



Hacia ciudades con mejor calidad institucional

Líderes Municipales promueve instancias de formación y desarrollo de capacidades para asegurar la mejora en la calidad de las políticas públicas locales, con vistas a impactar positivamente en las condiciones de vida de la población.

Hacia ciudades con mejor calidad institucional

Índice

1. Introducción	5
2. Capacidades institucionales de los gobiernos locales	7
3. Los municipios y la articulación intergubernamental	14
4. Desconfianza de la ciudadanía y crisis de legitimidad	20
5. Conclusiones	27
Bibliografía	28
Acerca de los autores	31

1. Introducción

A lo largo de las últimas décadas, **los gobiernos locales tomaron un inédito protagonismo en el sistema institucional argentino**. Además de la tradicional función de provisión de servicios básicos, adquirieron responsabilidades en términos de promoción económica y productiva del territorio, educación inicial, inclusión social y seguridad, entre otras cuestiones con impacto directo en la calidad de vida de la población. Además, en tanto nivel de gobierno más cercano a la población, se tornaron la **principal puerta de entrada para las crecientes demandas de una ciudadanía cada vez más activa**.

A partir de 1983, el proceso de consolidación democrática favoreció las tendencias de refuerzo de lo local. Incluso antes de la reforma constitucional de 1994, nueve constituciones provinciales fueron modificadas para incorporar, en distinta medida, la autonomía de los municipios (Frías, 1998). Las iniciativas descentralizadas tenían como objetivo sentar bases democráticas en el ámbito local (Fernández Arroyo y Schejtman, 2012).

El establecimiento de la autonomía municipal en la **reforma de la Constitución Nacional de 1994** marcó el inicio de un progresivo aumento de responsabilidades que, sin embargo, no necesariamente fue acompañado del volumen de recursos necesarios para cumplir con las tareas delegadas. Las medidas tuvieron un fuerte impacto en las economías locales, ya que generaron una enorme carga presupuestaria que no se condecía con su capacidad tributaria (ver documento **Hacia ciudades prósperas y vitales**).

En un contexto regional marcado por las urgencias fiscales de los gobiernos nacionales y la implementación de ajustes estructurales, los municipios se convirtieron en los receptores naturales de las responsabilidades y demandas (Fernández Arroyo y Schejtman, 2012). El creciente protagonismo de los gobiernos locales se vio así reforzado por las urgencias fiscales del nivel nacional y la necesidad de delegar responsabilidades a otros niveles de gobierno.

Con posterioridad a 2001, el Estado recuperó un rol central en la vida económica y social argentina. Los gobiernos locales no fueron la excepción, tomando la iniciativa en diversas áreas de política pública, inicialmente para atender las urgencias sociales heredadas de la crisis macroeconómica y luego, para promover el desarrollo integral de sus respectivos territorios.

A 2013 existían **2.278 gobiernos locales en todo el país**, de acuerdo con datos del INDEC. El sistema municipal argentino se caracteriza por su heterogeneidad: cada provincia tiene un régimen diferente. Siendo la Argentina un país federal, cada

provincia se da a sí misma una Constitución y conserva todos los poderes y atribuciones no delegados al gobierno nacional, entre ellos, la normativa que regula cada uno de los regímenes municipales provinciales.

Si bien la autonomía municipal está garantizada por la Constitución Nacional desde 1994, aún hay tres provincias que no la reconocen en sus respectivas constituciones: Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe. El resto de las provincias reconocen diversos grados de autonomía a sus municipios, lo cual implica habilitarles una diversidad de instrumentos y herramientas de gestión. Algunos municipios se vieron así legitimados para dictarse sus propias Cartas Orgánicas, darse la forma de gobierno que consideren más apropiada y cobrar impuestos (y no tan solo tasas, que implican una contraprestación por parte del municipio para su cobro). Así, **los municipios cuya autonomía no se encuentra reconocida cuentan con mayores limitaciones institucionales** para la gestión de las problemáticas que aquejan a sus comunidades y territorios.

En las próximas páginas, se plantean algunos desafíos que enfrentan los gobiernos locales argentinos en términos institucionales para implementar políticas públicas que impulsen el desarrollo económico, social y sustentable de sus territorios y comunidades.

Se aborda la cuestión del desarrollo de capacidades institucionales requeridas por parte de los gobiernos locales para hacer frente a sus nuevas funciones y atribuciones en un contexto de restricción presupuestaria, para ofrecer resultados de gestión que impacten positivamente en la calidad de vida de la ciudadanía.

Además, se aborda la complejidad de las problemáticas que trascienden las fronteras y atribuciones de un municipio y hacen necesaria la articulación con otros gobiernos locales, los gobiernos provinciales o el nacional.

Por último, en un contexto de crecientes demandas por parte de una ciudadanía cada vez más activa y exigente, se torna imperioso reflexionar acerca de los desafíos vinculados con la desafección política de la población, la necesidad de ganar la confianza de los vecinos y legitimar el rol de los gobiernos locales y sus representantes.

Esta publicación se estructura en torno a los siguientes apartados:

- **Capacidades institucionales de los gobiernos locales**
- **Los municipios y la articulación intergubernamental**
- **Desconfianza de la ciudadanía y crisis de legitimidad**

Cada apartado incluye una serie de datos que pretenden ilustrar la situación actual y un conjunto de interrogantes concebidos como disparadores de la discusión sobre el rol de lo municipal en cada una de las temáticas abordadas.

2. Capacidades institucionales de los gobiernos locales

2.1. Presentación de la problemática

Tal como se desarrolló en la introducción, **los gobiernos locales argentinos debieron tomar un protagonismo cada vez mayor** en la implementación de políticas públicas, fruto del proceso de descentralización de funciones de las últimas décadas. **Esta circunstancia los obliga a encarar cambios cuantitativos y cualitativos en su forma de gestionar, y a complejizar sus aparatos administrativos.** Sin embargo, las estructuras estatales de los gobiernos locales cuentan aún, en muchos casos, con severas limitaciones para la efectiva puesta en vigor de sus nuevas funciones.

Siguiendo a Oszlak (2014), tener capacidades institucionales significa "(...) poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución".

La existencia de **déficits en términos de capacidades institucionales**, junto con la escasez de recursos económicos a disposición de las administraciones locales, confluyen en una **falta de eficacia en la gestión**, una menor satisfacción de las demandas y necesidades ciudadanas y, en consecuencia, una **caída en la legitimidad de los líderes políticos a cargo del gobierno local.**

2. 2. Consecuencias para los municipios

El insuficiente desarrollo de capacidades institucionales impacta de manera directa en las políticas públicas diseñadas o implementadas por los gobiernos locales, que a su vez tienen efectos en las condiciones de vida de la población.

En primer lugar, incrementa los **riesgos de incoherencia de las políticas** impulsadas por las distintas dependencias municipales, e incluso con las implementadas por otros niveles de gobiernos (ver sección **Los municipios y la articulación intergubernamental**). Esto puede implicar resultados inferiores a los proyectados y, en ocasiones, efectos negativos.

Además, incide en la **continuidad en el tiempo de las políticas impulsadas**. El desempeño errático de las administraciones públicas, generalmente, implica menores resultados asociados y menores impactos positivos para la comunidad.

El bajo desempeño de la gestión trae aparejado un deterioro de la legitimidad del gobierno local de cara a la ciudadanía, objeto último de toda política pública y sustento de la autoridad de todo líder político.

Por otra parte, en los casos en que no se cuenta con suficientes capacidades instaladas a nivel local, las administraciones se tornan más dependientes de la *expertise* técnica externa, con los mayores costos que esto trae aparejado.

2.3. Desafíos para enfrentar

El insuficiente desarrollo de capacidades institucionales plantea desafíos a distintos niveles. En primer lugar, **uno de los pilares de la administración pública son los trabajadores que la conforman**, que cumplen un rol indispensable en el diseño, la implementación y evaluación de las políticas públicas. Muchos gobiernos locales se enfrentan a situaciones de déficits de las capacidades técnicas requeridas para las distintas áreas especializadas de gestión. Además de capacidades técnicas, el funcionariado precisa ser capaz de alinear recursos y gestionar apoyos externos para la eficacia de las políticas impulsadas. Sin embargo, **la dificultad de competir en términos de oferta salarial con el sector privado implica un obstáculo para atraer y retener profesionales en la administración pública.**

Otra dificultad que puede menoscabar las capacidades institucionales de los gobiernos locales consiste en la **falta de los debidos mecanismos de comunicación y coordinación entre áreas de la administración**. Muchas áreas de gestión resultan transversales a la organización del aparato burocrático local y sus diferentes dependencias. Si las distintas oficinas no cuentan con aceitados mecanismos de articulación entre ellas, muy probablemente surjan problemas tales como la incoherencia de las estrategias desplegadas desde las distintas áreas, el solapamiento de programas y proyectos gubernamentales (con el consecuente despilfarro de recursos económicos y de horas de trabajo asociado) o la abierta competencia y rivalidad entre dependencias por determinada área de gestión y los recursos asociados.

Tanto la calidad como la claridad de un **marco normativo** que regule la acción estatal y las diversas áreas de gestión constituyen también un aspecto clave para un desarrollo satisfactorio de calidades institucionales (Oszlak, 2014).

Por último, **la falta de liderazgo, planificación en el largo plazo, visión estratégica de la gestión e innovación en el proceso de políticas públicas puede reducir a los gobiernos locales a un mero rol reactivo** para “apagar los incendios”, en vez de anticiparse a los problemas antes de que sucedan y trabajar proactivamente, proponiendo líneas de acción para el desarrollo comunitario.

2.4. Oportunidades y herramientas para encarar el problema

Este cúmulo de desafíos vinculados con las capacidades institucionales de los gobiernos locales se ve agravado si se consideran los otros desafíos presentes en las distintas áreas de gestión. **No contar con instrumentos organizativos mínimos torna aún más difícil la resolución de los distintos problemas sociales, económicos y ambientales que se presentan.** Por eso, es indispensable tomar cartas en el asunto y encarar líneas de acción para fortalecer institucionalmente a la administración local.

En primer lugar, al momento de mejorar las capacidades técnicas y profesionales de la burocracia municipal y el funcionariado es necesario **garantizar buenas condiciones de trabajo y planes de carrera que tornen atractivos los puestos** para profesionales y trabajadores proactivos con iniciativa propia. También podría implementarse un **sistema de evaluación de desempeño** que “premie” las habilidades consideradas necesarias para un adecuado funcionamiento de las dependencias que conforman la administración local.

Por ejemplo, es de vital importancia el desarrollo de **habilidades comunicativas**, para que sea posible gestionar adecuadamente los apoyos políticos fuera y dentro del Estado, así como construir legitimidad de la ciudadanía. Además, cobra importancia la **incorporación de canales participativos** a través de los cuales las dependencias municipales se informen sobre las preocupaciones e inquietudes de la ciudadanía. Así se facilita que la acción gubernamental esté verdaderamente orientada al ciudadano (ver sección **Participación Ciudadana**).

Además, la **predisposición a trabajar en equipo**, no solo al interior del grupo que el funcionario encabeza sino también para con otras áreas dentro y fuera de su organismo de pertenencia, constituye un elemento clave para facilitar la comunicación y articulación entre las diferentes partes del Estado municipal. En este sentido, es deseable vencer la dinámica que hace de cada dependencia municipal una “isla” con escaso conocimiento de la labor llevada adelante por sus pares, muchas veces duplicando esfuerzos y procedimientos. De esta forma, los esfuerzos por **coordinar y articular acciones** deberían ser destacados como elementos favorables porque, eventualmente, derivarán en una mayor eficiencia y efectividad del Estado municipal, con la consecuente ganancia de legitimidad y apoyo de la ciudadanía.

Por otra parte, el crecimiento exponencial en el **uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC)** que se observó en las últimas décadas está cambiando radicalmente la forma en la que los seres humanos interactúan, y la relación ciudadano-Estado no está exenta de esta transformación. En este sentido, **muchos gobiernos locales incorporaron el uso de medios electrónicos para proveer bienes y servicios en línea y mejorar los procesos internos de trabajo,**

modificando de manera sustancial los límites geográficos y espacio-temporales en las formas de interacción con ciudadanos, usuarios y consumidores.

El desarrollo de **políticas de gobierno electrónico**, en tanto utilización de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) para la provisión de servicios gubernamentales, puede significar una oportunidad para mejorar la calidad de los bienes y servicios que se ofrecen, así como para ampliar los canales de comunicación, transparentar la gestión y promover instancias de participación de la ciudadanía.

Así, el gobierno electrónico puede proveer los medios para mejorar la capacidad de las administraciones de gobernar, servir a los ciudadanos y mejorar las condiciones de vida de la población.

Otra herramienta que permitiría mejorar las capacidades institucionales de los gobiernos locales es la **planificación en políticas públicas**, entendida como "(...) un proceso cuyo objetivo es guiar la toma de decisiones informada con respecto a una situación que se percibe como problemática, a través del establecimiento de objetivos y la selección de un curso de acción (alternativa de solución)" (Fernández Arroyo y Schejtman, 2012).

Entre algunos de los beneficios que trae asociados, cabe destacar que permite saber qué se debería hacer y cuándo (esto es, provee información); colabora en la mitigación y gestión de crisis, porque reduce los riesgos; establece prioridades para la implementación y torna más eficiente el uso de los recursos, y por último, permite realizar un seguimiento y estimar el aporte de las distintas acciones porque incluye el proceso de monitoreo y evaluación.

En este contexto, la elaboración de un **plan estratégico** que identifique un modelo de ciudad a alcanzar en el mediano a largo plazo, consensuado y compartido entre distintos sectores de la comunidad, puede también alinear y facilitar el trabajo de las distintas dependencias públicas en pos de los objetivos propuestos.

Por último, si la forma tradicional de gestionar no muestra resultados suficientes, mantener el *statu quo* al interior del gobierno local no será una opción viable para obtener los efectos deseados. Es preciso **fomentar la innovación en la cultura organizacional**, para identificar nuevas soluciones distintas de las ya ensayadas, más efectivas e incluso, quizás, más eficientes. Para eso, por ejemplo, se puede optar por la **creación de una mesa de innovación con emprendedores públicos**, que reúna funcionarios entusiastas y proactivos, con ganas de transformar la realidad local. No es necesario que la compongan los funcionarios de gabinete con mayor jerarquía. De este espacio de aporte de ideas, intercambio y discusión, a concretarse en encuentros con cierta periodicidad, surgirían lineamientos de política pública concreta, que podrían asignarse a un líder de proyecto y su equipo para su diseño y efectiva implementación (Fernández Arroyo y Deleersnyder, 2014).

2.5. Conclusión y retos a futuro

Tal como se explicó en los apartados anteriores, para cualquier gobierno local resulta fundamental contar con un desarrollo, al menos básico, de capacidades institucionales que le permitan hacer frente a sus nuevas funciones y responsabilidades, crecientes demandas ciudadanas y a las restricciones de recursos económicos que se le presenten.

Una burocracia estatal sólida, con capacidades técnicas y adecuados mecanismos de comunicación y coordinación interna, constituye uno de los mejores capitales de un gobierno local, más allá de las distintas gestiones a cargo y sus signos políticos. Por eso, el desarrollo de planes de carrera internos y buenas condiciones de trabajo pueden constituir herramientas que permitan la atracción y permanencia de trabajadores públicos con el perfil deseado.

Un marco normativo actualizado y coherente, fácilmente accesible tanto para los funcionarios como para el público más amplio, es también un elemento clave para potenciar el trabajo de las distintas dependencias públicas y para incrementar la eficacia de las políticas por ellas impulsadas.

La planificación de las políticas públicas locales, así como el consenso ciudadano en torno de un modelo de ciudad a alcanzar en el mediano a largo plazo son también herramientas que permiten anticipar riesgos y problemas, y orientar los esfuerzos de las distintas dependencias públicas y los diferentes actores institucionales, sociales, políticos y económicos a la consecución de objetivos comunes, con impacto concreto en la calidad de vida la población.

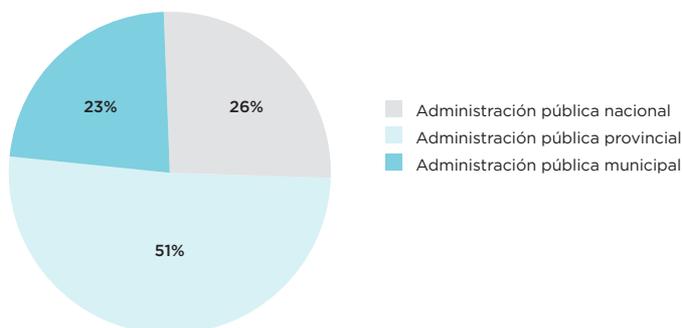
Por último, la **capacidad de innovar**, de salir de las formas preestablecidas de gestionar lo público, puede muchas veces constituirse en una herramienta de enorme valor para hacer frente a nuevos desafíos o a viejos problemas hasta entonces abordados sin mayor éxito.

2.6. Datos

* Tal como se observa en el **Gráfico 1**, a 2010 se contabilizaban un total de 827.822 empleados públicos municipales (esto es, un 23% del total de empleados públicos de los tres niveles de gobierno). Sin embargo, para el mismo año el gasto público municipal tan solo representaba un 8,9% del gasto público total, tal como se ve en el **Gráfico 2**.

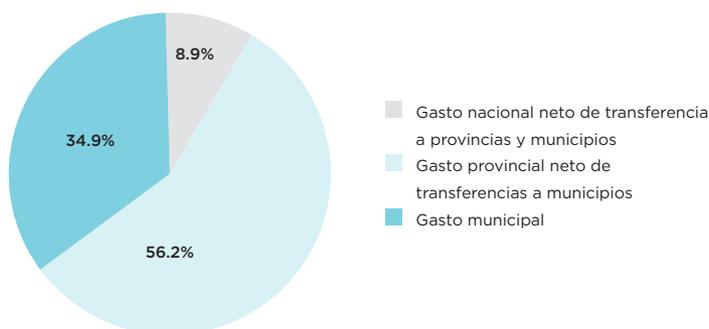
Esto pone de relieve las dificultades que enfrentan las administraciones municipales para pagar salarios competitivos con el objetivo de atraer profesionales y técnicos calificados, en comparación con el nivel provincial o nacional de gobierno (Ver documento **Hacia ciudades prósperas y vitales**).

Gráfico 1. Empleados públicos por nivel de gobierno, 2010 (en porcentajes)



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Censo Nacional 2010.

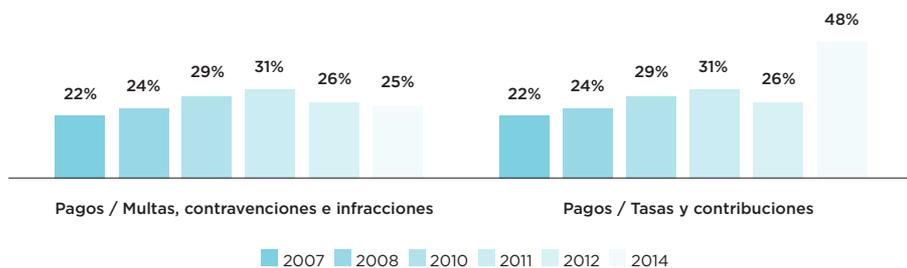
Gráfico 2. Composición del Gasto Total del Sector Público Argentino, 2010 (en porcentajes)



Fuente: Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2012).

* Desde 2007, CIPPEC y la Universidad de San Andrés realizan periódicamente el Índice de Páginas Web Municipales, en donde se relevan y evalúan los portales oficiales de los municipios argentinos de más de 50.000 habitantes y capitales provinciales. Tal como se ve en el **Gráfico 3**, a 2014 aún más de la mitad de los municipios medianos y grandes de nuestro país no habían incorporado la posibilidad de pagar en línea las tasas y contribuciones, y solo 1 de cada 4 habilitaba pagos en línea de multas, contravenciones e infracciones. Este tipo de innovaciones impactan en la calidad de vida de los ciudadanos e implican oficinas municipales menos congestionadas, pues parte del proceso administrativo se realiza en forma virtual.

Gráfico 3. Evolución del Índice de Páginas Web Municipales para pagos en línea a través de la web



Fuente: CIPPEC, sobre la base del Índice Nacional de Páginas Web Municipales de CIPPEC y UdeSA (2007, 2008, 2010, 2011, 2012, 2014).

2.7. Grandes interrogantes

Con las restricciones de recursos que usualmente condicionan a los municipios, ¿cómo atraer e incentivar la permanencia de trabajadores calificados, con capacidades técnicas o iniciativa propia y proactividad?

¿Cómo minimizar las pujas de intereses entre las distintas áreas y dependencias de la administración local en pos de la coordinación y coherencia de las políticas públicas?

3. Los municipios y la articulación intergubernamental

3.1. Presentación de la problemática

Dados los problemas socioeconómicos que aquejan a los países de la región, resulta indispensable contar con una **coordinación de programas y políticas públicas**, que resulte en un accionar coherente, integral y sostenido en el tiempo sobre los problemas estructurales que minan la equidad y el desarrollo en nuestras sociedades (Acuña, 2010). En la Argentina, la necesidad de coordinación entre niveles de gobierno y en el mismo nivel de gobierno resulta un desafío histórico.

Como indica Acuña (2010), en la Argentina al menos tres procesos intensificaron a partir de los noventa la magnitud de los obstáculos para alcanzar una mejor coordinación y generación de integralidad de políticas:

- a. Descentralización** (particularmente cuando no estuvo acompañada de la generación de las capacidades necesarias en niveles subnacionales o se realizó sin tener en claro qué funciones se deben mantener centralizadas con el objetivo de asegurar la coordinación/integralidad entre diversas jurisdicciones y sectores de gobierno/gestión).
- b. Debilitamiento de las capacidades de una planificación estatal** que permitiese proyectar y sostener intertemporalmente la generación de coordinación/integralidad de políticas.
- c. Tendencia hacia la evaluación por resultados** que, aunque de por sí valiosa y necesaria, muchas veces –por la necesidad de medición/observación cuantificable– se planteó de manera “angosta”, acotada a una unidad de gestión, sin ponderar los efectos sistémicos que hacen a la coordinación/integralidad del accionar entre sectores, jurisdicciones y organismos públicos.

Los problemas que puede ocasionar la falta de coordinación intergubernamental e intersectorial son muchos y, muchas veces, los municipios sufren las mayores consecuencias por oficiar de último eslabón en la cadena de ejecución de ciertos programas y políticas. En este sentido, Licha (2006) menciona seis problemas: la desarticulación y fragmentación, la despolitización, la reducción de la eficiencia y eficacia de las organizaciones involucradas, el incremento de costos operativos, el debilitamiento del sentido de pertenencia al ámbito público y el uso deficiente de los recursos públicos.

Los principales **objetivos de la coordinación** se orientan a evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; reducir sus inconsistencias; asegurar las prioridades y apuntar a su cohesión y coherencia; atenuar el conflicto político y burocrático, y promover una perspectiva holística, que supere la mirada sectorial y estrecha de las políticas (Peters, 1998).

Para que los programas y políticas diseñados a nivel nacional y provincial tengan impacto y sean eficientes en la concreción de los objetivos que se plantean, como explica Martínez Nogueira (2010): "(...) la toma de decisiones debe estar enmarcada en reglas de juego explícitas y consistentes, regida por prioridades sustantivas y temporales, con una asignación de recursos y capacidades consistente con ellas, e incorporar los mecanismos y acuerdos que aseguren la adecuada coordinación en la implementación."

3.2. Consecuencias para los municipios

En el mapa de coordinación de políticas públicas, los municipios juegan un rol poco definido y complicado al momento de tomar decisiones. Son los encargados de ejecutar en territorio programas y políticas diseñadas a nivel nacional y provincial, contando para ello con lineamientos y fondos provenientes de diversas fuentes (recursos propios, transferencias de los gobiernos provinciales y transferencias del gobierno nacional), e indicaciones. Pero para la implementación de políticas que actúen de forma integral sobre los problemas multicausales que acontecen en los gobiernos locales, hay dos factores que suelen quedar a un lado: la **transferencia de capacidades** (ver sección **capacidades estatales de los gobiernos locales**) y la **comprensión del territorio** al cual están dirigidos los programas y políticas. Como destacan Repetto y Fernández (2012): "Los diseños se realizan en el nivel central y se aplican sin una adaptación a las particularidades locales; además, las políticas nacionales y provinciales suelen estar desarticuladas del contexto local en el que se implementan."

Como consecuencia, la implementación a nivel local suele estar sujeta a un bajo nivel de desarrollo institucional que tiene como resultado la falta de integralidad en la atención de las necesidades de los ciudadanos. Como indica Altschuler (2006), las barreras al desarrollo aparecen generalmente asociadas a las carencias y el mal funcionamiento de la red institucional y a las dificultades encontradas en los procesos de descentralización en cuanto al "reparto del poder" entre los diversos niveles de gobierno.

En este sentido, la situación de los gobiernos locales argentinos es, en general, de gran debilidad y vulnerabilidad, debido tanto a sus características estructurales como a la falta de recursos de diverso tipo que poseen. **La descentralización del Estado en la Argentina significó principalmente un "tirar la crisis hacia abajo"** (García Delgado, Daniel y Arroyo, Daniel, 1997), sin descentralizar en forma proporcional el poder de decisión y los recursos necesarios para afrontarla (Altschuler, 2006).

3.3. Desafíos para enfrentar

Las consecuencias de la falta de coordinación entre niveles y áreas de gobierno influyen directamente en políticas aplicadas a nivel local, por sobre todo en las políticas sociales, ya que responden a problemas multicausales. Pero el resto de las competencias municipales como la recolección de residuos, la movilidad y el desarrollo urbano también requieren coherencia y cooperación entre municipios de una misma región y entre los municipios con sus respectivos gobiernos provinciales y la administración nacional.

Es un desafío la coordinación entre distintos sectores estatales, entre distintos niveles de gobierno y entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, pero también debe cuestionarse la necesidad de **coordinación y cooperación entre gobiernos locales** como parte del proceso de creación e implementación de políticas públicas (Fernández Arroyo; Irazusta y Bidart, 2015).

La coordinación y cooperación intermunicipal pueden resultar herramientas útiles para enfrentar las dificultades de los municipios como jugadores locales del ciclo de vida de las políticas públicas. La coordinación es posible al momento de gestionar políticas que atañen a dos gobiernos locales ubicados en una misma área geográfica. En este sentido, a modo de ejemplo, dos municipios de las sierras cordobesas podrían coordinar la implementación de una política preventiva de los incendios que ocurren con frecuencia en ciertas épocas del año, también los municipios ubicados a la orilla del Río Paraná podrían acordar una política de gestión del riesgo para evitar inundaciones y así posicionarse juntos para pedir fondos para una obra pública al gobierno nacional.

Si se entiende al ciclo de vida de las políticas públicas como un ciclo secuencial de cinco etapas¹, la cooperación intermunicipal vendría a funcionar como una instancia facilitadora de las primeras dos: la identificación del problema (necesidades no satisfechas, derechos vulnerados) y la toma de decisión.

Los cientos de organismos de cooperación municipal alrededor del mundo son evidencia de la predisposición de los gobiernos locales a integrarse con sus pares en la visibilización y solución de las problemáticas que le atañen como nivel de gobierno. Sin embargo, la cooperación puede ser de utilidad para identificar los problemas característicos de cada uno, por más de que no sean compartidos por los demás. Cuando un líder municipal comparte un espacio en común con otro, puede identificar los éxitos ajenos y reconocer sus fracasos o viceversa. Identificar un problema implica conocer también otras experiencias, aprender de las buenas prácticas de otros pares, conocer qué constituye un problema, a quiénes afecta y cómo lo perciben. Tres preguntas implicadas en esta etapa del ciclo de la política pública.

¹ La identificación del problema; la decisión; el diseño y la configuración; la implementación y la evaluación.

3.4. Oportunidades y herramientas para encarar el problema

Existen numerosas formas y herramientas que pueden mejorar la gestión municipal y conducirla hacia un camino más dinámico e innovador.

Para evitar la superposición programática, la dispersión de recursos y fortalecer la coordinación e integralidad de políticas, sería de gran utilidad crear en el nivel nacional una **Mesa de Coordinación de Políticas Nacionales** enfocadas en lo local (Gigli; Schejtman y Fernández Arroyo, 2012). La mesa podría estar integrada por representantes de todos los ministerios y secretarías, coordinada por la Secretaría de Asuntos Municipales dependiente del Ministerio del Interior de la Nación o bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros (la primera correspondería por temática, pero la segunda podría asegurar mayor jerarquía para exigir respuesta de las dependencias ministeriales). La dinámica de discusión debería estar segmentada por área temática de intervención: políticas sociales, productivas, de fortalecimiento institucional, etc.

Esta mesa podría articular las múltiples políticas pensadas para el nivel local, tanto en términos de contenido como en los recursos económicos y humanos utilizados. Esto requerirá contemplar la complementariedad con las políticas que se diseñan en los ámbitos provinciales y municipales de gobierno. Además, la mesa podría constituir un espacio para establecer las políticas prioritarias de impacto local por regiones para el corto plazo y las definiciones estratégicas para el mediano y largo plazo, orientadas a abordar los principales problemas del desarrollo local.

A su vez, es necesario que las provincias generen espacios institucionalizados similares para garantizar la coordinación e integralidad de las políticas que tienen impacto en sus gobiernos locales.

Para evitar la arbitrariedad y la superposición de políticas en un mismo territorio, la mesa podría desarrollar un **Sistema Integrado de Información Municipal** que permita construir un índice que incorpore variables como población, tipo de municipio –rural, urbano o mixto–, necesidades básicas insatisfechas (NBI) de individuos y hogares, índice de desarrollo humano local, porcentaje de cobertura de servicios básicos, características geográficas, matriz productiva y potencialidades de desarrollo. Esta información permitirá una mayor correspondencia entre los programas diseñados a nivel nacional y su aplicabilidad al contexto local, así como el monitoreo y la evaluación de las políticas implementadas.

Otra herramienta, más al alcance de los gobiernos locales, es la **cooperación y coordinación entre municipios**. Durante las últimas décadas, el intercambio de experiencias y buenas prácticas del nivel local de gobierno fue bastante recurrente y promovida en el mundo (Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales, Red Mercociudades, la Unión Iberoamericana

de Municipalistas, solo por nombrar algunas). Ellas demuestran que tanto los organismos internacionales como los nacionales consideran a los espacios de discusión entre intendentes y funcionarios municipales como una herramienta de aprendizaje y desarrollo para las prácticas de los gobiernos locales de sus países.

En la Argentina existen varias iniciativas que promueven la colaboración y el asociativismo municipal: la Federación Argentina de Municipios (FAM); el Foro de Concejales Patagónicos; la Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia en Chubut; el Programa Nacional de Municipios y Comunidades Saludables, impulsado por el Ministerio de Salud de la Nación; la Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático y la Red de Líderes Municipales de CIPPEC.

Al momento de concretar las redes de cooperación, los municipios presentan una característica fundamental: **son unidades de gobierno que no compiten entre sí en la arena electoral.** Las gobernaciones provinciales, al estar cercanas al territorio y conocer las particularidades de cada región, pueden jugar un rol fundamental en la generación de estos espacios. Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil con alcance nacional o regional también tienen este potencial de agrupar a los municipios y sus líderes en diferentes espacios de discusión e intercambio.

Posiblemente, los intendentes o secretarios de distintos gobiernos locales pertenezcan a diferentes partidos políticos, pero la transferencia de prácticas exitosas o aprendizajes no necesariamente atenta contra el potencial competidor de los funcionarios en la contienda electoral.

A pesar de las particularidades que existen entre los más de 2.200 gobiernos locales del país, comparten preocupaciones similares y, al menos, dos necesidades fundamentales: responder a los reclamos de la ciudadanía y propiciar el desarrollo de sus comunidades.

3.5. Conclusión y retos a futuro

En suma, la falta de coordinación entre niveles y entre áreas de gobierno genera que la transferencia de políticas a los niveles subnacionales carezca de la integralidad que ellas requieren.

Las ciudades, como espacios de convivencia en los que emergen problemas y desafíos, son unidades de gobierno que pueden cooperar en la búsqueda de soluciones más allá del territorio en el que estén situadas. El desafío es incentivar la cooperación intermunicipal en el diseño de políticas públicas locales, así como también la coordinación entre gobiernos locales y entre diferentes niveles de gobierno en la ejecución. Estas iniciativas permitirían la articulación, coordinación e integralidad de las acciones para lograr un mayor y más sostenible impacto en las comunidades locales, en forma eficaz y eficiente.

3.6. Grandes interrogantes

¿Cómo adaptar los programas y políticas nacionales y provinciales a las necesidades locales?

¿Qué espacios pueden generar los gobiernos nacional y provinciales para incentivar la coordinación en la implementación de políticas en territorio?

¿Cómo pueden los municipios del país o una misma región intercambiar experiencias sobre buenas y malas prácticas de gestión?

¿Cómo coordinar entre municipios cercanos la respuesta a problemas comunes?

4. Desconfianza de la ciudadanía y crisis de legitimidad

4.1. Presentación de la problemática

Tal como ya se analizó, el proceso descentralizador de las últimas décadas trajo consigo un cambio y aumento de las tareas y competencias que deben cumplir los municipios. La creciente transferencia de funciones desde los niveles centrales de gobierno se unió a las dinámicas e impactos de la globalización que afectaron al ámbito local y depositaron grandes desafíos en los gobiernos municipales. Es innegable que **el ámbito municipal devino objeto de parte importante de las demandas y expectativas sociales de los ciudadanos**. Esto redundó en el requerimiento por parte de los ciudadanos de que los municipios jueguen un rol activo en la promoción social, económica y medioambiental, pero desde un modelo que los haga partícipes y responda a sus intereses.

Sin embargo, se suele afirmar que existe una falta de conexión entre la ciudadanía y los gobiernos. Muchas veces las personas no concuerdan con los indicadores tradicionales con los que se mide la calidad de vida en las estadísticas oficiales y consideran que las políticas públicas que se implementan no son ni las correctas ni las más beneficiosas (BID, 2008). Por otro lado, esta percepción se puede ver reforzada por la **falta de confianza de los ciudadanos hacia sus gobernantes**, problemática que se puede explicar, en parte, por la falta de información con la que cuentan respecto a la gestión municipal, o por un desencanto generalizado con la política. En este escenario, los nuevos desafíos que se plantean a los gobiernos locales pueden ser considerados como una oportunidad para fortalecer la relación con la ciudadanía y, como consecuencia, la percepción que esta última tiene sobre las instituciones y sus gobernantes. La visión local permite establecer relaciones cooperativas entre los diversos actores involucrados, con el potencial de generar mejores condiciones de vida para la comunidad. Además, al encontrarse más cerca de los ciudadanos, es capaz de construir un modelo de agencia más cercano y accesible, que puede reaccionar ante los cambios y oportunidades de manera flexible e innovadora.

No obstante, **la participación ciudadana en los debates públicos de los gobiernos locales argentinos suele ser escasa y caracterizarse por la informalidad**. Aun donde la cercanía entre representantes y representados sea estrecha, existen déficits en términos de canales de comunicación y participación que faciliten una interacción más fluida y formal, que enriquezca el debate e implementación de políticas públicas municipales (Lodola y Seligson, 2013; Tchintian, 2010). Así, a pesar

de las condiciones que naturalmente hacen del ámbito local un espacio fértil para la participación ciudadana, se requieren herramientas específicas que hagan realmente partícipe a la población de manera de encarar eficazmente el problema de la deslegitimación.

4.2. Consecuencias para los municipios

A pesar de que la democracia logró consolidarse en gran parte de América Latina, surgieron nuevos desafíos relacionados principalmente con su tipo y calidad. La calidad de vida democrática tiene que ver también con el apoyo que los ciudadanos otorgan a las instancias democráticas, no solo a las elecciones, sino a su relación con la gestión gubernamental. Dicho apoyo genera efectos directos sobre la sustentabilidad a largo plazo de las democracias que hoy nos gobiernan (PNUD, 2004).

En particular, en el caso de la Argentina, **los gobiernos locales juegan un rol fundamental en el proceso de consolidación democrática**. Esto se debe, en parte, a que durante los ochenta se favoreció la descentralización como una forma de sentar bases democráticas en el ámbito local (Fernández Arroyo y Schejtman, 2012).

El estudio *Cultura política de la democracia en Argentina y en las Américas, 2012: hacia la igualdad de oportunidades* (Lodola y Seligson, 2013) resalta entre algunos de sus hallazgos que **los ciudadanos que tienen una relación frecuente con sus gobiernos locales y demuestran mayor satisfacción con el desempeño municipal suelen, además, manifestar mayor compromiso con los valores democráticos en general**.

De acuerdo con este estudio, los gobiernos locales argentinos suelen tener una razonable capacidad de atención y respuesta a las demandas ciudadanas. Además, los argentinos muestran un nivel comparativamente elevado de confianza en sus intendencias, en contraste con otros países de la región (Lodola y Seligson, 2013). Sin embargo, tan solo **1 de cada 25 argentinos** entrevistados muestran algún tipo de participación en reuniones convocadas y organizadas por el gobierno local (ya sea desde el Departamento Ejecutivo o desde el Concejo Deliberante), y **1 de cada 10** manifiesta haber presentado alguna solicitud a su gobierno local (Lodola y Seligson, 2013).

Por otra parte, debido a que muchas veces los gobiernos locales se ven sobrepasados por las funciones que deben cumplir o cuentan con restricciones de recursos para financiar las políticas públicas municipales (Ver documento **Hacia ciudades prósperas y vitales**), pierden eficacia y ven deteriorado su desempeño, con la consecuente pérdida de credibilidad y legitimidad de cara a la población. La carga de competencias con las que emergieron luego de las reformas descentralizadoras generó una complejización de la administración municipal que no siempre fue acompañada de las necesarias reformas en el aparato burocrático local y en la gestión municipal (Ver sección **Capacidades Institucionales de los gobiernos locales**).

Debido a esto, **muchos gobiernos locales empezaron a perder legitimidad frente a la ciudadanía**, fenómeno que se vio reforzado por la conjunción de estos procesos y de la creciente desafección política observada en los últimos años en toda América Latina (Altman y Luna, 2007) que desembocó en una crisis de legitimidad de algunos gobiernos locales y sus representantes.

4.3. Desafíos para enfrentar

El cambio de paradigma hacia un modelo de gobierno local más participativo, entendido como una nueva lógica de gestión, genera costos de aprendizaje colectivo y resistencias al cambio. Por eso resulta de suma importancia el papel de los actores políticos como dinamizadores de estos procesos, figuras esenciales en la toma de decisiones a nivel municipal. En este sentido, existe cierto escepticismo respecto a la posibilidad de compartir la toma de decisiones con la ciudadanía, lo que puede desencadenar una falta de voluntad política al momento de implementar medidas que propicien la participación (Ruiloba, 2014). Ante esto, es necesario comprender la apertura del gobierno local como una serie de reformas que reforzarán las lógicas democráticas y generaran una mejor relación con los ciudadanos.

Por otro lado, la implementación de medidas orientadas a abrir el gobierno a los ciudadanos puede generar resquemores ante la posibilidad de que entorpezca la toma de decisiones y los costes de la formulación e implementación de políticas. Otros posibles argumentos contrarios a impulsar procesos de apertura de la administración se centran en que la mayor parte de la ciudadanía no cuenta con el *expertise* técnico para comprender y participar de manera fructífera en los debates en torno a las políticas públicas locales, lo que puede implicar que se favorezcan intereses particulares y a corto plazo. Sin embargo, muchos de estos desafíos pueden enfrentarse con la voluntad de informar a la ciudadanía, proveerles los insumos necesarios para tomar una posición y pensar en formas innovadoras de interesar a la población, demostrando que **participación y eficiencia no son conceptos antagónicos** y que fruto del proceso participativo pueden surgir novedosas perspectivas para encarar los problemas de la comunidad.

En este contexto, los procesos participativos son una oportunidad para enfrentar esta problemática. Los gobiernos locales trabajan en un entorno complejo y buscan la legitimidad ante una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica que no se contenta con la simple provisión directa y tecnocrática de políticas y servicios públicos (Blanco y Gomà, 2003).

Por otra parte, si bien pueden encontrarse más espacios de interacción entre la ciudadanía y el gobierno local en comparación con los disponibles en los niveles provinciales o nacional de gobierno, muchos de estos espacios se caracterizan por un alto grado de informalidad, de modo tal que las relaciones no se encuentran mediadas por reglas establecidas a nivel institucional (Tchintian, 2010). Al ser in-

formales, los vínculos entre los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y el Estado municipal pueden verse condicionados por el grado de afinidad político-partidaria. Es decir que **existe el riesgo de que cierto sector de la población se vea excluido de la participación genuina en los asuntos públicos del municipio** (Fernández Arroyo y Deleersnyder, 2013).

Es así como se hace fundamental la creación de una **nueva cultura administrativa que promueva el vínculo con los distintos actores sociales**. Las transformaciones del gobierno local pueden afrontarse de mejor manera si se incorpora una concepción de política que tienda al diálogo con los diversos sectores de la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. El intercambio entre los diversos actores puede promover la cooperación y el establecimiento de responsabilidades claras, instancias que pueden ser beneficiosas para todos.

4.4. Oportunidades y herramientas para encarar el problema

El ámbito local se constituyó así como un auténtico laboratorio para probar innovadoras formas de hacer política. Frente a la crisis de legitimidad de lo político, el plano municipal se convirtió en escenario de nuevas experiencias prácticas que acercan los gobiernos a la ciudadanía. Es así como desde la década de 1990 se pueden observar una serie de procesos de empoderamiento ciudadano con el objetivo de incrementar la cohesión y reducir la desafección de los ciudadanos con los gobiernos y la política (Andrews, Cowell y Downe, 2011).

Un primer paso hacia un mejoramiento en la gestión pública municipal podría ser la mejora de la calidad y la cantidad de información pública que se encuentra disponible para la población. Una mayor **apertura y transparencia de la gestión municipal** puede acortar la distancia entre el gobierno y la población, fomentando la **participación ciudadana** y la incorporación de sus intereses al diseño e implementación de políticas locales, lo que a su vez puede incrementar su eficiencia en términos de satisfacción de las necesidades de la población. Para que esto sea posible, es necesario incorporar mecanismos para la difusión de información abierta y periódica de la gestión del gobierno.

Por otro lado, la **consolidación de organismos externos** que se encarguen de controlar el cumplimiento de las políticas y evaluar sus resultados, y la institucionalización de **mecanismos de rendición de cuentas** por parte del gobierno local pueden ser una manera de fortalecer la confiabilidad y la imagen de los gobiernos. Algunas prácticas innovadoras ya vigentes en algunos gobiernos locales son la creación de espacios de interacción en línea entre la administración y la ciudadanía, y de difusión de información pública por medio de los portales web oficiales de los municipios e incluso de aplicaciones para celulares.

Es importante mencionar que estas innovaciones pueden implementarse en alianza con actores locales provincial, nacional e incluso internacional. Existen redes vigentes y activas de diferentes países cuyo objetivo es trabajar localmente para promover la democratización de los procesos de toma de decisiones, el debate entre los distintos actores sociales y la instalación en la agenda política de los problemas considerados clave por la ciudadanía.

La construcción de un nuevo modelo de gestión es indisociable de la incorporación de mecanismos de apertura del gobierno local hacia sus ciudadanos. Un ejemplo de buenas prácticas en la gestión local es la implementación de metodologías participativas que, a partir de talleres con distintos agentes sociales, permiten la discusión y elaboración de una serie de posibles intervenciones en los territorios. En este sentido, las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) y las políticas de **gobierno electrónico** constituyen poderosas herramientas para transformar y diversificar las formas de gestión y entrega de información relevante para la ciudadanía (Ver sección **Capacidades institucionales de los gobiernos locales**).

Otros espacios de interacción entre los gobiernos locales y la ciudadanía pueden incluir **mecanismos de democracia directa y semidirecta** como el referéndum, la consulta popular, la audiencia pública, la iniciativa popular o la revocatoria del mandato. También existe toda una variedad de **mecanismos reglamentados de interacción** tales como las herramientas de presupuesto participativo, los foros, las organizaciones vecinales, las mesas de diálogo, entre otros (Fernández Arroyo y Deleersnyder, 2013).

4.5. Conclusiones y retos a futuro

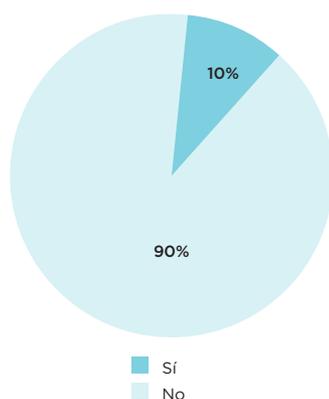
El traspaso de competencias y funciones a los gobiernos locales durante las últimas décadas generó que los municipios sean los depositarios de gran parte de las expectativas y demandas sociales. Debido a que muchas veces los gobiernos no pueden responder a estas exigencias, en ocasiones experimentan una disminución en su legitimidad y en la confianza que les tiene la ciudadanía. Este fenómeno se vio reforzado por una creciente desafección política, que alcanza los diferentes niveles de gobierno.

En este contexto se hace fundamental la implementación de reformas orientadas a la apertura del gobierno local a sus ciudadanos, para promover el acceso a la información y la participación ciudadana en las diferentes instancias públicas; tomar medidas que faciliten el conocimiento de la gestión del gobierno municipal, fortalezcan el vínculo entre gobierno y ciudadanía, y mejoren la legitimidad del primero. Por otro lado, la incorporación de los intereses de la ciudadanía en la toma de decisiones genera políticas públicas consensuadas y con mayor aprobación, lo cual a su vez facilita su continuidad en el tiempo. Estas medidas no están exentas de dificultades y complejidades, pero constituyen un elemento dinamizador del desarrollo local.

4.6. Datos

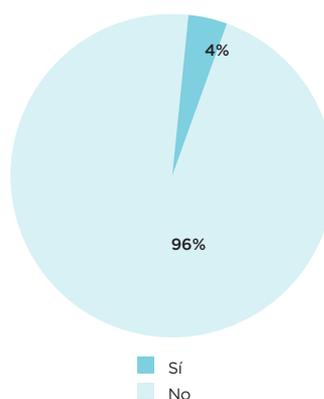
* Tal como se observa en el **Gráfico 1**, tan solo uno de cada diez ciudadanos argentinos declaró haber participado en reuniones convocadas y organizadas por su gobierno local (por el Departamento Ejecutivo o el Concejo Deliberante). En tanto que uno de cada veinticinco afirmaban haber presentado alguna solicitud a su gobierno local (ver **Gráfico 2**). Estos datos de 2012 mostrarían un bajo nivel de participación ciudadana en las instancias locales argentinas.

Gráfico 1. Ciudadanos que participaron en reuniones convocadas y organizadas por el gobierno local (en porcentajes)



Fuente: Lodola y Seligson (2013).

Gráfico 2. Ciudadanos que presentaron alguna solicitud a su gobierno local (en porcentajes)



Fuente: Lodola y Seligson (2013).

* De acuerdo con el Índice de Páginas Web Municipales elaborado por CIPPEC y la Universidad de San Andrés, a 2014 son aún pocos los municipios medianos y grandes de nuestro país que habilitan el acceso a información pública tal como las declaraciones juradas del Intendente y los funcionarios del gabinete, los pliegos de licitación de compras y adquisiciones del municipio y sus respectivas adjudicaciones o información presupuestaria (ver **Gráfico 3**).

Gráfico 3. Evolución del Índice de Páginas Web Municipales para indicadores de publicidad de información vinculada a declaraciones juradas de los funcionarios, compras y adquisiciones del municipio y presupuesto



Fuente: CIPPEC, sobre la base del Índice Nacional de Páginas Web Municipales de CIPPEC y UdeSA (2007, 2008, 2010, 2011, 2012, 2014).

4.7. Grandes interrogantes

¿De qué manera se puede atraer el interés a la ciudadanía para incorporarla en los procesos participativos y tornarlos realmente representativos?

¿Qué capacidades deben fortalecerse en la estructura del gobierno local para promover procesos de participación ciudadana?

5. Conclusión general

Tal como se expuso en las páginas previas, no son pocos los desafíos que enfrentan los municipios al momento de desarrollar estrategias tendientes a fortalecer sus capacidades institucionales, articular con otros municipios y niveles de gobierno superiores, incrementar la efectividad de las políticas públicas locales y consolidar su legitimidad de cara a una ciudadanía cada vez más demandante.

Sin embargo, existen herramientas concretas que pueden ser aprovechadas por los gobiernos locales al momento de mejorar su desempeño, ganar la confianza de la ciudadanía y construir capacidades para hacer frente a las dificultades actuales y por venir.

Este documento se propuso impulsar el debate en torno a los instrumentos y herramientas de los que disponen los municipios argentinos para enfrentar las crecientes demandas ciudadanas de las cuales son destinatarios por ser el nivel de gobierno más próximo a las comunidades.

Además, se buscó constituir una agenda de los principales dilemas que enfrentan los gobiernos locales y la necesidad de pensar globalmente el reparto de funciones, recursos e instrumentos entre las distintas jurisdicciones.

Bibliografía

- Acuña, C. H. (2010). *Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina*. En Jefatura de Gabinete Nación, Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina. Proyecto de Modernización del Estado. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Altman, D. y Luna, J. P. (2007). *Desafección cívica, polarización ideológica y calidad de la democracia: una introducción al anuario político de América Latina*. En *Revista de Ciencia Política*, 3-28.
- Altschuler. (2006). *Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario*. En Rofman, A. y Villar, A., *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Espacio.
- Andrews, R.; Cowell, R. y Downe, J. (2011). *Promoting Civic Culture by Supporting Citizenship: What Difference Can Local Government Make?* En *Public Administration*, 89 (2), pp. 595–610.
- Arnoletto, E.; y Beltrán, E. (1997). *Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal*. En *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina*.
- Arriagada, R. (2002) *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Barton, J. R. (2006). *Sustentabilidad urbana como planificación estratégica*. *EURE*, 32(96), 27–45.
- BID. (2008). *Calidad de vida : más allá de los hechos*. Fondo de Cultura Económica
- Blanco, I. y Gomà, R. (2003). *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 26, pp. 1–15
- CINU. (2015). *Medio ambiente y desarrollo sostenible*. Recuperado desde <http://www.cinu.mx/temas/medio-ambiente/medio-ambiente-y-desarrollo-so/>
- Colombo, M.; Grieco, M. L.; Pettacci, M.; Araguás, M. L. y Di Marco, J. (2007) *Sistema de gestión de desempeño orientado a competencias. Experiencia en una administración municipal*. Villa Constitución, Argentina.
- Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. (2012). *Desempeño fiscal reciente de los gobiernos locales en la Argentina*. Santiago de Chile: XXIV Seminario Regional de Política Fiscal
- Fernández Arroyo, N; Irazusta, D y Bidart, M. (2015). *Grupos de coordinación intermunicipal, estructuras de trabajo en red. Serie "Think Tanks" N°5*. Buenos Aires: CIPPEC.

- Fernández Arroyo, N. y Deleersnyder D. (2014). *La innovación en agenda. Apuntes para innovar en políticas públicas municipales*. Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°141. Buenos Aires: CIPPEC.
- Fernández Arroyo, N. y Deleersnyder D. (2013) en Pando, D. y Fernández Arroyo, N. (2013). *El gobierno electrónico como llave para una nueva participación ciudadana. Experiencias de municipios argentinos en El gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones*. Buenos Aires: CIPPEC y Universidad de San Andrés.
- Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. (2012) *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Fernández, V. R. y Vigil, J. I. (2010) *El Estado al primer plano del desarrollo (regional) latinoamericano: un estudio de las capacidades estatales al nivel meso-regional en la Argentina*. En Doc. aportes adm. pública gest. estatal n.15, pp. 43-90. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272010000200003&lng=es&nrm=iso.
- Frías, P. (1998). *Las Reformas de las Constituciones Provinciales*. Diario La Nación.
- Iacoviello, M.; Pando, D.; Mendelson, N. y Essayag, S. (2009) *Roles y competencias de la Alta Dirección Pública: una propuesta de formación para su desarrollo*. Congreso de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP), San Juan, Argentina.
- Gigli, P; Schejtman, L y Fernández Arroyo, N. (2012). *Municipios autónomos, modernos y con recursos para fomentar el desarrollo local*. En CIPPEC, 100 Políticas para Potenciar el Desarrollo. Buenos Aires: CIPPEC.
- Iturburu, M. (2000). *Municipios argentinos Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*.
- Iturburu, M. (2007). *Municipios argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*.
- Lavanderos, Rodrigo (2006) *Análisis y propuesta para la elaboración de perfil del directivo público chileno* en Revista Centroamericana de Administración Pública (50-51): 79-102.
- Lodola, G. y Seligson, M. (2013). *Cultura política de la democracia en Argentina y en las Américas, 2012: hacia la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Universidad de Vanderbilt.
- Longo, Francisco (2002) *El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002
- Licha, I. (2006). *Coordinando la política social: ¿es la concertación una opción? Documento de Trabajo*. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo (INDES), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Martínez Nogueira, R. (2010). *La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos conceptuales y experiencia*. En Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina, Proyecto de Modernización del Estado. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de la Nación.
- Oszlak, O. (2014). *Políticas públicas y capacidades estatales*. En Forjando. Democracia, cultura y gobierno (5).
- Pomares, J.; Gasparin, J. y Deleersnyder, D. (septiembre de 2013). *Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación. Documento de Trabajo N°117*. Buenos Aires: CIPPEC
- Peters, G. (1998). *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination. Research paper N°21*. Canadá: Canadian Centre for Management Development.
- PNUD (2004). *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Repetto, F. y Fernández, J.P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Ropert, M. A. (2009). *Evolución de la Política de Desarrollo Económico Territorial en Chile: Principales Iniciativas*.
- Serrano, C. (2010). *Políticas de Desarrollo Territorial en Chile*.
- Varela, E. (2015). *Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global*. EURE, 41(123), 213–237.
- Tchintian, C. (2010). *El Estado cerca del soberano. La interacción entre municipios medianos y la sociedad civil en la mira. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°79*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Varela, E. (2015). *Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global*. EURE, 41 (123), 213–237.

Acerca de los autores

Diego Deleersnyder (@deleers). Analista del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Candidato a magíster en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella). Se desempeñó como consultor. Participó en proyectos de investigación en el marco del Programa de Reconocimiento Institucional de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

Mercedes Bidart (@mercedesbidart). Asistente del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Alumna visitante de la Universidad de Bologna (Italia). Posgrado en Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública (Universidad de San Andrés). Integrante de equipos de trabajo en ONG dedicada a problemáticas de asentamientos informales de Latinoamérica.

Lorena Schejtman (@lolasch). Coordinadora del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Candidata a magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés). Posgraduada en el Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política (Escuela de Posgrado de Gerencia Política de la Universidad George Washington) y en el curso de Política Ambiental Internacional (Universidad del Salvador). Fue becaria de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y trabajó en el desarrollo de políticas ambientales en el Congreso de la Nación, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en el gobierno nacional.

Josefina Jaureguiberry. Colaboradora del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad Católica de Chile).

Los autores agradecen el apoyo de **Liora Gomel**, coordinadora del Área de Comunicación de CIPPEC.

Este documento se realizó en el marco de la Cumbre de Líderes Municipales del 29 de junio de 2015, convocada por el Programa de Desarrollo Local de CIPPEC para debatir el rol de los gobiernos locales en la Argentina de los próximos años.

Para citar este documento: Deleersnyder, D.; Bidart, M.; Schejtman, L. y Jaureguiberry, J. (junio de 2015). *Hacia ciudades con mejor calidad institucional*. Documento preliminar de debate. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de **CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Esta serie se propone impulsar el debate en torno a los instrumentos y herramientas de los que disponen los municipios argentinos para enfrentar las crecientes demandas ciudadanas de las cuales son destinatarios por ser el nivel de gobierno más próximo a las comunidades. Además, busca constituir una agenda de los principales dilemas que enfrentan los gobiernos locales y la necesidad de pensar globalmente el reparto de funciones, recursos e instrumentos entre las distintas jurisdicciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación; Protección Social y Salud; Política Fiscal; Integración Global; Justicia y Transparencia; Instituciones Políticas; Gestión Pública; Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.

Con el apoyo de:

