluación de políticas públicas. Las especificidades de las políticas sociales." *Documentación Social*. N° 154. págs. 39-58.
- Tecco, C. (2011). "Gestión urbana y cambios en las estructuras de oportunidades territoriales". *Revista Bitácora Urbano Territorial*, Vol. 2, N° 19, pag. 89-98.

- Tecco, C. y Lopez, S. (2004). “La nueva institucionalidad de los gobiernos locales: capacidades a desarrollar para gestionar nuevos escenarios”. Grandinetti R. y Pineda J. (comp.), *La gestión Pública en gobiernos locales*. Méjico D.F: Grupo Política y Gestión, Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas de Méjico y Universidad autónoma de Tabasco.
- Thoennig, J. (2006). “Territorial institutions in R.A.W.”. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press.
- Torrado, F. (2004). “El gobierno local y su reflejo constitucional”. En Grandinetti R. y Pineda J. (comp.), *La gestión Pública en gobiernos locales*. Méjico D.F: Grupo Política y Gestión, Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas de Méjico y Universidad autónoma de Tabasco.
- Trondal, J. y Peters, B. G. (2013). “The rise of European administrative space: lessons learned”. *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, N° 2, pag. 295-307.
- Uvalle, R. (2004). “La importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporánea”. En *La gestión Pública en gobiernos locales*. Grandinetti R. y Pineda J. (comp.), Méjico D.F: Grupo Política y Gestión, Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas de Méjico y Universidad autónoma de Tabasco.
- Villasante, T. y Gutierrez, P. (2007). “Redes y conjuntos de acción: para aplicaciones estratégicas en los tiempos de la complejidad social”. *Política y Sociedad*, Vol. 44 N° 1, pag. 125-140.
- Villasante, T. y Gutiérrez, P. (2010). “*La planificación participativa desde una perspectiva de redes sociales*”. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Von Hippel, E. (2009). “Democratizing Innovation: The Evolving Phenomenon of User Innovation”. *International Journal of Innovation Science*, Vol. 1, N° 1, pag. 29–40.

- Weber, E. y Khademian A. (2008). "Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings". *Public Administration Review*, Vol. 68, N° 2, pág. 334–349.
- Weber, M. (2010): "Parlamento y Gobierno en una Alemania reorganizada". *Max Weber, Obras Selectas*. Buenos Aires: Distal.
- Wildavsky, A y Lynn, N. (1999). "*Administración Pública, el estado actual de la disciplina*". México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Williamson, O. (1975). "*Markets and Hierarchies*". Nueva York: Free Press.
- Williamson, O. (1979). "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations". *Journal of Law and Economics*, N° 22, pag. 233-261.
- Williamson, O. (1981). "The Economics of Organization: The Transactions Cost Approach". *American Journal of Sociology*, N° 87, pag. 548-577.
- Williamson, O. (1985). "*The Economic Institutions of Capitalism*". Nueva York. Free Press.
- Wunsch, J. (2013). "Analyzing self-organized local governance initiatives: are there insights for decentralization reforms?". *Public Administration and Development*, Vol. 33, N° 3, pag. 221-235.
- Leung, Z. (2013), "Boundary Spanning in Interorganizational Collaboration". *Administration in Social Work*, Vol.37, N° 5, pag. 447-457.
- Zurbriggen, C. (2011). "Gobernanza: una mirada desde América Latina". *Revista Perfiles Latinoamericanos, Flacso*. Año 18, N° 38, pag. 39-64.

## **Anexos**



## Anexo 1. Protocolo de Encuesta

### PROYECTO PICTO 21000. DESARROLLO LOCAL: AGENDA Y RECURSOS EN LA REGIÓN ROSARIO

#### 1. ENCUESTA PARA COMUNAS Y MUNICIPIOS DE LA REGION ROSARIO

Nombre del encuestado	
Responsabilidad	
Teléfono	
e-mail	

#### DATOS GENERALES DEL MUNICIPIO

Municipio/ Comuna	
Dirección Postal	
Teléfono	
e-mail	
Departamento	
Población	
Intendente	
PP que gobierna	
Año que asumió	

#### INFORMACION BASICA

Nº Total de Personal (incluye personal de planta, transitorios, pasantes, etc.)	
Presupuesto anual (último ejecutado)	
Nº de PC's	
Porcentaje de PC's conectadas en Red	
Página web municipal	

Denominamos **Desarrollo Local (DL)** al proceso - anclado en un territorio - liderado y gestionado por actores que participan en forma concertada para crear bases sólidas, dinámicas y sostenibles de progreso y equidad, a través de la adecuada movilización de recursos endógenos existentes y la inserción oportuna de recursos exógenos. El DL contempla la conjunción de 4 dimensiones analíticas:

A.- **Económica:** se trata de la creación, acumulación y distribución de riqueza. Incluye:

- Transporte e infraestructura de comunicaciones
- Fortalecimiento del sistema productivo local

B.- **Urbano Ambiental:** se trata de la utilización sustentable de los recursos naturales y de estrategias de defensa y protección del medio ambiente a mediano y largo plazo. Incluye:

- Preservación de la calidad ambiental
- Equilibrio urbano territorial

C.- **Socio cultural:** se trata de calidad de vida, equidad e integración social. Incluye:

•**Infraestructura de servicios**

•**Promoción de derechos (alimentación, salud, educación, cultura, recreación)**

D.-- **Política.** Se trata de la gobernabilidad del territorio; la existencia de un proyecto colectivo sustentado en la participación y corresponsabilidad de los actores locales. Incluye:

•**Cooperación de actores / redes de actores**

•**Participación ciudadana**

Agradeceremos nos responda a la siguiente encuesta sobre el accionar del municipio en esas dimensiones teniendo en cuenta las acciones e iniciativas desarrolladas en los últimos 5 años.

---

## ENCUESTA

### G: Gestión

1. Marque con una cruz su respuesta a las siguientes preguntas:

1.1 ¿Su Municipio o Comuna lleva adelante acciones referidas al desarrollo local? (tenga en cuenta la definición de desarrollo local de la página 1)

Sí	
No	

1.2 ¿Posee el Municipio o Comuna unidades o áreas cuya competencia es el desarrollo local? <sup>21</sup>

Sí	
No	

1.3 Señale con una cruz los ámbitos/ áreas del Municipio o Comuna donde se radican las acciones (Planes /Programas/Proyectos) vinculadas al desarrollo local, y el nº aproximado de personal involucrado en éstas

Ámbito/ área de radicación	Nº de personal
Intendencia/ Presidencia de Comuna	
Gobierno/Finanzas / Hacienda	
Servicios Públicos/Obras Públicas	
Producción /Desarrollo /Planeamiento/Empleo	
Promoción Social/ Cultura/Deportes/Salud/Juventud	
Otras (especificar)	

1.4 Trabajan en conjunto diferentes áreas del municipio en acciones de desarrollo?

---

<sup>21</sup> En caso de contar con el organigrama digitalizado, se ruega enviarlo junto a la encuesta. Si dispone de formato papel, los encuestadores acordarán con Ud. el envío del mismo

Sí	
No	

1.5 Si la respuesta anterior es **SI**: señale las tres principales experiencias de trabajo articulado para el Desarrollo Local y señale las áreas involucradas

Acciones	Áreas

## 2.

2.1 Señale con una cruz la procedencia de las acciones (Planes/ Programas/Proyectos) vinculados al desarrollo local que ejecuta el municipio (tenga en cuenta los ejes de trabajo de la definición de desarrollo local de la pág. 1)

Nación	Provincia	Organismos Internac. de Créditos	ONG´S	Propio	Otros ¿cuál?

## 3

3.1 Su municipio o comuna desarrolló en los últimos cinco años normativa específica vinculada al desarrollo?

Sí	
No	

3.2 Si la respuesta anterior es **SI**, marque con una cruz los ejes en los cuales se haya desarrollado normativa específica desde 2001 hasta la actualidad

EJES	ORDENANZAS	RESOLUCIONES
Transporte e infraestructura de comunicaciones		
Fortalecimiento del sistema productivo local		
Preservación de la calidad ambiental		
Equilibrio urbano territorial		
Infraestructura de servicios		
Promoción de derechos (alimentación, salud, educación, cultura, recreación)		
Cooperación de actores/ Redes de actores		
Participación ciudadana		

3.3 Señale las tres normas que considere más relevantes<sup>22</sup>

Norma	Fecha

<sup>22</sup> En caso de contar con las normas digitalizadas, se ruega enviarlas junto a la encuesta. Si dispone de formato papel, los encuestadores acordarán con Ud. el envío de las mismos


#### 4. Presupuesto anual municipal o comunal

4.1. Sobre el monto total del último presupuesto ejecutado, qué porcentaje de recursos proviene de las siguientes fuentes?

Recursos propios	Coparticipación nación provincia	Asig. específicas nación / provincia	Org. Intern. de crédito	Ong's	Otros

4.2. Dentro del total del presupuesto, señale el porcentaje destinado a gastos corrientes y gastos de capital.

Rubro	Porcentaje
Gastos Corrientes	
Gastos de Capital	

#### 5. Complete la siguiente información sobre el personal del municipio o comuna

5.1. Señalen forma aproximada el máximo nivel educativo alcanzado por el personal, en porcentajes.

Nivel de Instrucción	Porcentaje
Primario incompleto	
Primario Completo	
Media Incompleto	
Media Completo	
Terciario/Universitario incompleto	
Terciario/universitario completo	
Posgrado	

5.2. El Municipio o Comuna ha desarrollado acciones de capacitación relacionadas con la temática de Desarrollo local?

<b>SI</b>	
<b>NO</b>	

5.3. Si la respuesta es **SI**, señale con una cruz en qué ejes se han realizado capacitaciones

EJES	Capitaciones
Problemáticas y Políticas del desarrollo	
Herramientas para el desarrollo local y regional (planificación estratégica, agencias de desarrollo, gestión de proyectos, etc.)	
Transporte e infraestructura de comunicaciones	
Fortalecimiento del sistema productivo local	
Preservación de la calidad ambiental	
Equilibrio urbano territorial	
Infraestructura de servicios	
Promoción de derechos (alimentación, salud, educación, cultura, recreación)	

Cooperación de actores/ Redes de actores	
Participación ciudadana	
Otras (especificar)	

**6.**

6.1 Señale las herramientas de gestión que han sido implementadas por el Municipio y/o Comuna y el grado de apropiación de las mismas por parte de los agentes municipales.

Herramientas	Grado de Apropiación			
	Alta	Mediana	Baja	Nula
Planificación Estratégica				
Gestión asociada				
Gestión por proyectos				
Presupuesto por programas				
Metodologías de calidad				
Mecanismos de participación ciudadana				
Tecnologías de la información				
Otras (especificar)				

6.2 Señale las tres características que mejor describen el estilo de la gestión

Características	
Modernización	
Aprendizaje permanente	
Trabajo en red	
Trabajo a reglamento	
Respuesta al vecino ágil y eficiente	
Visión y Trabajo compartido	
Visión centrada en el corto plazo	
Calidad de los servicios	
Apego a norma	

6.3 El municipio brinda servicios por web?

<b>SI</b>	
<b>NO</b>	

6.4 Si la respuesta anterior es **SI**, señale los servicios implementados y el grado de apropiación de la ciudadanía

Servicio	Grado de Apropiación			
	Alta	Mediana	Baja	Nula
Consultas de normativa/reglamentaciones/etc				
Reclamos/sugerencias				

Tramitaciones on – line				
Otras (especificar)				

## R. Redes

### 1.

1.1. El municipio participa en redes de cooperación entre actores público/ público, público/ privado cuya finalidad esté vinculada con el desarrollo? (tenga en cuenta la definición de desarrollo local de la pág. 1)

<b>SI</b>	
<b>NO</b>	

1.2. Si la respuesta anterior es **SI**, marque con una cruz el tipo de redes en las que participa.

<b>Redes</b>	<b>Alcance regional</b>	<b>Alcance supra regional</b>
<b>Redes Público – Público</b>		
Con otros municipios y/o comunas		
Con diversas jurisdicciones estatales (Nación/Provincia)		
<b>Redes público – privado</b>		
Con actores privados		
Con otros actores públicos y privados		
Otras: Especificar		

1.3. Señale con una cruz los ejes temáticos primordiales de las redes

<b>Ejes temáticos</b>	<b>Redes Público – publico</b>	<b>Redes Público – Privada</b>
Transporte e infraestructura de comunicaciones		
Fortalecimiento del sistema productivo local		
Preservación de la calidad ambiental		
Equilibrio urbano territorial		
Infraestructura de servicios		
Promoción de derechos (alimentación, salud, educación, cultura, recreación)		
Alianza de actores		
Participación ciudadana		
Otras (especificar)		

1.4. Señale con una cruz los principales productos alcanzados por las redes

Productos	Redes Público – publico	Redes Público – Privada
Nueva normativa		
Lobby regional		
Prestación de servicios compartidos		
Desarrollo de obras		
Capacitación y/o desarrollo institucional		
Experiencia de los actores participantes		
Otros		
Ningún producto		

2.

2.1. Señale con una cruz los tipos de acuerdos alcanzados por las redes público - público

Acuerdos	No Formalizados	Formalizados
Acuerdos para una acción particular		
Acuerdos para una acción sostenida en el tiempo		
Acuerdos para acciones diversas en un momento particular		
Acuerdos para acciones diversas sostenidas en el tiempo		

2.2. Señale con una cruz los tipos de acuerdos alcanzados por las redes público - privadas

Productos	No Formalizados	Formalizados
Acuerdos para una acción particular		
Acuerdos para una acción sostenida en el tiempo		
Acuerdos para acciones diversas en un momento particular		
Acuerdos para acciones diversas sostenidas en el tiempo		

## A. Agenda

1.

1.1. Señale los cinco proyectos llevados adelante en el municipio que considera más relevantes para el desarrollo regional<sup>23</sup>

Denominación del Proyecto	Eje/ s al que está/ n referido Según ejes pág. 1	Grado en que fueron alcanzados los objetivos ( alto – medio o bajo)

<sup>23</sup> En caso de contar con los proyectos digitalizados, se ruega enviarlos junto a la encuesta. Si dispone de formato papel, los encuestadores acordarán con Ud. el envío de los mismas

---

2.

2.1. Marque con una cruz los medios de comunicación que dan a conocer las acciones vinculadas al desarrollo local que lleva adelante el municipio? (gráficos, radiales, digitales, televisivos) (local, regional, provincial, nacional).

	<b>Local</b>	<b>Regional</b>	<b>Provincial</b>	<b>Nacional</b>
M. Gráficos				
M. Radiales				
M. Televisivos				
M. Digitales				

3.

1.1. Señale los cinco actores estatales y/o de la sociedad civil que considera más relevantes para el desarrollo regional

1.
2.
3.
4.
5.

## Anexo II

### Construcción de indicadores

#### Componente Gestión Municipal

**Variable Institucional:** Conjunto de normas, valores y cultura que da soporte a la dinámica de la gestión

Indicadores

**Normativa:** Grado de desarrollo de normativa específica vinculada al desarrollo local.

Se construye a partir de dos indicadores de segundo nivel.

**Desarrollo:** Existencia o no de normativa específica. Se releva a partir del punto 3.1 del p.e.

**Diversidad:** Tipo de norma y de ejes de desarrollo regulados. Se releva a partir de la pregunta 3.2 del p.e.

**Cultura:** Tipo de cultura predominante. Se releva a partir del punto 6.2 del p.e

**Variable Organizacional:** Configuración de la estructura y redes internas para la gestión del desarrollo local

Indicadores:

**Estructura:** Organización del trabajo y distribución de las funciones para la gestión del Desarrollo local.

Se construye a partir de tres indicadores de segundo nivel.

**Desarrollo:** Existencia o no en la estructura municipal de Unidades cuya competencia es la Gestión del Desarrollo Local. Se releva a partir del punto 1.2 del p.e

**Diversidad:** Tipo de áreas donde se radican las acciones vinculadas a la gestión del desarrollo local. Se releva a partir de la pregunta 1.3 del p.e.

**Funciones:** Tipo de funciones de las áreas competentes en desarrollo local. Promotoras o gestoras del desarrollo. Se releva a partir de la pregunta 2.1 del p.e.

Red: Entramado de relaciones internas para la gestión del Desarrollo Local.

Se construye a partir de dos indicadores de segundo nivel.

Desarrollo: Existencia o no de relaciones de red interna orientadas al desarrollo local. Se releva a partir del punto 1.4 del p.e.

Diversidad: Grado de diversidad de las áreas involucradas en redes internas. Se releva a partir de la pregunta 1.4 del p.e.

**Variable Recursos Económicos y Financieros:** Disponibilidad de recursos económicos financieros del municipio y gestión de los mismos

Indicadores

Gestión presupuestaria: Origen del financiamiento y grado de autonomía en la gestión presupuestaria del municipio.

Se construye a partir de dos indicadores de segundo nivel.

Autonomía Financiera: Porcentaje de los recursos financieros propios del municipio en relación al presupuesto total ejecutado. Se releva a partir del punto 4.1 del p.e.

Diversidad de fuentes de financiamiento: Grado de diversidad de las fuentes de procedencia /origen de los recursos financieros. Se releva a partir del punto 4.1 del p.e.

Disponibilidad de recursos: Grado de disponibilidad de recursos económicos del municipio

Se construye a partir de dos indicadores de segundo nivel.

Presupuesto por habitante: Relación entre el presupuesto total anual y el número de habitantes del municipio. Se releva a partir de Información Básica del p.e.

Inversión Productiva: Porcentaje de fondos destinados a inversiones en relación con el total de gastos de la administración municipal en un período. Se releva a partir del punto 4.2 del p.e.

**Variable Humana:** Perfil cuanti – cualitativo de los recursos humanos del municipio vinculados a la gestión del desarrollo local

Indicadores

Formación: Grado de desarrollo de los recursos humanos en cuanto a su educación formal, y capacitación.

Se construye a partir de tres indicadores de segundo nivel

Nivel de instrucción: Porcentaje de personal del municipio o comuna según el máximo nivel educativo alcanzado. Se releva a partir del punto 5.1 del p.e.

Desarrollo: Existencia o no de capacitación orientadas al desarrollo local. Se releva a partir del punto 5.2 del p.e.

Diversidad: Grado de diversidad de las temáticas de capacitación desarrolladas para la promoción y gestión del desarrollo local. Se releva a partir del punto 5.3 del p.e.

Provisión: Porcentaje de RRHH en Áreas cuya competencia es el desarrollo local sobre el total de la planta municipal. Se releva a partir del punto 5.1 del p.e.

**Variable Modernización:** Implementación de tecnologías de gestión y de las comunicaciones para la mejora de la gestión municipal

Indicadores:

Tecnologías de la Información y las comunicaciones: Grado de incorporación de herramientas informáticas para la conectividad interna y con los ciudadanos.

Se construye a partir de tres indicadores de segundo nivel

Pcs por empleado: Relación entre el n° de pc existentes y el n° de empleados. Se releva a partir de la información básica del p.e.

Conexión en red: Porcentaje de pc conectas en red en el municipio/comuna. Se releva a partir de la información básica del p.e.

Servicios por Internet: Diversidad de servicios por Internet implementados por el municipio/comuna. Se releva a partir del punto 6.4 del p.e.

Tecnologías de Gestión: Grado de incorporación de herramientas para la mejora de la gestión interna y los servicios a los vecinos.

Se construye a partir de dos indicadores de segundo grado

Desarrollo: Incorporación o no de tecnologías de gestión. Se releva a partir del punto 6.1 del p.e

Diversidad: Grado de diversidad de las tecnologías de gestión incorporadas. Existencia o no de capacitación orientadas al desarrollo local. Se releva a partir del punto 6.1 del p.e

Apropiación: Grado de apropiación de las tecnologías incorporadas por parte del personal municipal y los vecinos.

Se construye a partir de dos indicadores de segundo grado

Grado de apropiación agentes municipales. Grado en que las tecnologías implementadas han sido apropiadas por el personal municipal. Se releva a partir del punto 6.1 del p.e

Grado de apropiación ciudadanos. Grado en que las tecnologías implementadas han sido apropiadas por la ciudadanía. Se releva a partir del punto 6.4 del p.e

## **Componente Redes**

**Variable Cooperación Público - privada:** Redes de cooperación para la gestión del desarrollo local establecidas entre actores públicos y privados.

Indicadores

Diversidad: Grado de diversidad de temáticas abordadas por las redes, actores participantes y productos resultantes.

Se construye a partir de tres indicadores de segundo grado

Temática: Diversidad de ejes temáticos primordiales de las redes. Se releva a partir del punto R 1.3

Actores: Diversidad de actores involucrados en las redes. Se releva a partir del punto R .1.2

Productos: Diversidad de productos alcanzados por las redes. Se releva a partir del punto R .1.4

Interacción

Grado de densidad de las redes en cuanto a los tipos de acuerdo que las constituyen y el nivel de formalización de los mismos.

Se construye a partir de dos indicadores de segundo nivel

Acuerdos de cooperación: Tipos de acuerdos constitutivos de las redes en cuanto a su grado de complejidad y sostenibilidad en el tiempo. Se releva a partir del punto R 2.2

Grado de formalización: Nivel de formalización de los acuerdos alcanzados. Se releva a partir del punto R 2.2

### **Variable Cooperación Intergubernamental**

Redes de cooperación para la gestión del desarrollo local establecidas entre diversos actores estatales.

Indicadores

Diversidad: Grado de diversidad de temáticas abordadas por las redes, actores participantes y productos resultantes.

Se construye a partir de tres indicadores de segundo grado

Temática: Diversidad de ejes temáticos primordiales de las redes. Se releva a partir del punto R 1.3

Actores: Diversidad de actores involucrados en las redes. Se releva a partir del punto R 1.2

Productos: Diversidad de productos alcanzados por las redes. Se releva a partir del punto R .1.4

Interacción: Grado de densidad de las redes en cuanto a los tipos de acuerdo que las constituyen y el nivel de formalización de los mismos.

Se construye a partir de dos indicadores de segundo nivel

Acuerdos de cooperación: Tipos de acuerdos constitutivos de las redes en cuanto a su grado de complejidad y sostenibilidad en el tiempo. Se releva a partir del punto R 2.1

Grado de formalización: Nivel de formalización de los acuerdos alcanzados. Se releva a partir del punto R 2.1

## **Componente Visibilidad**

**Visibilidad: Logros obtenidos en torno a núcleos de acción para el desarrollo.**

**Variable Resultados:** logros alcanzados por los proyectos y/o acciones orientados al desarrollo llevados adelante por los municipios. Se construye a partir de dos indicadores básicos: diversidad y alcance.

Indicadores:

**Diversidad:** Grado de diversidad de temáticas abordadas por los proyectos y/o acciones de desarrollo. Se releva a partir del punto V. 1.1

**Alcance:** Grado en el que se alcanzaron los resultados esperados en las proyectos y/o acciones orientadas al desarrollo implementadas por los gobiernos locales. El avance de las acciones se dividen en alto, medio y bajo. Se releva a partir del punto V. 1.1.

**Variable Impacto Socioeconómico:** grado de desarrollo de las condiciones socioeconómicas en el territorio.

Indicadores:

**Acceso al trabajo:** Grado de inserción en el mercado laboral de la población. Según las categorías de ocupación, subocupación y desocupación. Fuente de información: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

**Acceso a Educación:** Nivel de acceso a la educación de la población del territorio

Se construye con tres indicadores de segundo nivel: alfabetismo, asistencia al sistema de educación obligatorio y nivel medio completo alcanzado.

**Alfabetismo:** Nivel de Alfabetos sobre el total de la población. Fuente de información: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

**Asistencia al sistema de educación obligatorio:** Nivel de Población de entre 5 y 14 años que asiste a la educación general obligatoria. Fuente de información: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

**Nivel medio completo alcanzado:** Nivel de población mayor de quince años que ha completado al menos el nivel medio de

educación. Fuente de información: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Acceso a Salud: Nivel de población con cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual. Fuente de información: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

**Variable Impactos en Infraestructura y Tecnologías:** Grado de desarrollo de los servicios de infraestructura y tecnologías alcanzados en el territorio.

Esta variable está constituida por dos indicadores básicos: Acceso a servicios urbanos y Acceso a Tecnologías de la Comunicación y de la Información

Indicadores:

Acceso a servicios urbanos: Nivel de hogares con presencia de servicios en el territorio. Este indicador básico cuenta con dos indicadores de segundo nivel: Servicios Domiciliarios y Servicios de Uso Público

Servicios Domiciliarios: Presencia de servicio de cloacas, agua de red, energía eléctrica y gas de red, sobre el total de hogares. Fuente de información: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Servicios de Uso Público: Presencia de servicio de Alumbrado Público, Pavimento, Recolección de Residuos, Transporte Público y Teléfonos Públicos, sobre el total de hogares. Fuente de información: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Acceso Tecnologías de la Comunicación y de la Información: Grado de acceso a tecnologías de la comunicación y la información. Se construye en base a dos indicadores de segundo nivel: Acceso a Internet y Acceso a Telefonía fija y/o celular

Acceso a Internet: Nivel de Hogares con acceso a Internet. Fuente de información: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Acceso a Telefonía: Nivel de hogares con acceso a teléfono privado y/o telefonía móvil. Fuente de información: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.



## ANEXO III

### Procedimiento de cálculo de los indicadores

<p>GESTIÓN - INSTITUCIONAL - NORMATIVA – DESARROLLO</p> <p>Pregunta 3.1</p> <p>El indicador de segundo nivel asume dos valores posibles. Si la respuesta es afirmativa su valor es 10, caso contrario el valor es 0.</p>
<p>GESTIÓN - INSTITUCIONAL - NORMATIVA – DIVERSIDAD</p> <p>Pregunta 3.2</p> <p>Cada eje sobre el cual se ha desarrollado al menos una ordenanza asume un valor de 2 y para los cuales haya al menos una resolución el valor de 1.</p>
<p>GESTIÓN - INSTITUCIONAL - CULTURA – CULTURA</p> <p>Pregunta 6.2</p> <p>Cada estilo de gestión asume el valor correspondiente a la siguiente tipología: Burocrático 1; Nueva Gestión Pública 2; Relacional 3.</p>
<p>GESTIÓN - ORGANIZACIONAL - ESTRUCTURA – DESARROLLO</p> <p>Pregunta 1.1</p> <p>El indicador de segundo nivel asume dos valores posibles. Si la respuesta es afirmativa su valor es 10, caso contrario el valor es 0.</p>
<p>GESTIÓN - ORGANIZACIONAL - ESTRUCTURA – FUNCIONES</p> <p>Pregunta 2.1</p> <p>Cada procedencia de las acciones asume un valor diferente. La propia asume el valor máximo de 10 y el resto un valor de 1,6. La suma de todas las acciones menos la propia es inferior al valor de ésta.</p>
<p>GESTIÓN - ORGANIZACIONAL - ESTRUCTURA – DIVERSIDAD</p> <p>Pregunta 1.3</p> <p>Cada ámbito de radicación señalado asume el valor 1. El indicador de segundo nivel se construye a partir de la suma de cada valor dividido el valor máximo potencialmente alcanzado sobre 10 (es decir 0,6).</p>
<p>GESTIÓN - ORGANIZACIONAL - RED INTERNA – DESARROLLO</p> <p>Pregunta 1.4</p> <p>El indicador de segundo nivel asume dos valores posibles. Si la respuesta es afirmativa su valor es 10, caso contrario el valor es 0.</p>
<p>GESTIÓN - ORGANIZACIONAL - RED INTERNA – DIVERSIDAD</p> <p>Pregunta 1.5</p> <p>Cada experiencia de trabajo articulado asume un valor 3 (máximo 9). Cada área involucrada asume un valor 1 (máximo 18).</p>
<p>GESTIÓN – RECURSOS FINANCIEROS - GESTIÓN PRESUPUESTARIA - AUTONOMÍA FINANCIERA</p> <p>Pregunta 4.1</p> <p>El indicador de segundo nivel es el resultado del porcentaje de presupuesto propio sobre 10.</p>
<p>GESTIÓN – RECURSOS FINANCIEROS - GESTIÓN PRESUPUESTARIA - DIVERSIDAD DE FUENTES DE FINANCIAMIENTO</p> <p>Pregunta 4.1</p> <p>Cada fuente de financiamiento asume el valor 1.</p>
<p>GESTIÓN – RECURSOS FINANCIEROS - CAPACIDAD ECONÓMICA FINANCIERA - PRESUPUESTO POR</p>

<p>HABITANTE</p> <p>El indicador de segundo nivel surge de dividir el presupuesto anual por la cantidad de habitantes que posee el municipio.</p>
<p>GESTIÓN – RECURSOS FINANCIEROS - CAPACIDAD ECONÓMICA FINANCIERA - INVERSIÓN PRODUCTIVA</p> <p>Pregunta 4.2</p> <p>El indicador de segundo nivel es el resultado del porcentaje destinado a gastos de capital sobre 10.</p>
<p>GESTIÓN - HUMANA - FORMACIÓN - EDUCACIÓN FORMAL</p> <p>Pregunta 5.1</p> <p>Cada nivel de educación formal alcanzado asume un valor diferencial según la siguiente escala:</p> <p>Primaria incompleto =1</p> <p>Primaria completa =2</p> <p>Secundaria incompleta=3</p> <p>Secundaria completa=4</p> <p>Terciario universitario incompleto=5</p> <p>Terciario universitario completo=6</p> <p>Posgrado=7</p> <p>El indicador de segundo nivel es el resultado de multiplicar el valor asignado a cada nivel por el porcentaje de empleados municipales que hayan alcanzado ese nivel educativo. Todos los valores derivados de la multiplicación se suman y se dividen por el valor máximo potencialmente alcanzado sobre 10 (es decir 7).</p>
<p>GESTIÓN - HUMANA - FORMACIÓN – CAPACITACIÓN</p> <p>Pregunta 5.2</p> <p>El indicador de segundo nivel asume dos valores posibles. Si la respuesta es afirmativa su valor es 10, caso contrario el valor es 0.</p>
<p>GESTIÓN - HUMANA - FORMACIÓN - CAPACITACIÓN DIVERSIDAD</p> <p>Pregunta 5.3</p> <p>Cada eje de capacitación elegido asume el valor 1.</p>
<p>GESTIÓN - HUMANA - PROVISIÓN –</p> <p>Pregunta 1.3</p> <p>El indicador básico es el resultado del porcentaje de empleados de la planta municipal que trabajan en acciones de desarrollo sobre 10.</p>
<p>GESTIÓN - MODERNIZACIÓN - TECNOLOGIAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES - PC X EMPLEADO</p> <p>El indicador de segundo nivel surge de la cantidad de PC con las que cuenta el municipio dividido su cantidad de empleados.</p>
<p>GESTIÓN - MODERNIZACIÓN - TECNOLOGIAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES - CONEXIÓN EN RED</p> <p>Porcentaje de PC conectadas en red sobre 10.</p>
<p>GESTIÓN - MODERNIZACIÓN - TECNOLOGIAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES - SERVICIOS POR INTERNET</p> <p>Pregunta 6.3</p> <p>El indicador de segundo nivel asume dos valores posibles. Si la respuesta es afirmativa el valor es 10, caso contrario el valor es 0.</p>
<p>GESTIÓN - MODERNIZACIÓN - HERRAMIENTAS DE GESTIÓN – DIVERSIDAD</p> <p>Pregunta 6.1</p> <p>Cada herramienta de gestión utilizada asume un valor 1.</p>

<p>El indicador de segundo nivel es el resultado de la suma de todos los valores divididos el valor máximo potencialmente alcanzado sobre 10 (es decir 0,8).</p>
<p>GESTIÓN - MODERNIZACIÓN - GRADO DE APROPIACIÓN - HERRAMIENTAS DE GESTIÓN Pregunta 6.1 El grado de apropiación de cada herramienta de gestión asume valores diferenciales según la siguiente escala: Alta=3 Mediana=2 Baja=1 Nula=0 Cada herramienta utilizada, además, asume un valor de 4. El indicador de segundo nivel es el resultado de la suma de todos los valores dividido el valor máximo potencialmente alcanzado sobre 10 (es decir 5,6).</p>
<p>GESTIÓN - MODERNIZACIÓN - GRADO DE APROPIACIÓN – WEB Pregunta 6.4 El grado de apropiación de cada servicio por web asume valores diferenciales según la siguiente escala: Alta=3 Mediana=2 Baja=1 Nula=0 E indicador de segundo nivel es el resultado de la suma de todos los valores dividido el valor máximo potencialmente alcanzado sobre 10 (es decir 1,2).</p>
<p>REDES - COOPERACIÓN PUBLICO PRIVADA - DIVERSIDAD – TEMÁTICA Pregunta R 1.3 Cada eje temático elegido asume un valor 1. El indicador de segundo nivel es el resultado de la suma de todos los valores dividido por el valor máximo potencialmente alcanzado sobre 10 (es decir 0,9)</p>
<p>REDES - COOPERACIÓN PUBLICO PRIVADA - DIVERSIDAD – ACTORES Pregunta R 1.2 Cada tipo de red asume valores diferenciales según el alcance: Regional=1 Supra regional=2 El indicador de segundo nivel es el resultado de la suma de todos los valores dividido el valor máximo potencialmente alcanzado sobre 10 (0,6).</p>
<p>REDES - COOPERACIÓN PUBLICO PRIVADA - DIVERSIDAD – PRODUCTOS Pregunta R 1.4 Cada tipo de producto alcanzado asume un valor 1. El indicador de segundo nivel es el resultado de la suma de todos los valores dividido el valor máximo potencialmente alcanzado sobre 10 (es decir 0,7).</p>
<p>REDES - COOPERACIÓN PUBLICO PRIVADA - INTERACCIÓN - TIPOS DE ACUERDOS Pregunta R 2.2 Los tipos de acuerdos alcanzados y su formalización asumen valores diferenciales según la siguiente escala: Para una acción particular =1 Para una acción sostenida en el tiempo =2 Para acciones diversas en un momento particular =3 Para acciones diversas sostenidas en el tiempo =4</p>

<p>No formalizados =1  Formalizados =2  El indicador de segundo nivel es el resultado de la suma de todos los valores dividido el valor máximo potencialmente alcanzado sobre 10 (es decir 2,2)</p>
<p>REDES - COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL - DIVERSIDAD – TEMÁTICA  Pregunta R 1.3  Cada eje temático elegido asume un valor 1.  El indicador de segundo nivel es el resultado de la suma de todos los valores dividido el valor máximo potencialmente alcanzado sobre 10 (es decir 0,9)</p>
<p>REDES - COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL - DIVERSIDAD – ACTORES  Pregunta R 1.2  Cada tipo de red asume valores diferenciales según el alcance:  Regional=1  Supra regional=2  El indicador de segundo nivel es el resultado de la suma de todos los valores dividido el valor máximo potencialmente alcanzado sobre 10 (0,6).</p>
<p>REDES - COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL - DIVERSIDAD – PRODUCTOS  Pregunta R 1.4  Cada tipo de producto alcanzado asume un valor 1.  El indicador de segundo nivel es el resultado de la suma de todos los valores dividido el valor máximo potencialmente alcanzado sobre 10 (es decir 0,7).</p>
<p>REDES - COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL - INTERACCIÓN - TIPOS DE ACUERDOS  Pregunta R 2.1  Los tipos de acuerdos alcanzados y su formalización asumen valores diferenciales según la siguiente escala:  Para una acción particular =1  Para una acción sostenida en el tiempo =2  Para acciones diversas en un momento particular =3  Para acciones diversas sostenidas en el tiempo =4  No formalizados =1  Formalizados =2  El indicador de segundo nivel es el resultado de la suma de todos los valores dividido el valor máximo potencialmente alcanzado sobre 10 (es decir 2,2).</p>
<p>VISIBILIDAD – RESULTADOS – DIVERSIDAD  Pregunta A.1  Cada proyecto identificado asume el valor correspondiente a su orden:  Proyecto 1= 1  Proyecto 2= 2  Proyecto 3= 3  Proyecto 4= 4  Proyecto 5= 5  Cada eje por el que atraviesan los proyectos asume un valor 1 marcando el entramado de temáticas. Por cada eje identificado, además, se asigna un valor 2,5.  El indicador básico es el resultado de la suma de todos los valores dividido el valor máximo potencialmente alcanzado sobre 10 (es decir 4,5).</p>
<p>VISIBILIDAD – RESULTADOS – ALCANCE  Pregunta A.1  El grado en el que se alcanzaron los resultados esperados por los proyectos y/o acciones asume</p>

<p>valores diferenciales según la siguiente escala:  Alto=3  Medio=2  Bajo=1  El indicador básico es el resultado de la suma de todos los valores dividido el valor máximo potencialmente alcanzado sobre 10 (es decir 1,5).</p>
<p><b>VISIBILIDAD - IMPACTO SOCIOECONOMICO – CONDICIONES DE ACTIVIDAD ECONOMOMICA</b>  El indicador básico es el resultado de la suma del total de la población que solo trabaja, trabaja y estudia, trabaja y percibe jubilación o pensión dividido el total de la población de 14 años o más sobre 10.</p>
<p><b>VISIBILIDAD – IMPACTO SOCIOECONOMICO – ACCESO A EDUCACIÓN- ALFABETISMO</b>  El indicador de segundo nivel es el resultado del total de alfabetos dividido el total de población de 10 años o más sobre 10.</p>
<p><b>VISIBILIDAD – IMPACTO SOCIOECONOMICO – ACCESO A EDUCACIÓN – ASISTENCIA AL SISTEMA DE EDUCACION OBLIGATORIO</b>  El indicador de segundo nivel es el resultado del total de la población que asiste a la educación general básica de 5 a 14 años dividido el total de la población de 5 a 14 años sobre 10.</p>
<p><b>VISIBILIDAD – IMPACTO SOCIOECONOMICO – ACCESO A EDUCACIÓN – NIVEL MEDIO COMPLETO ALCANZADO</b>  El indicador de segundo nivel es el resultado de la suma del total de la población con nivel de instrucción máximo alcanzado (secundario completo, superior no universitario incompleto, superior no universitario completo, superior universitario incompleto, superior universitario completo) dividido el total de la población de 15 años o más sobre 10.</p>
<p><b>VISIBILIDAD – IMPACTO SOCIOECONOMICO – ACCESO A SALUD</b>  El indicar básico es el resultado del total de la población que tiene obra social y/o plan de salud o mutual dividido el total de la población sobre 10.</p>
<p><b>VISIBILIDAD – IMPACTO EN INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍAS – ACCESO A SERVICIOS URBANOS – SERVICIOS DOMICILIARIOS</b>  El indicador de segundo nivel es el resultado de: la suma del (Total de hogares que poseen desagüe a red dividido el total de hogares por presencia de servicios sobre 10) más (Total de hogares que poseen agua en red dividido el total de hogares por presencia de servicios sobre 10) más (Total de hogares que poseen energía eléctrica de red dividido el total de hogares por presencia de servicios sobre 10) más (Total de hogares que poseen gas de red dividido el total de hogares por presencia de servicios sobre 10) sobre 4.</p>
<p><b>VISIBILIDAD – IMPACTO EN INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍAS – ACCESO A SERVICIOS URBANOS – SERVICIOS DE USO PUBLICO</b>  El indicador de segundo nivel es el resultado de: la suma del (Total de hogares que poseen alumbrado público dividido el total de hogares por presencia de servicios sobre 10) más (Total de hogares que poseen pavimento dividido el total de hogares por presencia de servicios sobre 10) más (Total de hogares que poseen recolección de residuos dividido el total de hogares por presencia de servicios sobre 10) más (Total de hogares que poseen transporte público dividido el total de hogares por presencia de servicios sobre 10) más (Total de hogares que poseen teléfono público dividido el total de hogares por presencia de servicios sobre 10) sobre 5.</p>
<p><b>VISIBILIDAD – IMPACTO EN INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍAS - ACCESO SERVICIOS DE TECNOLOGÍAS DE LA COMUNICACIÓN Y DE LA INFORMACIÓN – INTERNET</b>  El indicador de segundo nivel es el resultado del total de los hogares que tienen PC con conexión a Internet dividido el total de hogares según bienes que disponen sobre 10.</p>
<p><b>VISIBILIDAD – IMPACTO EN INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍAS - ACCESO SERVICIOS DE</b></p>

TECNOLOGÍAS DE LA COMUNICACIÓN Y DE LA INFORMACIÓN – TELEFONÍA

El indicador de segundo es el resultado de la suma del total de hogares que tienen teléfono fijo y celular, tienen sólo teléfono celular, tienen sólo teléfono fijo dividido el total de hogares según bienes que disponen sobre 10.