

# EL MUNICIPIO EN TIEMPOS DE CRISIS

Enzo Paoletta (comp.)





Enzo Paoletta (comp.)

**EL MUNICIPIO  
EN TIEMPOS DE CRISIS**

UNA OPORTUNIDAD  
PARA EL DESARROLLO  
Y LA GESTIÓN



El municipio en tiempos de crisis : una oportunidad para el desarrollo y la gestión /  
Héctor Pérez Bourbon ... [et al.] ;  
compilación de Enzo Paoletta. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad  
Adenauer Stiftung, 2021.  
180 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-1285-99-0

1. Gestión Pública. I. Pérez Bourbon, Héctor. II. Paoletta, Enzo, comp.  
CDD 352.14

Esta publicación de la Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. tiene por objetivo único el  
de proporcionar información. No podrá ser utilizada para propósitos de publicidad  
electoral durante campañas electorales.

© Konrad Adenauer Stiftung  
Suipacha 1175, piso 3º C1008AAW  
Ciudad de Buenos Aires  
República Argentina  
Tel: (54-11) 4326-2552  
[www.kas.org.ar](http://www.kas.org.ar)  
[info@kas.org.ar](mailto:info@kas.org.ar)

ISBN: 978-987-1285-99-0

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723  
Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,  
sin la autorización expresa de los editores.

# ÍNDICE

Prólogo.....9

Presentación ..... 11

## **CAPÍTULO I**

**LAS DECISIONES POLÍTICAS DEL MUNICIPIO ..... 15**

*Por Héctor Pérez Bourbon*

Introducción ..... 15

1. PRIMERA PARTE: LOS PROBLEMAS ..... 16

1.1 La decisión del municipio y su reflejo en las ordenanzas ..... 16

1.2 La ordenanza como producto del Concejo Deliberante ..... 19

1.3 El proceso por el que se llega a la ordenanza ..... 25

1.4 El insumo de la ordenanza ..... 26

2. SEGUNDA PARTE: LAS SOLUCIONES..... 28

2.1 El insumo de la ordenanza y la ordenanza como producto .. 29

2.2 El proceso de elaboración de la ordenanza..... 34

2.3 Qué dicen las normas al respecto..... 44

2.4 Una apostilla final ..... 46

## **CAPÍTULO II**

**LA EJECUCIÓN DE LA DECISIÓN POLÍTICA..... 49**

*Por Eduardo Arraiza y Augusto Cervo*

Introducción ..... 49

### **PARTE I**

**EL GOBIERNO POR POLÍTICAS PÚBLICAS ..... 50**

*Eduardo Arraiza*

**1. EL GOBIERNO POR POLÍTICAS PÚBLICAS**

**COMO FORMA DE GESTIONAR EL PELIGRO Y**

**APROVECHAR OPORTUNIDADES..... 50**

2. CÓMO SUELEN GESTIONARSE LAS DECISIONES EN MOMENTOS DE CRISIS.....	51
3. ENFOQUE PROCESAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	53
4. CÓMO GESTIONAR UNA CRISIS DESDE EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	54
4.1 Identificación del problema.....	54
4.2 Formulación de alternativas .....	55
4.3 Adopción de cursos de acción .....	58
4.4 Implementación de cursos de acción .....	59
4.5 Evaluación .....	65

PARTE II:

CRISIS DEL VOLCÁN CHAITÉN

Augusto Cervo

5. LA ACCIÓN POLÍTICA EN TIEMPOS DE CRISIS.....	67
6. CASO PRÁCTICO DE CRISIS: ERUPCIÓN DEL VOLCÁN CHAITÉN, PROVINCIA DEL CHUBUT.....	68
6.1 Identificación del problema.....	69
6.2 Toma y ejecución de la decisión política .....	71

**CAPÍTULO III**

**LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA EN TIEMPOS DE CRISIS... 77**

*Por Emilio Camporini*

Introducción: una breve explicación .....	77
1. FUNDAMENTOS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.....	81
1.1 El presupuesto como ley.....	81
1.2 Paradigmas y principios de la actividad fiscal.....	82
1.3 Rol del presupuesto en la gestión pública local .....	84
2. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y RESULTADOS .....	86
2.1 La formulación del Presupuesto por Programas orientado a Resultados.....	87
2.2 La planificación presupuestaria por resultados y la Cadena de Valor Público (CVP) .....	90
2.3 Planeamiento presupuestario por escenarios alternativos de recursos y gastos .....	97
2.4 <i>Bonus track</i> : impacto del Presupuesto por Programas en los procesos de optimización de la gestión pública local.....	98

3. GESTIÓN PRESUPUESTARIA EN TIEMPOS DE CRISIS....	100
3.1 Tensiones inherentes a la planificación y ejecución de recursos en crisis.....	100
3.2 La presupuestación durante la crisis.....	102
3.3 Un camino hacia el Presupuesto por Programas orientado a Resultados en un contexto de crisis.....	104
4. CONCLUSIONES.....	108
4.1 Perspectiva de futuro para la presupuestación a nivel local: un llamado a construir el federalismo de abajo hacia arriba .....	108

## **CAPÍTULO IV**

### **LA COMUNICACIÓN A LA POBLACIÓN EN TIEMPOS DE CRISIS.....**

*Por Enzo Paoletta*

Introducción .....	113
1. ¿POR QUÉ DEBEMOS REACCIONAR? ESCENARIOS Y OBJETIVOS .....	114
1.1 Lo medular en la comunicación .....	115
1.2 Buscando convencer por el camino de la persuasión.....	116
1.3 Los medios de comunicación .....	117
1.4 El intendente en escena: recorrer como hábito .....	119
2. ¿CON QUÉ REACCIONAMOS? LA ESTRUCTURA Y LOS MEDIOS .....	121
2.1 La comunicación del gobierno local a través de la marca municipal .....	122
2.2 La relación con los medios tradicionales de comunicación	123
2.3 El rol del área de comunicación del municipio .....	124
2.4 La otra cara de la comunicación municipal: la participación ciudadana.....	126
3. ¿CÓMO REACCIONAMOS? LA ESTRATEGIA.....	128
3.1 Evitar la sobrecomunicación y la apertura de más frentes de conflicto.....	133
3.2 Consideraciones para creer en lo que hacemos .....	135

3.3 ¿Qué es un rumor?.....	135
3.4 La fórmula del rumor.....	136
3.5 La información pública de calidad .....	137
3.6 El tiempo de las ciudades .....	139

## **CAPÍTULO V**

### **EL APOYO AL EMPRENDEDORISMO**

#### **Y EL DESARROLLO DE UN CLIMA EMPRENDEDOR**

El rol de los gobiernos locales en escenarios de crisis..... 143

*Por Andrés Ombrosi*

Introducción .....	143
1. PUNTOS DE PARTIDA.....	144
1.1 Sin magia, personalismos ni atajos.....	144
1.2 Reflexiones sobre la marcha.....	145
1.3 Nuestro marco de convicciones .....	145
2. EL DESARROLLO LOCAL.....	147
2.1 Mucho más que crecimiento .....	147
2.2 La planificación local del desarrollo.....	147
3. CLIMA DE INVERSIONES LOCAL .....	152
3.1 Aliados para el desarrollo.....	152
3.2 Condiciones para promover la inversión.....	153
4. EMPRENDEDORISMOS EN TIEMPOS DE PANDEMIA ...	156
4.1 Emprendedorismos .....	156
4.2 Situaciones ante la crisis .....	158
5. APOYO A LOS EMPRENDEDORES Y ECOSISTEMA EMPRENDEDOR .....	160
5.1 Alentar y apoyar la actividad empresarial.....	160
5.2 Cambio de paradigmas en la administración pública local ...	161
5.3 Áreas de producción orientadas al desarrollo local .....	163
6. A MODO DE CONCLUSIÓN .....	165
7. ANEXO .....	166
7.1 Nuevos escenarios. Nuevas acciones y políticas locales.....	166

# I PRÓLOGO

Las particularidades de Argentina hicieron que el tránsito del Covid-19 tuviera que ser gestionado en municipios ya atravesados por condiciones no precisamente aptas para afrontar este tipo de coyuntura, es decir, comunidades locales para las cuales vivir en crisis, de distintos tipos, se ha transformado en la regla en lugar de ser la excepción.

*El municipio en tiempos de crisis* nos acerca la visión de sus seis autores acerca de distintas cuestiones que atraviesan desde siempre a muchos municipios argentinos y cómo estas se ven particularmente interpeladas en relación con la aparición y propagación del virus. Así, los grandes bloques temáticos que se abordan son: la toma de decisiones y cómo preservar los requisitos para que esa toma de decisión sea de calidad; cómo instrumentar en lo concreto y cotidiano dichas decisiones; cómo asignar y/o reasignar los recursos de los municipios, habida cuenta de la ya, en muchos casos, acuciante situación prepandemia; cómo hacer de la crisis una oportunidad para dar lugar a nuevos emprendimientos que optimicen el desarrollo local.

Si bien cada autor trata un tema en particular, el hilo conductor a lo largo de todos los capítulos podría resumirse en unas pocas palabras: acuerdo, acercamiento, participación: acuerdo en pos de defender el interés del pueblo; acercamiento entre gobernantes y gobernados, sin secretismos ni demagogias; y participación ciudadana no condicionada por la desinformación.

Este nuevo trabajo de CIMA que tengo el honor de prologar pone en evidencia que la única manera de enfrentar una situación crítica es desde la convicción de que el desarrollo de una sociedad solo es posible a partir de la búsqueda del bien común, la subsidiariedad y la solidaridad.

Olaf Jacob  
REPRESENTANTE DE LA  
FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER  
EN LA ARGENTINA



# I PRESENTACIÓN

Nuestro país se encuentra desde hace ya más de un año en una situación atípica, singular, que podríamos considerar que es la situación más crítica de muchas décadas. La epidemia de coronavirus o Covid-19 ha revolucionado y sigue revolucionando la totalidad de las actividades humanas. Afecta la economía, la educación, la medicina, el deporte, la cultura, el turismo e inclusive –y basta para ello ver lo que sucede, por ejemplo, en el Vaticano– la religión. La actividad de gobierno no podía quedar fuera de la vorágine en que nos envuelve esta desgraciada cuanto inesperada pandemia.

No parece haber dudas de que estamos atravesando una profunda crisis.

Sin embargo, es de personas inteligentes saber sacar lo bueno aun de situaciones adversas: “no hay mal que por bien no venga”.

Se dice que en chino, la palabra “crisis” está representada por dos ideogramas, el primero de los cuales significa peligro y el segundo significa oportunidad.

危機	危= peligro + 機= oportunidad
----	-----------------------------

En la idea de tratar, entonces, de aprovechar la crisis como una oportunidad para sortear el peligro, la Fundación Konrad Adenauer (Konrad Adenauer Stiftung – KAS) y el Centro de Investigaciones Municipales aplicadas (CIMA) impulsaron la realización, en julio y agosto de 2020, de un ciclo de charlas sobre **“Desarrollo local en tiempos de crisis. El papel estratégico del gobierno municipal”**, que abarcó los temas que serán tratados en la presente obra.

## LAS DECISIONES POLÍTICAS DEL MUNICIPIO

Cualesquiera sean las condiciones externas imperantes, el municipio debe seguir tomando decisiones de gobierno. Esas decisiones políticas son una voluntad conjunta del órgano deliberativo y del órgano ejecutivo, con cierta preeminencia del primero por cuanto inviste siempre una representatividad mayor.

En tiempos de epidemia, es en el órgano deliberativo donde suelen plantearse mayores dudas acerca de cómo continuar en funcionamiento. En efecto, la actividad deliberativa implica, por su misma naturaleza, reuniones de personas, lo que va a contramano de las prevenciones sanitarias que justifican el aislamiento, la cuarentena.

Acá es importante, entonces, retomar conceptos primarios que a veces se van olvidando: cuál es el fondo de la función deliberativa y cuál es la forma en que se construye y concreta.

A rescatar el acuerdo como base fundamental de esa función y a analizar las distintas variantes que pueden darse en las formas, siempre subordinadas al fondo, es a lo que se refiere este primer capítulo, a cargo de Héctor Pérez Bourbon.

## LA EJECUCIÓN DE ESAS POLÍTICAS

Pero además, esas decisiones políticas deben ser puestas en marcha, y es el órgano ejecutivo el que debe llevar a cabo su instrumentación concreta. En esta situación de crisis, deberán tomar distintas medidas para poder seguir cumpliendo con su función, a la par de asegurar la salud de la población.

Hay, sin duda, situaciones diferentes en las distintas tareas que el municipio desarrolla y, en consecuencia, diferentes deberán ser también las medidas que se tomen. Es relativamente sencillo, por ejemplo, instrumentar un sistema de trámites a distancia que eliminen o disminuyan al máximo la necesidad de que la gente concurra a una oficina. Pero tareas como la recolección de residuos, por ejemplo, no parecen tener otra alternativa que seguir desarrollándose de manera presencial; aun así, pueden intensificarse las medidas de protección de los trabajadores que la ejecutan.

A analizar las diferentes situaciones y las diferentes medidas posibles a tomar apuntó el segundo capítulo, a cargo de Eduardo Arraiza y Augusto Cervo.

## EL REPLANTEO DEL PRESUPUESTO

Es muy probable que el drástico cambio de la realidad obligue a replantear la asignación de los siempre escasos recursos a estas nuevas y cambiantes necesidades.

Es casi seguro que el municipio necesitará asignar una partida mayor al gasto en salud, pero ¿de dónde convendrá sacar esos recursos? Por otro lado, la caída de la economía producirá inevitablemente una caída en la recaudación: ¿cómo suplir esa merma de ingresos?

A reflexionar sobre estos temas y buscar soluciones alternativas se refiere este tercer capítulo, a cargo de Emilio Camporini.

## LA COMUNICACIÓN A LA POBLACIÓN

La información que habitualmente brinda el gobierno a la ciudadanía adquiere ciertas características especiales en tiempos de pandemia: la población está más sensibilizada y el malhumor aumenta.

Por otra parte, es muy probable que algunas de las medidas que se tomen no sean precisamente del agrado de los destinatarios. Las crisis siempre producen que el gobierno deba llevar a cabo acciones que, por más que sean necesarias, suelen provocar rechazo y fastidio.

Esta conjunción de factores, el tener que dar malas noticias a una población que no se encuentra de buen ánimo para recibirlas, obliga a

una comunicación mucho más pensada y cuidada. Éste fue el tema que desarrolló Enzo Paoletta en el cuarto capítulo.

## LA BÚSQUEDA DE NUEVOS EMPRENDIMIENTOS

Resulta ocioso señalar que la crisis producto de la pandemia no afecta a todos por igual: los fabricantes de barbijos no se verán afectados de la misma manera que los dueños de bares y restaurantes. Pero la realidad que se vivió en este último año pareció mostrar también que se ha aguzado el ingenio en los distintos emprendedores para sortear las dificultades, fundamentalmente económicas, que conlleva el aislamiento social preventivo y obligatorio impuesto por el gobierno nacional. Hubo quienes comenzaron a fabricar productos o brindar servicios que antes no fabricaban ni brindaban, hubo quienes modificaron su sistema de ventas para adaptarlo a esta nueva circunstancia, hubo quienes, mediante el aprovechamiento de los recursos tecnológicos hoy disponibles, transformaron su modalidad de trabajo.

Es seguramente en el ámbito municipal donde este tipo de modificaciones se hace más patente, más visible. Bueno resulta, entonces, que el gobierno municipal se adapte para acompañar estas iniciativas en sus distintas etapas, desde la visualización de variantes posibles, su análisis comparativo y las alternativas de instrumentación.

En el último capítulo del libro, a cargo de Andrés Ombrosi, se vieron algunas de las posibilidades que tiene el municipio para cubrir esta nueva función.

\* \* \*

En vista de que esta situación de crisis continúa y no parece que vaya a abandonarnos en el corto plazo, la Fundación Konrad Adenauer, con la colaboración del CIMA, ofrece a los lectores la presente obra, elaborada sobre la base inicial de esas charlas –enriquecidas y ampliadas con investigaciones y comentarios adicionales– con la finalidad de que puedan ser aprovechadas también por otros municipios del país.

# CAPÍTULO I

## **LAS DECISIONES POLÍTICAS DEL MUNICIPIO**

Por Héctor Pérez Bourbon

### INTRODUCCIÓN

Cualesquiera sean las condiciones externas imperantes, el gobierno municipal debe seguir funcionando, debe seguir cumpliendo con su misión, debe seguir tomando decisiones de gobierno; un cartel de “cerrado por pandemia” puede estar en la puerta de un negocio, pero no resulta admisible en las oficinas del municipio.

El entorno, las condiciones, la situación general en que se toman esas decisiones, serán más o menos diferentes de lo habitual y, además, resultarán más o menos cambiantes en el devenir de la pandemia. A esas diferencias y a esos cambios habrá que ir amoldándose para lograr la continuidad de la gestión manteniendo un nivel de calidad.

Trataremos de ver, entonces, cuáles son las cosas que podrán permanecer igual, cuáles son las cosas que deberán cambiarse y cuáles son las cosas que resultarán imposibles de modificar.

Aunque ello repercute en toda la organización municipal, en este capítulo centraremos el análisis en el Concejo Deliberante, como órgano depositario de la soberanía popular.

Para ello dividiré el trabajo en dos partes: una primera, en la que trataré de mostrar cuáles son los problemas que la pandemia causa en

cada aspecto de la tarea del municipio, y particularmente del Concejo Deliberante, y una segunda parte, donde buscaré de esbozar posibles soluciones a esos problemas.

## 1. PRIMERA PARTE: LOS PROBLEMAS

En esta primera parte ensayaré un examen desmenuzado de cómo esas decisiones políticas que se van tomando podrán aplicarse o no en función de las restricciones que impone la pandemia.

### 1.1 La decisión del municipio y su reflejo en las ordenanzas

Para la instrumentación de esas decisiones que irá tomando el municipio se necesitará, en muchos casos, el dictado de la pertinente ordenanza.

Porque, efectivamente, la decisión de gobierno y la ordenanza están íntimamente entrelazadas. De hecho, a la ley en general –y a la ordenanza en particular– se la puede percibir desde distintos puntos de vista: para la ciencia jurídica será un sistema de prescripción de conductas, para la ciencia de la comunicación será un mensaje del gobierno hacia los gobernados, para la ciencia política será, precisamente, una herramienta prioritaria para la aplicación de la decisión política y, por último, para la técnica legislativa será la expresión escrita de la decisión política.

A poco que ahondemos en el análisis de estas cuatro ópticas, veremos que confluyen, en definitiva, en un mismo punto: el mensaje que el gobierno envía a los gobernados se efectúa por escrito y prescribe determinadas conductas que posibilitarán que la decisión política se lleve a cabo.

Si queremos analizar la calidad de la ordenanza, en consecuencia, no debemos perder de vista esta múltiple apreciación que puede hacerse de un documento normativo y analizarlo como mandato imperativo, como mensaje, como herramienta de ejecución y como texto.

Por otra parte, sabemos que en la elaboración de cualquier producto, sea un bien o un servicio, podemos distinguir tres instancias: la recepción de un insumo, el desarrollo de un proceso y la obtención del producto.

Esquemáticamente sería como sigue<sup>1</sup>:



Sobre cada una de estas instancias podemos establecer parámetros y controles de calidad. Podemos controlar la calidad del producto, podemos controlar la calidad del proceso y podemos controlar la calidad de los insumos.

Sin embargo, aunque esa es la secuencia cronológica, insumos-proceso-producto, las definiciones conceptuales se dan en el sentido exactamente inverso. Yo debo partir de conocer cuál es el modelo del producto de buena calidad; en función de eso deberé diseñar el proceso que habrá de llevarse a cabo y teniendo en cuenta el producto y el proceso deberé seleccionar los insumos que deberé utilizar.

*“Si fabrico guitarras deberé saber previamente que una guitarra será de buena calidad cuando afine correctamente, cuando su sonoridad y timbre sean los adecuados, cuando la tensión de las cuerdas y la distancia entre ellas no causen dificultades en su ejecución ni fatiga en el ejecutante, cuando no se deforme por el transcurso del tiempo.*

*Si la guitarra cumple con esos requisitos será un instrumento de buena calidad; caso contrario, será de mala calidad.*

1 En rigor, este esquema es relativamente simplista, ya que en la realidad no suele darse sólo un proceso, sino una sucesión de procesos encadenados en los que, partiendo de un insumo inicial, tenemos un primer proceso cuyo producto es el insumo del proceso siguiente, y así hasta llegar al último proceso y al producto final. A los efectos de no entorpecer la secuencia de ideas, mantendremos este esquema simple.

*Conocido entonces cuál es el modelo del producto, deberé establecer cuál es el proceso adecuado para lograr ese producto.*

*Deberé saber que la afinación requiere de una adecuada medición en la colocación de los distintos trastes de acuerdo con reglas matemáticas específicas; que la altura de las cejuelas inferior y superior deberá permitir un cómodo manejo de la mano izquierda a la par de evitar golpeteos contra el diapasón; que la curvatura de los laterales de la caja y la colocación del puente sobre la tapa deberán cumplir con determinadas medidas y proporciones.*

*Si no soy capaz de determinar cuál es el proceso, la calidad del producto final será obra del azar. La guitarra resultará de buena o de mala calidad simplemente por casualidad.*

*Paralelamente a la determinación del proceso, deberé analizar cuáles son los insumos con los que deberé contar.*

*Deberé saber que las cejuelas de hueso son preferibles a las de plástico pero superadas por las de marfil; que el nogal, para la caja, cumple con los requisitos de sonoridad necesarios aunque el jacarandá es superior; que para el mástil se requiere una madera dura, como el algarrobo, para impedir que, con el tiempo, se arquee por la tensión del encordado; que el diapasón de ébano es el más resistente al desgaste de los dedos y las uñas; que la tapa de pino abeto resulta insuperable para la armonía del instrumento” (Pérez Bourbon, 2020).*

En las páginas que siguen iremos viendo cuáles son los requisitos de calidad de cada una de estas instancias y en qué medida esa calidad en los insumos, en los procesos y en los productos puede verse afectada por la aparición de esta pandemia y su consiguiente restricción a las posibilidades de circular y reunirse.

Pero, por lo que hemos dicho, el análisis se entenderá mejor recorriendo ese camino en sentido inverso, es decir, no cronológicamente, sino según las definiciones conceptuales que comenté más arriba. Comenzamos, entonces, por la instancia final: el producto.

## 1.2 La ordenanza como producto del Concejo Deliberante<sup>2</sup>

La ordenanza es un producto complejo en el que podemos distinguir cuatro componentes o cuatro elementos:

- A. Encontramos en primer lugar un contenido preceptivo, una norma jurídica que se establece como de cumplimiento obligatorio. Ya vimos que desde la óptica de la ciencia jurídica, la ordenanza es un sistema de prescripción de conductas.
- B. En segundo lugar, ese precepto jurídico está contenido en un texto. Esa es justamente la participación de la técnica legislativa en la obtención de este producto ordenanza: traducir ese precepto jurídico a un texto escrito.
- C. En tercer lugar, hay que revisar ajustadamente la relación entre contenido y continente. Esa comunicación tiene que ser una traducción fiel del contenido que quiso establecerse. La calidad de ese mensaje hacia los gobernados, entonces, también debe ser cuidada.
- D. Por último, en cuarto lugar, no podemos olvidar que todo eso está sustentado en una decisión política que responde a esa decisión de gobierno que se quiere tomar.

Cada uno de esos componentes tiene sus requisitos de calidad. ¿Se verán afectados esos requisitos por causa de la pandemia y su consecuente cuarentena? Veamos.

### *El contenido preceptivo*

El precepto jurídico que contiene la ordenanza tiene como requisitos de calidad:

2 La ordenanza no es estrictamente un producto solamente del Concejo Deliberante, sino que es una decisión política conjunta del Concejo más el Departamento Ejecutivo. Pero, salvo situaciones anómalas, la confección de la ordenanza corre por cuenta del Concejo. El Ejecutivo podrá vetar esa decisión y de esa manera impedir que exista, pero no podrá modificarla a su antojo. De allí el nombre de este apartado.

- Que sea justo. La función de los jueces, según prescribe el artículo 112 de la Constitución Nacional, es administrar justicia; si la ordenanza es injusta los jueces no la aplicarán y, consecuentemente, no se logrará el objetivo buscado: no será, en definitiva, una ordenanza de buena calidad.
- Que sea dictado dentro de las competencias asignadas para ello. La voluntad normativa del Concejo Deliberante no es omnímoda: debe mantenerse dentro de los carriles que le marcan normas de superior jerarquía: la Constitución Nacional y los tratados internacionales, las leyes nacionales, la Constitución provincial, las leyes provinciales (particularmente la ley orgánica de municipalidades) y, eventualmente, la Carta Orgánica, establecen sobre qué temas puede legislar el Concejo.
- Que sea coherente con el resto del ordenamiento jurídico. El sistema normativo no es una “bolsa” de normas, sino un sistema de normas; el contenido jurídico de la ordenanza, por lo tanto, deberá guardar la correspondiente armonía y equilibrio con el resto de las normas del sistema.

Es fácil ver que la pandemia no afecta en modo alguno estos requisitos: con o sin pandemia, el contenido será justo o no lo será, estará dentro de las atribuciones conferidas a quien lo emite o no lo estará, será coherente con el sistema jurídico o no lo será. La pandemia, la cuarentena, no modifica ninguno de estos parámetros.

### *El texto normativo*

Los requisitos del segundo componente, el texto normativo, son:

- Claridad. Si vemos la ordenanza como un mensaje que se dirige desde el gobierno hacia los gobernados, resulta ocioso destacar que para que ese mensaje cumpla con su finalidad debe poder ser entendido por cualquier persona, sin que sea necesario que se trate de un especialista.
- Precisión. Pero, como vimos, ese mensaje contiene una orden, una directiva, que la población deberá acatar y cumplir. En conse-

cuencia, no es suficiente que pueda ser entendido por todos, sino que, además, todos deben entender lo mismo al leerlo; si algunas personas lo entienden de una manera y otras lo entienden de otra manera, esa directiva, esa orden, será acatada y cumplida también de distinta manera, según lo que cada uno haya interpretado que decía el mensaje. La precisión, por lo tanto, es un requisito aún más importante que la claridad.

- Concisión. Un tercer requisito del texto normativo es la concisión: no debe tener más palabras que las necesarias. Ello así porque en cualquier frase hay más sentido que la suma de los sentidos individuales de las palabras que la componen: el orden en que están colocadas aumenta el significado total. Un ejemplo clásico al respecto es que “Veo todo lo que como” no significa lo mismo que “Como todo lo que veo”, a pesar de que en ambas oraciones se utilizan exactamente las mismas cinco palabras y el sentido individual de cada una de ellas es el mismo en una oración y en la otra. Hay ejemplos más curiosos, como que la expresión “no sólo basta” significa que sobra, mientras que “no basta sólo” significa que no alcanza, que falta. La falta de concisión, entonces, también conspira contra la precisión del mensaje.

Ahora bien, ¿hay alguna relación entre el cumplimiento de estos requisitos y las restricciones que impone la pandemia? No parece haberla: la precisión, la claridad y la concisión son cualidades intrínsecas del texto y, por lo tanto, independientes de cualquier alteración del entorno en el cual ese texto se produce.

### *La relación entre contenido y continente*

El tercer componente, la relación entre el contenido preceptivo y el texto continente, tampoco parece ser afectado por la pandemia y la cuarentena. La única condición, el único requisito de calidad de este componente, es que sea un reflejo fiel de lo que quiso establecerse; y en eso depende de las condiciones, conocimiento, habilidades y experiencia del técnico legislativo que hace esa traducción, lo que no se verá afectado por las restricciones que impone la pandemia y su consecuente cuarentena.

Como vemos, hasta ahora no hemos encontrado que la pandemia afectara el producto ordenanza.

### *La decisión política*

Sin embargo, si analizamos el cuarto componente, la decisión política, vemos que allí sí pueden apreciarse alteraciones –inclusive importantes alteraciones– producidas por la pandemia.

¿Cuáles son los requisitos de calidad de la decisión política? Aunque sería largo de analizar, ya que intervienen muchos factores, podemos sintetizarlos primariamente en los siguientes:

- debe ser sustentable: tiene que poder durar en el tiempo, para no estar cambiándole a la ciudadanía continuamente las reglas de juego;
- debe ser viable: tiene que poder llevarse a cabo y no quedarse en una simple elucubración teórica; y
- como factor común de los dos requisitos anteriores, la decisión política debe ser oportuna: debe tomarse en el momento adecuado.

El primer requisito, la sustentabilidad, la durabilidad de una norma, está directamente relacionado con el consenso en su doble aspecto: consenso de sanción, es decir, el acuerdo logrado entre los que toman la decisión, y el consenso de acatamiento, o sea, cuán aceptada es esa decisión política en la sociedad<sup>3</sup>.

Debemos para ello recordar el concepto de “calidad” que trae Joseph Juran en dos definiciones complementarias: “Calidad es la satisfacción del cliente” y “Calidad es la adecuación al uso”. Cuando un producto (bien o servicio) es de buena calidad, el destinatario se siente satisfecho y demuestra esa satisfacción usándolo. Porque los requisitos de calidad de un producto cualquiera dependen de cuál será el uso que el destinatario quiere darle. Si busco una manzana para comerla o hacer un pos-

3 Esta distinción fue un hallazgo –a mi juicio muy interesante– de Carlos Peirano y Eduardo Di Fini en un trabajo monográfico presentado durante el desarrollo del curso de Teoría y Práctica de Organización y Gestión II que tuve la oportunidad de dirigir en el año 2002.

tre, el que la manzana sea rica, sea gustosa, será un requisito importante a tener en cuenta; pero si soy un pintor que está buscando una manzana para pintar un cuadro, el mejor o peor sabor de la manzana me es irrelevante; para mí, lo importante será el aspecto exterior. En consecuencia, una ordenanza que no se utiliza porque a la gente no le interesa es una ordenanza que refleja que la decisión política que la sustenta no es de buena calidad, aunque parezca ser una pieza de alto valor jurídico.

Y en época de pandemia es indudable que el humor –y el malhumor– de la gente puede tener una influencia importante en la satisfacción de la sociedad frente a esa decisión<sup>4</sup>.

El segundo requisito de calidad de la decisión política, la viabilidad, tiene distintas facetas, que pueden verse afectadas, en mayor o menor medida, por la pandemia y las restricciones que ello ocasiona:

- Por un lado, la viabilidad jurídica puede alterarse. Es usual, por ejemplo, que el municipio tenga una gran autonomía, una gran libertad, para organizar espectáculos, festivales, competencias deportivas y toda una serie de actividades masivas que implican la convocatoria de muchedumbres más o menos numerosas. Pero esa autonomía de la que goza el municipio en tiempos normales puede verse acotada, o aun eliminada, por causa de restricciones a la circulación de personas y a la posibilidad de reunión que hayan sido impuestas por normas de rango superior al municipal.
- En la segunda faceta de la viabilidad, la viabilidad política, también pueden apreciarse alteraciones respecto de lo que se da en una situación normal. Como en cualquier contexto de emergencia, se entrecruzan los alineamientos, lealtades, enfrentamientos y alianzas, tanto entre líneas partidarias como para los diferentes partidos entre sí. El intendente que, por ejemplo, puede estar habitualmente alineado con el gobierno provincial y en contra del gobierno nacional, puede verse inmerso, de golpe, en una situación exactamente opuesta. Lo mismo puede suceder en el interior del Concejo Deliberante en relación con las diferentes líneas partidarias.

4 Este tema se desarrolla más específica y exhaustivamente en el capítulo “LA COMUNICACIÓN A LA POBLACIÓN EN TIEMPO DE CRISIS”, de autoría de Enzo S. Paoletta.

- Respecto de la viabilidad social, ya hemos comentado algo al hablar del consenso de sanción y del consenso de acatamiento. En efecto, confluyen acá dos situaciones que no suelen ser las habituales: por un lado, es probable que las medidas que se tomen sean de restricción de derechos y, por lo tanto, menos simpáticas; y por otro lado el humor social puede tornarse menos tolerante, con una menor disposición para soportar ese tipo de restricciones. En esto, entonces, deben extremarse los cuidados, en el sentido de que esas medidas antipáticas no terminen generando una mayor intolerancia social y que se genere así un círculo vicioso que potencie los motivos de conflicto.
- También debe analizarse la viabilidad económica, ya que, sin duda alguna, los parámetros económicos del municipio se verán alterados no sólo por los cambios de las partidas presupuestarias que necesariamente habrán de hacerse para cubrir las contingencias relativas a la salud y a la ayuda social, sino también porque, seguramente, la caída de la actividad económica hará mermar los ingresos de las arcas fiscales; las decisiones que se tomen no podrán obviar este doble condicionamiento presupuestario<sup>5</sup>.

Respecto del tercer requisito de calidad de la decisión política, que sea oportuna, ello es una síntesis de los dos requisitos anteriores: las decisiones deben tomarse en el momento en que deben tomarse, ni antes ni después. Pero es menester recapacitar en que esa decisión que se tomará en función de las circunstancias actuales se transformará en una norma jurídica que trascenderá esa circunstancia actual y perdurará en el tiempo.

En consecuencia, es importante tener presente que la decisión debe tomarse en la coyuntura y para la coyuntura, pero no solamente para la coyuntura. La sustentabilidad, la durabilidad de esa decisión a lo largo del tiempo –de lo que hemos hablado más arriba-, deberá seguir siendo considerada como un requisito a cumplir.

5 Este tema se desarrolla *in extenso* en el capítulo “GESTIÓN PRESUPUESTARIA EN TIEMPOS DE CRISIS”, de autoría de Emilio P. Camporini.

Con esto concluimos nuestro análisis acerca de los requisitos del producto ordenanza y de qué sucede con esos requisitos y cómo se alteran o no esos requisitos en tiempos de pandemia y cuarentena.

Veamos, entonces, de qué manera influye la pandemia en el proceso para la obtención de ese producto.

### 1.3 El proceso por el que se llega a la ordenanza

Aunque, como ya se ha dicho, jurídica y políticamente la ordenanza es un producto conjunto de ambos departamentos del municipio, del Departamento Deliberativo y del Departamento Ejecutivo, lo habitual, salvo casos excepcionales, es que la génesis y, sobre todo, la elaboración de esa ordenanza, se desarrollará en el Departamento Deliberativo, el Concejo Deliberante: el texto de lo que finalmente se aprobará como una ordenanza que contendrá ese precepto jurídico que se pretende que se convierta en algo obligatorio para ordenar la convivencia y conseguir que pueda llevarse a cabo e instrumentarse esa decisión política saldrá del Concejo Deliberante.

¿Qué puede cambiar esto por la pandemia y la cuarentena y cómo puede conjurarse esa circunstancial adversidad? Veamos.

El esquema básico y simplificado del procedimiento legislativo es el siguiente:

1. El concejal estudia un tema y elabora un proyecto de ordenanza que pasa a la comisión.
2. La comisión analiza el proyecto y elabora un despacho que va a la sesión en el recinto.
3. En la sesión se debate el despacho y se lo rechaza o aprueba con o sin modificaciones.

Veamos en qué puede influir la pandemia en cada uno de estos pasos.

En el primero, la tarea del concejal, las restricciones que impone la cuarentena no parecen influir demasiado. La actividad de cualquier legislador en esa primera estación de trabajo es una tarea que se desarrolla más bien en soledad o con grupos muy reducidos de gente, con un pequeño círculo de colaboración directa con el concejal. Podrá, tal vez,

dificultarse la comunicación con ese grupo en razón de imposibilidad de comunicación presencial, pero siendo un grupo tan reducido, la tecnología hoy permite subsanar casi todos los inconvenientes (videollamadas, grupos de *whatsapp*, etc.).

Como vemos, en este primer paso de la secuencia de acciones del procedimiento no son muchas las cosas que hayan de modificarse por efecto de la pandemia.

Los otros dos pasos, la discusión en comisión y la sesión del pleno en el recinto, tienen mucho en común en cuanto a cómo se ven afectados por la pandemia. Por tal motivo, analizaré ambos en forma conjunta.

En efecto, el centro de la dificultad, del problema, en este caso, es el modo en que trabajan tanto la comisión como el pleno: en reuniones presenciales relativamente numerosas. El trayecto que va de convertir una idea en una ordenanza se desarrolla a partir de un proyecto que se discute entre varios o muchos y se llega a un texto que se aprueba también entre varios o muchos. Esta tarea de discutir entre varios o muchos tiene lugar en el Concejo Deliberante<sup>6</sup>.

Y justamente son las reuniones presenciales lo que se prohíbe en tiempos de pandemia, de cuarentena. Y si la circulación y las reuniones de las personas se encuentran restringidas, la actividad del Concejo Deliberante se ve indudablemente afectada. Es menester buscar alternativas válidas de funcionamiento que permitan adecuarse a esas restricciones sin que se produzca menoscabo alguno en la calidad del proceso.

#### 1.4 El insumo de la ordenanza

Detrás de cada ordenanza hay un problema social a solucionar, una necesidad social a satisfacer. Y estos problemas y necesidades de la sociedad son claramente diferentes en situaciones normales o en una pande-

<sup>6</sup> Ese texto producido en el Concejo Deliberante pasará luego al Ejecutivo para su promulgación y recién a partir de allí se convertirá en ordenanza. Obviamos el análisis de esta etapa para centrar nuestro trabajo en el cuerpo deliberativo. Los inconvenientes que pueda traer la pandemia en lo referente a la promulgación son marcadamente diferentes a los que se producen en el ámbito del Concejo.

mia como la que nos azota. Los controles de la calidad de los insumos, en consecuencia, deberán también adecuarse a estas nuevas circunstancias teniendo en cuenta, además, que las vías por las cuales ingresarán esos insumos podrán también ser diferentes, como acabamos de ver, de las que se dan en una situación normal.

Lo que sucede es que el control que puede efectuar el cuerpo legislativo sobre este insumo es extraordinariamente variable. Ello así porque la misma demanda social se presenta de un modo extraordinariamente variable.

Sin que pretenda ser exhaustiva, ensayemos una lista de las distintas posibilidades que tiene un cuerpo parlamentario de percibir un reclamo social.

1. El Ejecutivo ha percibido el reclamo y lo ha transformado en un proyecto concreto de ordenanza que presenta al cuerpo legislativo para su tratamiento.
2. Algún concejal o un grupo de concejales han percibido el reclamo y presentan un proyecto de ordenanza de su autoría.
3. Alguna organización de la sociedad civil presenta un proyecto, sea a algún concejal en particular, a algún bloque, a alguna comisión o formalmente en la Mesa de Entradas del Concejo.
4. Alguna organización de la sociedad civil presenta a algún concejal en particular, a algún bloque o a alguna comisión algún reclamo, pero no en forma de proyecto ya elaborado, sino sólo como una idea, como una petición.
5. Presión de los medios de comunicación planteando algún reclamo.
6. Demandas sociales planteadas por vía de manifestaciones populares o de “piquetes” callejeros.

Fácil es advertir que la posibilidad de controlar la calidad de este insumo es, como he señalado, muy variable.

Si se trata de los supuestos 1) a 3) de la lista, es decir, cuando se trata de una propuesta formal, de un proyecto concreto, puede exigirse el cumplimiento de determinadas reglas, tanto para la confección del articulado

como para la fundamentación; para los otros tres casos, o sea, a través de *lobbies*, medios o piquetes –casos que podríamos catalogar de informales–, no parece ser sencillo, o tal vez sea imposible, establecer controles de calidad.

Un inconveniente al que la situación de pandemia no parece ser ajeno es que muchas veces no siempre queda claro cuál es el tema, cuál es la necesidad que aqueja al sector que plantea el reclamo. Ello así porque esas necesidades son muchos más variables y mucho más acuciantes que en épocas normales.

Hace falta, en consecuencia, una gran serenidad para no caer en soluciones equivocadas. Reitero acá algo que puse más arriba: “*La decisión debe tomarse en la coyuntura y para la coyuntura, pero no solamente para la coyuntura*”.

Cierro con esto el análisis de los problemas que trae o puede traer la pandemia y propongo reflexionar sobre las soluciones que habrán que buscarse como más convenientes para encarar cada caso.

## 2. SEGUNDA PARTE: LAS SOLUCIONES

De nada vale saber cuáles son los problemas si no se agudiza el ingenio para ver de encontrar las pertinentes soluciones. Esto es lo que intentaré bosquejar en esta segunda parte.

Algunas de esas soluciones deberá encontrarlas el Concejo Deliberante *ad intra*, en sus propios esquemas de organización y funcionamiento, en sus propios procedimientos de trabajo. Otras soluciones deberá articularlas con la sociedad. Las primeras son las que se refieren al proceso, al modo en que trabaja el cuerpo deliberativo; las segundas se relacionan con los insumos y con el producto, que son, en definitiva, la puerta de entrada y la puerta de salida, respectivamente, del accionar parlamentario.

Comencemos por estas últimas.

## 2.1 El insumo de la ordenanza y la ordenanza como producto

Como puede rápidamente advertirse, la causa originaria de los problemas causados por la pandemia en lo referente al insumo de las ordenanzas es básicamente la veloz mutabilidad de las relaciones sociales. Como luego veremos, el principal inconveniente en el caso del producto es exactamente el mismo, aunque la solución pueda tener matices diferenciadores. En efecto, lo que se entrega a la sociedad como producto debe ser coherente con lo que esa misma sociedad reclama en el insumo. Es razonable pensar, entonces, que las soluciones a estos problemas (los del insumo y los del producto) deberán seguramente orillar el mismo camino o, al menos, caminos semejantes.

Habíamos visto en la primera parte de este capítulo que el modo en que se recibe la demanda social –que es ese insumo que actúa como disparador de lo que probablemente culminará en la aprobación de una ordenanza– es sumamente variable y, en consecuencia, es también sumamente muy variable la posibilidad de controlar o no su calidad.

Por otra parte, si hablamos de una presentación formal, la propuesta inicial que se presenta en un cuerpo deliberativo consta –o, al menos, debería constar– de dos componentes: la fundamentación y el articulado.

En el caso de las presentaciones informales, el articulado, obviamente, no existe, pero la fundamentación debería poder palpase a partir del mismo reclamo.

La calidad del articulado, del texto normativo propiamente dicho, no sufre alteraciones por causa de la pandemia, por cuanto esa buena o mala calidad dependerá casi exclusivamente de la destreza técnica de quienes elaboran el texto. Ese producto será, finalmente, como dijimos, la comunicación del Concejo hacia la sociedad. Volveremos sobre ello más adelante, pero ahora veamos cómo hacer para que la comunicación desde la sociedad al Concejo sea lo más ajustada posible a la realidad.

En efecto, si queremos que el producto, la “comunicación de salida”, sea adecuado y eficaz, es imprescindible que la “comunicación de entrada”, el insumo, también lo sea.

Y eso no es sencillo.

Sea que tomemos la versión de Abraham Lincoln, para quien la democracia era “*gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*”, o la de Perón: “*La verdadera democracia es aquella donde el gobierno hace lo que el pueblo quiere y defiende un solo interés: el del pueblo*”, parecería que la finalidad de la acción de gobierno es y debe ser aumentar el bienestar y la felicidad de la población. El gobierno debe hacer lo que el pueblo quiere y necesita.

Para eso, obviamente, deberá enterarse de qué es lo que el pueblo quiere, lo cual debería surgir claramente de la fundamentación que acompaña al proyecto o, en su caso, de la presentación del problema, si esto se hace de un modo informal. Sin embargo, muchas veces no sucede así.

Un problema concurrente con ello es que lo que el pueblo quiere, en realidad, no existe: no hay una única aspiración por parte de la sociedad. Los intereses de la sociedad no son homogéneos; las personas tienen intereses diferentes y, en no pocos casos, contrarios: el que compra quiere pagar poco, pero el que vende quiere cobrar mucho; los profesores quieren exámenes difíciles, mientras que los alumnos quieren exámenes fáciles; el empleador quiere salarios bajos, en tanto el trabajador quiere salarios altos. Al decir de Alfonso Fernández-Miranda Campoamor: “Nadie está de acuerdo con nadie en todo y nadie está de acuerdo con todos en nada”.

Esto es así en situaciones normales: “lo que el pueblo quiere” es algo relativamente etéreo y difuso y, por si fuera poco, ni siquiera la aspiración de cada sector se expresa con claridad y certeza. Y en situaciones anormales el problema se agrava.

¿Cuál es la principal diferencia entre esa heterogeneidad de pensamiento e intereses de la sociedad en épocas de tranquilidad o en épocas de crisis como la que la pandemia provoca?

Parecería ser que lo que más distingue a una época de la otra es, como hemos adelantado, la inestabilidad y la vorágine de cambio de todas esas relaciones sociales.

Así, en épocas de tranquilidad el Concejo Deliberante puede palpar con bastante certeza cuál es el humor social y cómo podría repercutir esa decisión que se piensa o se quiere tomar.

En el Concejo están representados los distintos sectores del pensamiento. Se sabe que existen diferencias entre las personas que componen ese pueblo para el que hay que gobernar, pero se sabe también cuáles son esas diferencias y que, además, esas diferencias se mantienen relativamente estables y mudan de a poco, gradualmente.

En cambio, en la crisis que la pandemia desata, esa mutación de las diferencias sociales adquiere características de vértigo, y esa capacidad y posibilidad del Concejo de trasladar lealmente el baricentro de la voluntad general al ámbito interno disminuye sensiblemente o aun desaparece. Ese legítimo lazo de representación con que cuenta el cuerpo deliberativo si no se esfuma, por lo menos se torna más difuso.

¿Cómo puede conjurarse este tembladeral? ¿Qué camino buscar para andar sobre seguro?

No es sencillo, pero considero que debe seguirse el camino que suele ser común a la búsqueda de la solución de cualquier tipo de problema: el camino que comienza con desentrañar cuál es la esencia, el núcleo, lo central de lo que se quiere hacer; para qué estoy haciendo esto o debo hacer esto.

Si se tiene esto claro, entiendo que resultará más sencillo buscar –y hallar– ese camino de andar seguro, que conduzca, a la postre, a una razonable solución.

Para lograr una visión más ajustada de la situación real, un camino que aparece como conveniente, entonces, es intensificar el diálogo con los actores sociales, con la mayor cantidad posible de actores sociales y no solamente con los que a primera vista pueden verse afectados por el problema.

Porque ha de saberse que *“todas las leyes repercuten en la totalidad de la ciudadanía, favorablemente en algunos casos y desfavorablemente en otros, pero afectando siempre a todos. Por ejemplo: si frente a un déficit presupuestario se decide paliarlo estableciendo un impuesto al automóvil, esta decisión repercute desfavorablemente en aquellos que tienen automóvil y que, por ende, deberán pagar el impuesto, y favorablemente en aquellos que no lo tienen y, por tal motivo, se ven liberados de contribuir, en esta oportunidad, a solventar ese déficit”* (Pérez Bourbon, 2020:47).

Esto se concatena directamente con la habitual tendencia, errada por cierto, de responder en forma inmediata a la demanda que presenta un sector de la sociedad soslayando el hecho de que esa demanda, que siempre se presenta conjuntamente con una propuesta de solución, ve sólo los perjuicios que sufre ese sector social y cómo se solucionaría el problema para ese sector, sin detenerse a pensar en cómo repercutirá en el resto de la sociedad la solución que allí se propone.

Si ya en épocas de normal tranquilidad no resulta sencillo para el cuerpo deliberativo captar la totalidad del abanico de distintos matices que presenta la sensación ciudadana, más dificultoso se torna ello cuando, por causa de la crisis, las necesidades se vuelven más acuciantes y cambiantes y los reclamos se hacen más frecuentes e imperiosos.

Debe actuarse, entonces, con suma prudencia, tratando, como he dicho, de desentrañar la raíz de problema y poder dar con una solución de fondo en lugar de ir emparchando los distintos conflictos que se presentan. *“En tal sentido, [la actividad de un cuerpo legislativo] se asemeja a la tarea profesional del médico; éste no debe recetar el medicamento que el paciente quiere sino el que realmente necesita”* (Pérez Bourbon, 2007:21-22).

Vayamos, entonces, a la otra punta, a la comunicación de salida: la ordenanza a dictar.

Como habíamos visto, la ordenanza es un producto complejo con cuatro componentes: un contenido preceptivo, un texto continente, la relación entre contenido y continente y, como sustento de todo ello, una decisión política, que responde a la decisión de gobierno que se quiere tomar.

Vimos también que, de esos cuatro componentes, los requisitos de calidad de los tres primeros no se ven afectados por la pandemia y sus consecuencias.

Sin embargo, sí encontramos que en el cuarto componente, la decisión política, pueden apreciarse alteraciones –inclusive importantes alteraciones– producidas por la pandemia.

Habíamos visto que los tres requisitos básicos para una decisión política de buena calidad son: la sustentabilidad a lo largo del tiempo, la

viabilidad de su instrumentación real y efectiva y la oportunidad en que se la toma.

Estos tres aspectos se ven muy sacudidos por la inestabilidad de todo tipo que la pandemia trae asociada.

Porque, en efecto, en situaciones como las que vivimos, los escenarios mudan y se renuevan con una velocidad mucho mayor que en épocas normales. Así, la sustentabilidad puede volverse volátil, la viabilidad jurídica puede tornarse en algo ilusorio frente a lo fáctico, la viabilidad política puede tener la misma firmeza que una veleta, la viabilidad social puede ser de difícil determinación, la viabilidad económica puede llegar a desaparecer al ritmo de la crisis y, como consecuencia de todo ello, lograr reconocer cuál es el momento oportuno para tomar y poner en práctica esa decisión puede convertirse en algo tan intrincado como si un ciego pretendiera buscar en un cuarto oscuro un gato negro que no está.

Casi repitiendo lo que acabamos de ver para el insumo, deberemos también acá buscar un camino y, para ello, también acá deberemos buscar previamente la esencia, el núcleo, lo central de lo que se quiere hacer.

Y si hablamos de la decisión política del gobierno municipal, debemos recordar entonces cuál es la finalidad de tomar esas decisiones: gobernar para el pueblo, para defender el interés del pueblo.

Es menester, entonces, reforzar esa relación entre pueblo y autoridad, entre gobierno y gobernados; y para ello, en mi opinión, también resulta útil y casi imprescindible incrementar la participación de los actores sociales, no en la decisión –ya que eso es responsabilidad indelegable de la autoridad– pero sí en el análisis de los problemas y la evaluación del posible impacto de las diferentes alternativas de solución que se presenta. En definitiva, que la democracia representativa dé más espacio a la democracia participativa.

De esta manera, no sólo se lograría acercar la percepción –originariamente sólo intuitiva– del Concejo al sentir real de los gobernados, sino que, además, en la medida en que la sociedad se sienta más involucrada en la decisión política a tomar también se verá más proclive a tolerar

los inconvenientes que esa decisión pueda producir y probablemente producirá.

## 2.2 El proceso de elaboración de la ordenanza

Entre esas dos puntas sobre las que hemos estado reflexionando tenemos el proceso interno que se da en el Concejo y que permite transformar eso que hemos tratado de identificar como “lo que el pueblo quiere” en un texto normativo concreto, en una ordenanza. Que eso es legislar. “Legislar es emprender un largo camino intelectual que comienza con la identificación de una demanda social y culmina con la sanción de un texto normativo” (Svetaz, 2003).

En ese largo camino intelectual, el Concejo realiza variadas actividades, a saber:

- la recepción de la demanda social;
- el análisis global del problema y la búsqueda de la solución globalmente más conveniente;
- la elaboración del texto normativo;
- la búsqueda y obtención del consenso necesario para su aprobación; y
- la aprobación formal de la ordenanza.

Lo relativo a la primera, la recepción de la demanda, ya fue analizado en apartados anteriores.

Obviaré el análisis de la tercera, la elaboración del texto, por cuanto ya vimos que no se presentan allí alteraciones en razón de la pandemia.

En consecuencia, abordaremos el análisis sólo para las actividades relativas a la búsqueda de la solución global del problema, a la búsqueda y obtención de consenso y a la aprobación formal.

Comencemos, entonces, por lo referido al análisis global.

Como ya vimos, los deseos, las aspiraciones de la sociedad, conforman un abanico que es probable que con la crisis no sólo aumente en la multiplicidad de variables, sino que, además, las diferencias entre ellas se ahonden.

Como solución, al menos parcial, de este problema, ya hemos hablado de la conveniencia de intensificar la relación con los actores sociales y, de este modo, tener un panorama más claro de la situación real.

### *La ponderación de la información*

Pero de poco y nada serviría conocer con suficiente precisión cada una de las expectativas de cada sector social si ello no pudiera correlacionarse con la satisfacción o insatisfacción que cada uno de esos sectores experimentaría frente a cada propuesta de posible solución.

Porque si recordamos lo que ya vimos, en el sentido de que la ordenanza repercutirá en toda la sociedad y que esa sociedad tiene intereses diferentes y contrapuestos, la decisión que se tome, sea cual fuere, beneficiará a algunos y perjudicará a otros, al menos desde la propia perspectiva de cada uno.

Habrá que tratar de descubrir, por lo tanto, cuál será la solución que más equitativamente distribuirá perjuicios y beneficios, tratando de optimizar los beneficios y minimizar los perjuicios.

En un trabajo mío anterior desarrollo detalladamente un ejemplo de cómo puede utilizarse, como ayuda para resolver esta cuestión, una herramienta de uso frecuente en gestión de la calidad: el gráfico de radar<sup>7</sup>.

Éste consiste en un gráfico representable en el plano, como el de coordenadas cartesianas que conocemos habitualmente, pero en lugar de manejar sólo dos variables en los ejes “x” e “y” (eje de abscisas y eje de ordenadas) trabaja con tres o más variables mensurables representadas en ejes que comienzan desde un mismo punto, radialmente.

Cada eje representa, en este caso, a un sector social, y sobre ese eje se indica en términos relativos (por ejemplo, de un mínimo de 0 a un máximo de 10) el valor asignado a la satisfacción de ese sector para esa alternativa de solución. Consignados los valores de todos los sectores (y cubiertos, por ende, todos los ejes), se configura un polígono, cuya área representa la satisfacción global.

7 El desarrollo completo puede verse en Pérez Bourbon, Héctor (2020: 50 y ss.).

El área del polígono obtenido uniendo los puntos exteriores de cada eje, o sea, el valor 10, representaría la satisfacción teórica absoluta de todos los sectores simultáneamente, lo que hemos visto que es imposible, dadas las divergencias existentes entre las aspiraciones, deseos y conveniencias de cada sector. No obstante, este polígono es necesario para poder establecer cuál es el porcentaje de satisfacción de esa alternativa de solución que estoy analizando respecto de la satisfacción teórica absoluta.

Repitiendo lo mismo para cada una de las alternativas de solución posibles, podremos tener un sencillo esquema comparativo que nos permite visualizar cuál es la alternativa que, globalmente, genera la mayor satisfacción posible.

Sin embargo, el ejercicio debe complementarse con otra medición: la medición de la insatisfacción. Porque la satisfacción y la insatisfacción no son valores complementarios de un todo único. Hay cosas cuya existencia causa satisfacción, pero su ausencia no genera insatisfacción ninguna: si me compro un auto y el vendedor me obsequia un vale por un tanque lleno de nafta y por diez lavados del vehículo, seguramente ese obsequio me causará satisfacción, pero si no hay tal obsequio no me sentiré particularmente defraudado o insatisfecho; al contrario, la satisfacción que uno siente por poder comunicarse por teléfono es prácticamente nula; en cambio, la insatisfacción de no poder hacerlo, por ejemplo, porque “se cayó” la señal, es considerable.

Realizando, entonces, el ejercicio midiendo en este caso la insatisfacción, tendremos un panorama ampliado de la situación social y del impacto probable de cada solución en lo relativo a beneficios y perjuicios globales.

A esto hay que agregarle otro ingrediente, que es la importancia relativa que para el legislador tiene cada uno de los sectores sociales. Es muy probable que no tenga la misma importancia, para quien tiene que tomar la decisión, la satisfacción o insatisfacción de los desocupados, de los empresarios, de los docentes, de los ganaderos, de los jubilados o de cualquiera de los otros sectores de los que ha podido detectar sus conveniencias y aspiraciones. Esta mayor o menor importancia dependerá de múltiples factores: religiosos, morales, ideológicos, políticos o

aun de conveniencia circunstancial, pero influirán al momento de tomar la decisión.

Si, hipotéticamente hablando, la variante A implica una satisfacción de valor 8 para el sector 1 y una satisfacción 4 para el sector 2, pero para mí la importancia del sector 2 es 9 y la importancia del sector 1 es apenas 3, preferiré la variante B, que implica exactamente lo opuesto, o sea, valor de satisfacción 4 para el sector 1 y valor 8 para el sector 2. Me importa mucho más que haya una satisfacción 8 para el sector 2 que para el sector 1 y me preocupa mucho menos que tenga una satisfacción baja (valor 4) el sector 1 que el sector 2.

El gráfico de radar permite también ponderar comparativamente estos ajustes que habría que efectuar en función de esa importancia relativa de sectores.

Se podrá decir que esa evaluación de satisfacción o insatisfacción y esa ponderación de factores son valores totalmente subjetivos y que de ninguna manera pueden calcularse con precisión. Ello es cierto, pero debe considerarse que esa subjetividad es la misma se use o no se use esta herramienta.

La interacción con los actores sociales que hemos sugerido como paso inicial ayuda a moverse con más certeza que la simple intuición o las encuestas en la apreciación del humor social y a detectar más ciertamente las apetencias de cada sector. Es real que ello no elimina el factor subjetivo de esa apreciación, pero la incertidumbre respecto de la información de base, el dato originario, será mayor si el concejal se guía simplemente por su intuición o por las encuestas.

La utilización de una herramienta como la que mencioné puede ayudar a ordenar y sistematizar esa información que, aun cuando esté teñida de factores subjetivos, dará una idea razonablemente aproximada de cuál sería el grado de aceptación real, por parte de la sociedad, de esa ordenanza que se piensa aprobar. Para el manejo de pocas variables, el cerebro humano alcanza sin mayores problemas: saber cuánto es  $3 \times 4$  o  $7 \times 8$  puede hacerse mentalmente, pero multiplicar  $123.570 \times 96.841$  no es algo que una persona común pueda resolver fácil y rápidamente sin la ayuda de alguna herramienta, aunque más no sea papel y lápiz.

### *La conciliación de las diferentes posiciones*

Hasta ahora hemos centrado el análisis en lo que le sucede a un legislador. Pero las decisiones del Concejo se toman entre varias o muchas personas, que tendrán, cada una de ellas, una apreciación diferente de la situación.

Quisiera intercalar una pequeña digresión conceptual al respecto.

Ni el parlamento tiene como función sancionar leyes ni el Concejo Deliberante tiene como función sancionar ordenanzas: la función del cuerpo parlamentario o deliberativo es tomar determinaciones políticas; no olvidemos que es un ámbito que siempre tiene una representatividad superior a la representatividad con que cuenta el Ejecutivo. Al Ejecutivo lo designa, en definitiva, la mayoría; en el Concejo está representada esa mayoría, pero también lo está la minoría.

Eso sucede en todos los niveles de gobierno. Si uno analiza los resultados electorales nacionales, por ejemplo, puede observar fácilmente que el voto ciudadano que se refleja en un “triumfo” electoral en las elecciones presidenciales es, en las cifras más altas logradas en el país en las elecciones de Yrigoyen en 1928 o de Perón en 1951 y 1973, de algo más del 60%, y usualmente bastante menos; en consecuencia, un 38%, 40% o más de la ciudadanía no ha visto reflejado su voto en el Poder Ejecutivo. En cambio en las elecciones de diputados el 85% o más del país logra que su voto se convierta en una banca legislativa.

Ahora bien, esta tan amplia representatividad implica, obviamente, un abanico ideológico más disperso, una importante heterogeneidad de pensamiento. Son muchos los que han llegado pero no todos piensan igual, ni siquiera parecido; inclusive hay quienes piensan lo opuesto.

¿Cómo se resuelve esta disparidad de criterio para cumplir con esa función a cumplir, que es tomar determinaciones políticas? De un modo muy fácil de decir y muchas veces muy difícil de lograr: poniéndose de acuerdo. La solución es que se logre un acuerdo entre todos esos que piensan distinto. Si no hay modo de conseguir un acuerdo, entonces se recurre a la votación, que no es, como algunos pretenden y pregonan, la esencia de la democracia. La verdadera esencia de la democracia es el acuerdo: la votación es el último recurso de-

mocrático para tomar una decisión cuando no ha sido posible lograr un acuerdo<sup>8</sup>.

Como vemos, volvemos a lo mismo que habíamos advertido más arriba: los intereses de la sociedad son encontrados. Por lo tanto, si queremos “hacer lo que pueblo quiere” deberemos limar esas diferencias, y el modo democrático de hacerlo es poniéndose de acuerdo.

¿Debe ponerse de acuerdo la totalidad de la población en forma directa, sin intermediarios? No; eso sería casi imposible. Justamente son los sistemas que conocemos como de democracia representativa los que permiten sustituir ese acuerdo social general por un acuerdo logrado en un ámbito más reducido, como es el Concejo Deliberante, en nombre del pueblo, de sus representados. Pero para que ese acuerdo sea válido debe responder realmente a lo que la sociedad pretendía.

La calidad o no de ese acuerdo estará relacionada con lo que vimos más arriba, referente al consenso de sanción (entre los que toman la decisión) y el consenso de acatamiento (entre los destinatarios de esa decisión, la sociedad).

Esta es la tarea primordial del cuerpo deliberativo, sea del nivel de gobierno que fuere: buscar acuerdos que realmente sean acuerdos tomados en nombre y representación de los gobernados.

Y el modo de trabajo que tiene el Concejo para buscar y conseguir esos acuerdos es, ya lo hemos advertido, las reuniones presenciales entre los concejales, lo que, precisamente, se dificulta en épocas como ésta, en las que las posibilidades de reunión están restringidas.

Desde una óptica funcional, vemos que ese acuerdo se desarrolla, en definitiva, en dos planos: uno más informal, que es el que se da en la discusión en comisión, donde se parte de puntos de vista distintos y se busca un punto común que concilie esas miradas individuales diferentes y encontradas, y hay otro plano más formal, que es el que se da en

8 Inclusive, resolver esa discordancia a través de una votación implica, en sí mismo, un acuerdo que es precisamente resolverla por medio de una votación y no a los golpes, en una carrera de embolsados o revoleando una moneda.

la sesión, en el recinto, donde se explicitará ese acuerdo argumentando cada uno su parecer sobre ello —no para volver a discutirlo, sino para conocimiento de la ciudadanía, que es en nombre de quien se logró ese acuerdo— y se formalizará la decisión adoptada.

En ambos planos, la influencia negativa de la pandemia es la misma: se dificultan o imposibilitan las reuniones presenciales. Así, habrá que buscar alternativas, tanto para las reuniones de comisión (que podríamos llamar reunión de acuerdo) como para las sesiones del pleno (que podríamos llamar reunión de explicación).

Una posibilidad en relación con las reuniones de comisión sería suprimirlas y tratar los temas directamente en el pleno, en el recinto.

Esa solución no parece demasiado atractiva, porque la discusión de un proyecto en reunión de comisión tiene, al menos, las siguientes ventajas respecto de la sesión en el recinto:

- La cantidad de personas que tienen que buscar y lograr el acuerdo es menor que en el pleno: es más sencillo acordar entre pocos que entre muchos. Esta diferencia es notable en cuerpos legislativos numerosos, aunque puede no tener demasiada trascendencia en concejos deliberantes más reducidos, de 6, 8 o 10 miembros.
- Los integrantes de las comisiones tienen una relación más directa con el tema en análisis, sea por su formación profesional, interés sectorial o vocación personal, lo que también facilita la discusión y el acuerdo.
- Son más manejables los tiempos. Cuando el tema se trata en el recinto, salvo casos muy excepcionales, se empieza y se termina en la misma sesión. En las comisiones, en cambio, puede suceder que luego de discutir las diferentes propuestas sobre un proyecto determinado, se interrumpa el tratamiento de ese proyecto, ya que cada concejal quiere pensar sobre las propuestas que se comentaron, consultar con los otros legisladores de su bloque, analizar mejor la cuestión y volver, una semana después, con un paso ganado en el camino del acuerdo.
- Es más fácil la interacción con los técnicos y especialistas en la materia, con los sectores afectados y con el Ejecutivo. Esto forma

parte de lo ya mencionado en cuanto a la mayor participación de los sectores sociales. Lo habíamos planteado para cada concejal en particular, pero es útil también desde y hacia la comisión. En esto se da también la dificultad de llevar a cabo reuniones presenciales, tema que abordaré más abajo.

Visto así, no parece una buena solución eliminar el tratamiento de los proyectos en comisiones. Parece más razonable ver de qué manera pueden seguir realizándose reuniones de comisión sin recurrir a la presencialidad<sup>9</sup>.

En muchos ámbitos –no sólo en cuerpos legislativos, sino también para otro tipo de actividades– se han instrumentado sistemas de reuniones virtuales, con resultados razonablemente exitosos; la tecnología hoy disponible permite muchas y variadas posibilidades en tal sentido.

Reemplazar las reuniones presenciales por reuniones totalmente virtuales o semipresenciales parece ser, entonces, un mejor camino que suprimirlas.

Esas reuniones virtuales pueden reemplazar no solamente las reuniones específicamente de comisión, entre concejales, sino que también puede adecuarse el sistema para las reuniones de tipo informativo con distintos sectores técnicos, especializados y políticos.

En relación, finalmente, con las sesiones del pleno, caben las mismas observaciones que para las reuniones de comisión: la posibilidad de realizar reuniones virtuales, aprovechando los recursos tecnológicos de

9 Sin pretender hacer futurología, parecería que este sacudón de la pandemia dejará como secuela algunos cambios importantes en el desenvolvimiento de la sociedad. La utilización de esos medios de comunicación, por ejemplo, en la enseñanza de nivel superior está cobrando fuerza por la facilidad que significa poder asistir a congresos, encuentros, cursos y seminarios en modo virtual, sin necesidad de disponer de tiempo y dinero para trasladarse a otra ciudad; desde el propio domicilio puede hacerse sin inconvenientes. La “educación a distancia” por vía de correos electrónicos y tutorías, que fue una novedad deslumbrante hace unos años, parecería que tiende rápidamente a su obsolescencia.

También se están produciendo cambios importantes con el trabajo que usualmente se hacía en oficinas y actualmente en muchos casos se realiza desde el domicilio del trabajador.

No digo que eso sea mejor o peor. Simplemente lo señalo como consecuencias posibles a las que habrá eventualmente que adaptarse.

los que hoy disponemos, constituyen una buena alternativa de solución ante la dificultad o imposibilidad de las reuniones presenciales.

No puede soslayarse, sin embargo, que, como señalamos más arriba, la sesión, el debate en el recinto, es el acto formal en el que se aprueba la decisión. Y ese modo de aprobación formal que usualmente tiene lugar en un único espacio físico y en forma simultánea deberá hacerse de manera diferente.

Aunque no sería descabellado pensar en una aprobación formal efectuada de modo asincrónico, ello resultaría muy distante del modo en el que habitualmente se toman esas decisiones. Lo dejaremos de lado por el momento<sup>10</sup>.

La otra variante aceptable es que la formalización de la decisión se lleve a cabo en forma simultánea, pero sin una reunión en el mismo espacio físico. Esto es, ni más ni menos, una sesión virtual: simultaneidad en el tiempo y dispersión en el espacio. Aun así, deben tomarse ciertos recaudos que aseguren la legitimidad de ese acto aprobatorio: mínimamente, la identificación de los legisladores y el quórum.

Aunque en un cuerpo legislativo relativamente reducido estos aspectos podrían no ser un problema grave, considero útil resaltar algunas consideraciones a tener en cuenta. Veamos.

Sobre el problema de la identificación de los legisladores, no creo haya que caer en exageraciones improcedentes. En las sesiones habituales la única identificación del legislador en cuanto a su presencia en el

10 La Constitución de Estados Unidos puede modificarse a partir de un proyecto de enmienda propuesto por el Congreso Federal, con mayoría de dos tercios de cada cámara y que posteriormente las distintas legislaturas de los estados irán aprobando separadamente. Cuando las tres cuartas partes de las legislaturas estatales la aprueban, esa enmienda se incorpora a la Constitución y la Constitución queda reformada. Y en ningún momento hubo una reunión en la que estuvieran todos.

Si en Estados Unidos, uno de los países más firmemente respetuosos de sus instituciones, se acepta que un acto decisivo trascendental como es la modificación de su Constitución, pilar de todo su andamiaje jurídico, puede hacerse con aprobaciones parciales no simultáneas, no parece tan escandaloso que la aprobación formal del texto de una ordenanza se lleve a cabo de esa manera.

No obstante, como dije, lo dejaremos de lado.

recinto es el reconocimiento visual; si en lugar de asistir el legislador el que se presenta en la sesión es su hermano mellizo, lo más probable es que pueda actuar como el verdadero titular sin mayores dificultades. Algunos recintos tienen instrumentado un sistema de reconocimiento de huellas dactilares, y si a ello le sumamos algún sistema de reconocimiento facial dinámico, es decir, que el legislador que está conectado virtualmente no pueda ser reemplazado por una fotografía suya, parecería que este aspecto estuviera suficientemente asegurado.

El otro recaudo es el referente al *quorum* y, en general, a tener certeza sobre cuántos legisladores están asistiendo presencial o virtualmente a la sesión. Esto puede ser muy importante en la determinación de las mayorías requeridas. El soporte tecnológico debe ser suficientemente confiable como para detectar inmediatamente anomalías que se produzcan durante la sesión. Deben preverse los recaudos y las vías alternativas que permitan que, por ejemplo, un legislador de buenas a primeras se desconecta, pueda saberse rápidamente si esa desconexión se debe a una caída de la señal o si se retiró voluntariamente, y proceder en consecuencia.

Hay un tercer aseguramiento a tener en cuenta, que es el de la libertad del legislador en el momento de votar. Sin embargo, tampoco en el sistema actual eso puede controlarse: es imposible saber si el voto del legislador surge verdaderamente de su voluntad o si se encuentra coaccionado por un soborno o por una extorsión. En las sesiones virtuales, ese aspecto no se agrava.

Más allá de todo eso, no debemos olvidar que desde 1810, “el pueblo quiere saber de qué se trata”. La publicidad de los actos de gobierno es un requisito esencial de los gobiernos democráticos. En tal sentido, la sesión virtual debe ser totalmente pública y accesible por cualquier ciudadano interesado en ver y seguir qué es lo que se va diciendo y discutiendo y cómo se va votando. Los recursos tecnológicos hoy existentes son múltiples y variados; el cuerpo legislativo debería poner a disposición del ciudadano común todos los medios y formas disponibles mediante las que se le posibilite ejercer ese derecho.

A pesar de todo, no hay que arredrarse. Ya llevamos dos años sufriendo estos avatares y durante todo ese tiempo muchos cuerpos legislativos el país han ido amoldándose a esta forma de sesionar. Con sus pros y sus

contras, el panorama no se presenta sombrío ni amenazador, sino más bien lo contrario: esperanzador y diáfano... a menos que uno quiera situarse en una posición principista y reaccionaria.

### 2.3 Qué dicen las normas al respecto

Hasta ahora hemos hablado sólo de hechos y realidades, pero no nos hemos adentrado en los aspectos normativos de la cuestión.

Las normas que rigen el trámite parlamentario, ¿permiten estas soluciones que acá se plantean? Al respecto, debemos hacer un análisis puntilloso de la cuestión, correlacionando distintas normas.

En primer lugar, salvo alguna extraña excepción que ignoro, se asigna a los cuerpos legislativos la facultad de dictar su propio reglamento.

Por otra parte, volvamos a lo que dijimos más arriba: “Esta es la tarea primordial del cuerpo deliberativo, sea del nivel de gobierno que fuere: buscar acuerdos que realmente sean acuerdos tomados en nombre y representación de los gobernados”.

Esa autonomía, esa libertad que tiene el cuerpo legislativo para determinar su organización y funcionamiento, debe utilizarse, entonces, para orientar todo su accionar hacia su tarea primordial: la búsqueda y la consecución de acuerdos. El reglamento, por lo tanto, es más bien una guía de trabajo en pos del acuerdo, una guía mucho más flexible, sin las características de rigidez que tienen los reglamentos administrativos y judiciales; éstos no pueden ser modificados por sus destinatarios porque no fueron ellos los responsables de su factura.

Por otra parte, es necesario advertir que en los cuerpos legislativos, a diferencia de las demás organizaciones, el operario final es la máxima autoridad. La última puntada al tejido del texto de la ordenanza se la da el pleno en sesión. Esto nos hace ver que si se ha logrado el acuerdo, el trámite por el que este acuerdo se logró no tiene tanta importancia: la aprobación de la máxima autoridad hace que se “blanquee” cualquier aparente incumplimiento de ese reglamento que esa misma máxima autoridad aprobó en uso de sus facultades exclusivas.

¿Eso significa que el reglamento carece de utilidad?

De ninguna manera pretendo decir eso. El reglamento es esencial para la protección de las minorías. Para que las mayorías, aunque sean circunstanciales, no puedan manejar las decisiones a su antojo.

Pero si todos, incluyendo a las minorías, están de acuerdo, el modo en que se formalice ese acuerdo es irrelevante. Si todos los integrantes del cuerpo están de acuerdo en algo, no es sensato que el reglamento sea una traba para hacerlo.

En esto, como en todas las cosas, hay que tratar de evitar la subversión del orden racional y jerárquico que significa poner las formas por encima del fondo. En un cuerpo deliberativo el fondo es el acuerdo; el reglamento y las demás normas procedimentales son sólo la forma. Y las formas deben subordinarse al fondo, no al revés.

La finalidad es el acuerdo y el reglamento es la herramienta que si sirve, sirve, y si no sirve, no sirve.

Si pensamos en la época de la organización definitiva de la Nación, hace un siglo y medio, era inimaginable pensar en una sesión que se llevara a cabo sin que los partícipes de esa sesión no estuvieran en un mismo espacio físico. No había modo de que una persona escuchara lo que otro decía si no estaban en la misma habitación y relativamente cerca. Pero esa restricción hoy no existe. Hoy puede mantenerse una conversación entre muchas personas que estén separadas físicamente por cientos de kilómetros y conectadas por dispositivos tecnológicos que posibilitan que lo que una persona habla sea inmediatamente escuchado por las demás; no sólo escucharlo, sino también ver su cara y observar sus gestos y expresiones.

Y, en esas condiciones, perfectamente esas personas conectadas por la tecnología pueden ponerse de acuerdo. El fondo sigue siendo el mismo: el acuerdo; lo que cambia es la forma: la utilización de la herramienta.

¿Puede modificarse la herramienta para adecuarla a las circunstancias? Sí, perfectamente; si es necesario, puede modificarse. ¿Cómo debe hacerse para modificar la herramienta? Como deben tomarse todas las decisiones en un cuerpo parlamentario: poniéndose de acuerdo. ¿Cómo hay que hacer para ponerse de acuerdo? Por la vía que sea más práctica y más sencilla para lograr ese acuerdo.

Aun así, deben cumplirse los siguientes recaudos si se quiere modificar el reglamento:

- Deben garantizarse el derecho y la protección de las minorías del cuerpo parlamentario.
- Debe garantizarse el derecho de la sociedad a que los actos de gobierno sean públicos.
- Debe hacerse cumpliendo con los requisitos que definen las normas de rango superior.

En estas condiciones, no hay límite para la modificación del reglamento, si se hace de una manera democrática: sobre la base del acuerdo.

## 2.4 Una apostilla final

Hemos mencionado, en su oportunidad, la conveniencia de que siga habiendo reuniones de comisión realizadas, si es necesario, de modo semipresencial o totalmente virtual.

Sin embargo, parece ser un buen momento para analizar otra posible modificación al esquema de comisiones.

En efecto, en estas circunstancias puede suceder con mayor frecuencia que lo habitual que algún concejal no pueda concurrir a la reunión, lo que podría hacerla fracasar por falta de *quorum*.

En tal sentido, podría replantearse si es conveniente o no mantener un esquema estático de comisiones o si resultaría más práctico reemplazarlo por un sistema dinámico de comisiones a crearse *ad hoc* para cada proyecto que lo amerite y dejar una comisión mixta para los temas de rutina.

Hay que aprovechar las circunstancias y, con tranquilidad y prudencia, dedicarse a pensar. Como decimos en la presentación de este libro, es de personas inteligentes saber sacar lo bueno, aun de situaciones adversas: “no hay mal que por bien no venga”.

## Referencias bibliográficas

- AAVV (2006). *Calidad en la función legislativa, Colección de Estudios Parlamentarios*, Edición del Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICAP) de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, República Argentina.
- AAVV (2013). *Calidad legislativa: diez años de investigación. 2003-2012*, Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa, Buenos Aires.
- Pérez Bourbon, Héctor (2007). “La gestión de la calidad en un cuerpo legislativo. (Algunas precisiones necesarias)”. En colaboración con Nicolás F. Rona e Isaac Marcos Cohen. *El Derecho Constitucional* (Serie Especial), 21 /3/2007.
- Pérez Bourbon, Héctor (2011). *Para entender el Congreso*, Dunken, Buenos Aires.
- Pérez Bourbon, Héctor (2019). Calidad Legislativa. Clase dictada en el marco del II Curso Internacional de Actualización en Derecho Parlamentario. Compilación de Pablo Ramón Lucatelli, Director del Curso. Santiago del Estero.
- Pérez Bourbon, Héctor (2019). “La instrumentación de las políticas públicas y su herramienta principal: la ley”. En *Manual de gestión municipal*, Eduardo Arraiza (compilador). 2a ed. ampliada. Fundación Konrad Adenauer y Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas (CIMA), Buenos Aires.
- Pérez Bourbon, Héctor (2020). *Calidad Legislativa - Un estudio sobre la posibilidad de aplicar normas, criterios y herramientas de gestión de la calidad en la función legislativa de un parlamento*, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.
- Pérez Bourbon, Héctor (2020). “Cuando las formas importan más que el fondo”, *7ENPUNTO – periódico de Choele Choel*, Río Negro, 3/5/2020.
- Pérez Bourbon, Héctor (2020). “Una nueva manera de formalizar acuerdos”, *Perfil*, 14/5/2020.
- Reglamentos de distintos cuerpos legislativos de la República Argentina.

Svetaz, María Alejandra (2003). *La calidad de la deliberación*, ponencia presentada en el marco del panel *La calidad en la función legislativa (Un aporte para el debate)*, en el 2º Congreso Argentino de Administración Pública - Sociedad, Gobierno y Administración Pública: “Reconstruyendo la estatalidad: transición, instituciones y gobernabilidad”, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP), la Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG), el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP - Universidad Nacional de Córdoba) y la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad Católica de Córdoba), realizado en la Ciudad de Córdoba, República Argentina, en noviembre de 2003.

Svetaz, María Alejandra (2006). “La interacción con la sociedad – la participación ciudadana”. Exposición presentada en las jornadas Proceso de Participación Ciudadana para la Reforma de la Carta Orgánica Municipal”, organizadas por el Concejo Municipal de San Carlos de Bariloche, 19 y 20 de mayo, mimeo.

Ubertone, Fermín P. (2007). “Los debates parlamentarios”, *El Derecho* – Serie Especial Derecho Constitucional, Buenos Aires, número del 22 de febrero de 2007, pp. 21-22.

Ubertone, Fermín P. (2012). “Las leyes del funcionamiento parlamentario”, *El Derecho* – Serie Especial Derecho Constitucional, Buenos Aires, número del 16 de febrero de 2012, pp. 18-21.

# CAPÍTULO II

## LA EJECUCIÓN DE LA DECISIÓN POLÍTICA

Por Eduardo Arraiza y Augusto Cervo

### INTRODUCCIÓN

Tal como fue referido en la introducción de esta obra, en el presente capítulo se realizará una reflexión sobre los aspectos fundamentales de las políticas públicas municipales en contextos de crisis, sobre las características de las políticas públicas en general y sobre su ejecución o implementación.

De forma de hacer más práctica la exposición de los temas vinculados a la ejecución de la decisión, se describirá un caso concreto de implementación de políticas públicas para mitigar los efectos de una crisis, que no tiene que ver con la pandemia de Covid-19, pero que es interesante para reflexionar sobre algunas experiencias previas que se pueden encontrar en municipios y zonas de la región patagónica y que permiten realizar paralelismos con el manejo de la pandemia actual.

En la presentación de esta obra se hizo referencia a la importancia de lograr sacar lo bueno, aun de situaciones adversas, que si bien las mismas exigen esfuerzos y pueden llegar a jaquear las capacidades gubernamentales locales, son también un momento en el que se presentan oportunidades. Como vimos anteriormente, crisis, en chino, involucra dos conceptos distintos, que en nuestro idioma serían peligro + oportunidad. De esta forma, la pretensión de este capítulo es aportar a la

reflexión sobre de qué forma se pueden aprovechar las situaciones de crisis, como la actual, para implementar eficientemente políticas públicas que contribuyan a mitigar los efectos adversos de esta crisis.

## PARTE I

### EL GOBIERNO POR POLÍTICAS PÚBLICAS

Eduardo Arraiza

#### 1. EL GOBIERNO POR POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FORMA DE GESTIONAR EL PELIGRO Y APROVECHAR OPORTUNIDADES

En tiempos de crisis y cuando se está al frente de un gobierno local que debe tomar decisiones para mitigar los efectos de una pandemia, es importante no estancarse en lamentos respecto de la crisis que se atraviesa, lo que estaría más asociado al “peligro”, y centrarse más en el criterio y en la idea de oportunidad. A este efecto, es conveniente reflexionar brevemente sobre el concepto de “gobierno por políticas públicas”, que es una buena forma de gestionar el peligro y tratar de aprovechar la oportunidad que la situación o el contexto de crisis nos plantea. De la misma forma, se tendrán en cuenta los lineamientos del esquema de la acción política fundamental del Dr. Alfonso Santiago, en tanto de ellos se desprende que “... la cultura formal deberá brindarnos principios, esquemas, disciplinas, métodos, conceptos instrumentales y enfoques y encuadramientos para recoger, asimilar y ordenar el conocimiento de la realidad (cultura real), respetar su orden intrínseco, y advertir sus claves y relaciones, sus virtualidades y el hondo y profundo sentido de los hechos, dentro de sus horizontes y contextos.” (Madaria, 2011:204).

Gobernar por políticas públicas supone una “... sociedad más democrática, plural, abierta, informada y participativa, en la que el gobierno queda sujeto al control del voto, de la opinión crítica y de la exigencia de rendir públicamente cuentas de sus actos, y donde las decisiones de gobierno están además restringidas por los contrapesos de otros poderes del estado, por las libertades individuales constitucionalmente garantizadas...”

(Aguilar Villanueva, 1992:24). También se debe tener en cuenta que cada vez más, los mecanismos participativos son en general mediados o bastantes intermediados por la tecnología, aunque esto muchas veces depende del tamaño del municipio o gobierno local al que se haga referencia.

La disciplina de políticas públicas en la historia comienza a diferenciarse de las ciencias políticas cuando empieza a estudiar las decisiones de gobierno, cuáles eran los actores que estaban involucrados, cómo se arribaba a determinadas decisiones de políticas, por qué se decidía por algunas políticas y no por otras y de qué manera todo eso se transformaba en acciones que modificaban la realidad que se había decidido cambiar.

Para abordar estos temas se hará referencia a lo que habitualmente se denomina el enfoque procesal de políticas públicas, que es básicamente un enfoque cíclico, similar a cualquier enfoque de insumos y productos, y que fue mencionado también en el capítulo 1, “Las decisiones políticas del municipio”, al hacer referencia al accionar de un cuerpo legislativo y cómo debía buscarse que el proceso y el producto fueran de mayor calidad<sup>11</sup>. El enfoque procesal de políticas públicas puede ayudar a contribuir a la calidad de las decisiones del gobierno local y, por supuesto, a la calidad de la implementación de esas decisiones y, por ende, a la mejora de gestión local. Al mismo tiempo, y de acuerdo con el esquema político fundamental ya comentado, estas reflexiones estarán orientadas principalmente a las dos últimas fases de dicho esquema, a saber, la fase 3, los modos de acción, y la fase 4, la ejecución de la decisión.

## 2. CÓMO SUELEN GESTIONARSE LAS DECISIONES EN MOMENTOS DE CRISIS

En general, en los momentos de crisis se corre el riesgo de que las decisiones se gestionen de una manera desordenada o eventualmente caótica. Si no hay claridad sobre los principales aspectos que deben ser atendidos, es posible que las diferentes áreas de la administración de un

11 Las cuestiones vinculadas a decisiones de políticas públicas abarcan tanto al Poder Legislativo local como al Poder Ejecutivo local.

gobierno local comiencen a fijar cada una sus prioridades y a actuar en consecuencia, lo que probablemente genere aún más confusión y desorden, ya que posiblemente se trate de acciones que no están coordinadas entre las diferentes áreas de la administración.

Estas situaciones de desorden en una gestión municipal pueden suponer grandes esfuerzos personales, pero pocos efectos concretos, por lo que ante situaciones de crisis es conveniente volver a revisar el esquema de gestión de políticas públicas, de forma que el mismo sea un ordenador de prioridades y contribuya a mejorar la calidad de las decisiones del gobierno local en un momento de crisis. Siempre que se piensan las políticas públicas a nivel municipal, especialmente si se trata de crisis generalizadas, como la gestión de la pandemia por Covid-19, hay una complejidad adicional que trasciende la esfera del gobierno municipal, que es la necesidad de coordinación de políticas públicas con niveles de gobierno superiores (provincial y nacional). Por estas razones, y aun cuando pueda parecer difícil, es conveniente ante una situación de crisis compleja como la gestión de la pandemia, atender las urgencias, pero reservar algo de tiempo para analizar las situaciones de crisis y fijar algunos criterios importantes y fundamentales a la hora de empezar a actuar, para evitar la desorganización que se produciría si no se establecieran objetivos principales, y lineamientos para la acción entre todas las áreas de la administración y en conjunto con los niveles superiores de gobierno.

Este momento de análisis previo a la acción se debe hacer con conocimiento de los principales aspectos relativos a las políticas públicas. En primer lugar, se puede definir que "... una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado." (Lahera Parada, 2002:15 y ss). En segundo lugar, las características comunes de las políticas públicas son: (1) un contenido, es decir, que todas las políticas públicas movilizan recursos para generar resultados o productos; (2) un programa, es decir, que no se reducen a un acto concreto considerado aisladamente; (3) una orientación normativa, es decir, que la actividad pública es la expresión de finalidades y preferencias que los decisores asumen; (4) un factor de coerción, es decir, que la actividad pública procede de la autoridad legal

que posee el actor gubernamental o de la coerción que el mismo puede ejercer apoyado en el monopolio de la fuerza; y (5) una competencia social, es decir, todos aquellos actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados (Meny, Ives y Thoenig, 1992:90 y ss).

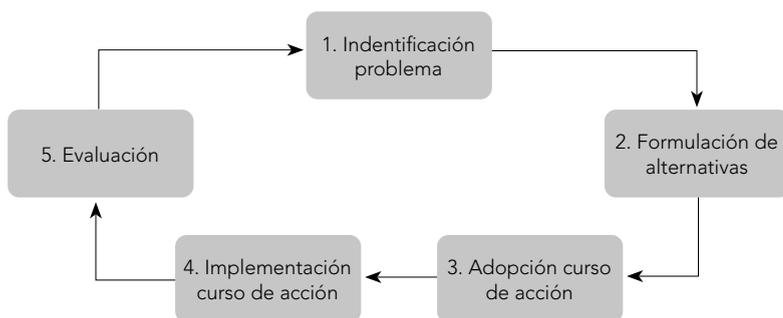
Como se comentó más arriba, utilizar el enfoque procesal de políticas públicas es provechoso en cualquier circunstancia para mejorar la gestión de las políticas públicas locales, pero más aún en momentos de crisis, en donde las decisiones y las políticas deben guardar una mayor coherencia entre sí, para que no atenten contra el logro de los principales objetivos para mitigar los efectos de una crisis.

### 3. ENFOQUE PROCESAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Mediante el enfoque procesal, se pueden distinguir una serie de etapas por las que las políticas públicas discurren desde su génesis hasta sus momentos finales. En general se trata de una serie sucesiva de etapas, variables en cantidad y denominación, según cuál sea el autor que se consulte, que explican la secuencia por la que atraviesa una política pública desde el momento en que se identifica un problema en la sociedad hasta que el mismo es atendido y se evalúa cuán certera fue dicha atención (Arraiza, 2015:47 y ss).

El ciclo del que hablamos, o este enfoque procesal de políticas públicas, consta de cinco etapas (depende del autor que se consulte). Estas etapas se dividen en una etapa inicial o previa de identificación del problema, formulación de alternativas para resolver ese problema, adopción de alguna de esas alternativas o de alguno de esos cursos de acción formulados, una implementación de un curso de acción y, finalmente, una etapa de evaluación. Es importante entender que esto se trata de un ciclo, es decir, que no se detiene nunca, sino que eventualmente esta etapa de evaluación es una etapa que genera cierta retroalimentación a la primera de las etapas nuevamente. Es decir, se rectifica, se puede corregir o adaptar alguna política pública para dar continuidad o discontinuar esa política, según sea el caso y según se analice de ese proceso de evaluación (Arraiza, 2015:47 y ss).

Gráfico 2.1. Ciclo de políticas públicas



## 4. CÓMO GESTIONAR UNA CRISIS DESDE EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En virtud de la extensión, se hará una revisión menos detallada de las tres primeras etapas, para detenernos con mayor detalle en la etapa de implementación y luego analizar un caso concreto de una situación crítica ocurrida en la región patagónica hace varios años.

### 4.1 Identificación del problema

Como su nombre lo indica, el enfoque procesal comienza con la identificación del problema o los problemas que deben ser objeto de atención de las políticas públicas locales. La crisis surgida por la pandemia por Covid-19 supuso la identificación de un conjunto de problemas asociados que se pueden enunciar de forma sintética de la siguiente forma: 1. controlar los contagios y atender a los enfermos; 2. sostener a la población más vulnerable afectada por las consecuencias de la crisis; y 3. retornar gradualmente a las actividades habituales sin atentar contra los problemas 1 y 2.

La identificación de los problemas supone asimismo su definición, la que se puede dar de distintos modos. Como la definición de un problema en la agenda pública no depende de la voluntad de uno solo, sino que muchas veces es el resultado de un proceso de debate, discusión y eventualmente acuerdo entre distintos actores involucrados, se debe te-

ner en cuenta que desde su origen las políticas públicas se ven afectadas por una dinámica de definición del problema y de toma de decisión respecto de dicha definición, que incide en gran medida sobre su resultado final (Arraiza, 2015:49). No obstante ello, si bien en algunos casos la identificación y definición de los problemas es bastante clara y simple, la implementación del conjunto de acciones para atender todas las dimensiones de esos problemas supone una alta complejidad.

Fueron muchas las instituciones que alertaron y publicaron sus datos sobre los posibles efectos de la pandemia y la crisis resultante, indicando, por ejemplo, que se estimaba una caída de actividades económicas de entre 2 y 5% para América Latina. Al mismo tiempo se advertía que “Si no detenemos el virus, muchas personas morirán. Si los intentos de detener la pandemia causan graves daños a las redes sociales y económicas, las personas experimentarán un sufrimiento a gran escala a mediano y largo plazo. El mundo debe actuar en ambos frentes, suprimiendo el virus y mitigando al mismo tiempo el impacto negativo sobre los medios de vida de los ciudadanos. El progreso que hagamos en esos frentes determinará la forma de la recuperación económica.” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020:12).

En situaciones de crisis o de pandemia como la actual, generalmente es más claro definir los problemas prioritarios, pero siempre se debe tener en cuenta que la gestión pública local y municipal atiende de manera constante y permanente una multiplicidad de problemas. La situación de crisis obliga a elevar en la consideración de las autoridades o priorizar uno de esos problemas por encima de la consideración de los demás, pero eso no elimina ni cambia la obligación del gobierno municipal de continuar atendiendo una multiplicidad de políticas públicas de forma paralela a la atención de la emergencia.

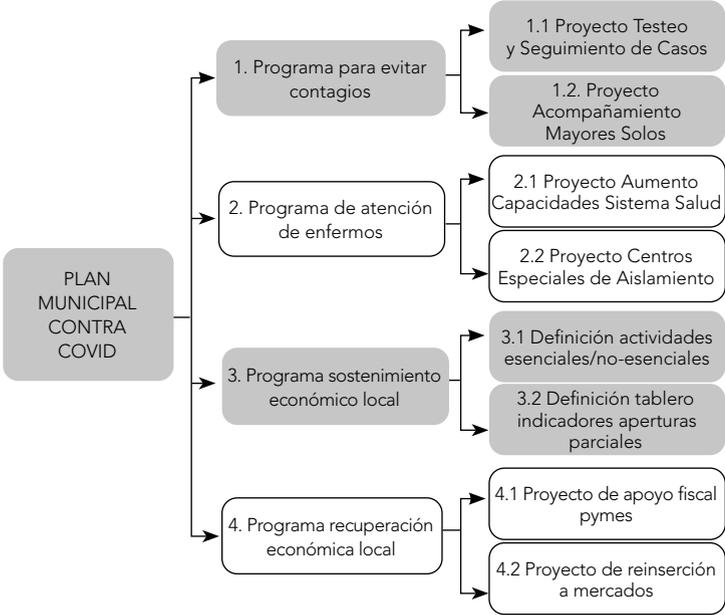
## 4.2 Formulación de alternativas

Luego de la definición del problema o conjunto de problemas respecto de una situación de crisis, comienza la segunda etapa, que supone la formulación de un conjunto de alternativas para la atención de esos problemas identificados. Esta formulación de alternativas es el momento de pensar y diseñar diferentes líneas de acción que, según su

enfoque, alcance, tiempo y costo, podemos denominar planes, programas o proyectos. En el ejemplo identificado en el apartado 4.1 para el caso de la atención de la pandemia y sus consecuencias, se podría hablar de un plan que debe diferenciar diferentes programas, los que a su vez podrían organizarse en diversos proyectos que conformarían cada programa. Esos proyectos deben desarrollar un conjunto de acciones concretas que contribuyan de una forma lógica y armónica a la finalidad con la que fue ideado el plan. Sólo a modo de ejemplo, y sin pretender agotar la temática tratada, este encadenamiento conceptual puede apreciarse el Gráfico 2.2, en el que se expone la relación entre plan, programas y proyectos.

Gráfico 2.2.

Encadenamiento conceptual plan – programas – proyectos



Cada uno de los proyectos identificados en la fase de diseño tendrá un correlato en las demás dimensiones en las que se estructura el accionar municipal. Es decir, que según cuál sea el proyecto con el que se comience la ejecución, el mismo requerirá (o no) la sanción de alguna

ordenanza o el dictado de un decreto municipal que permita poner en ejecución ese conjunto de acciones denominado **proyecto** (lo que se desarrolla con mayor detalle en el capítulo 1, “Las decisiones políticas del municipio”). Es probable también que para esas acciones se requieran recursos económicos, por lo que habrá que disponer de un presupuesto para realizar esas actividades. Como trataremos más adelante en este capítulo, el éxito en la implementación de políticas públicas en general también requiere de una adecuada comunicación a la ciudadanía respecto de las acciones a implementar, especialmente si se espera de los ciudadanos un comportamiento determinado (aislamiento, cumplimiento de protocolos, etc.).

En la formulación de alternativas, es importante realizar algún ejercicio de prospección que les permita a los decisores de gobierno reducir la incertidumbre respecto de las acciones que serán realizadas en el futuro. En términos de cada proyecto, esto significa llevar adelante un análisis de viabilidad o prefactibilidad sobre los proyectos que se pretende implementar. En el segundo capítulo se trató la cuestión respecto de la toma de decisiones por parte de los cuerpos deliberativos municipales y su funcionamiento durante la pandemia. En los cuerpos deliberativos también se da esta formulación y selección de alternativas, sobre la base de criterios de viabilidad jurídica, política, social, económica y, además, sobre el sentido de oportunidad de tomar o no una determinada decisión. En varios casos, el fracaso de la implementación de políticas públicas tiene que ver con que no se han lanzado en un momento adecuado para su ejecución.

En general se presentan habitualmente dos grandes modelos de formulación de políticas públicas, las que se denominan habitualmente políticas públicas racionales, que tienen que ver con políticas públicas innovadoras, que rompen o cambian completamente lo que se venía haciendo en una temática hasta un determinado momento, y las que se denominan políticas públicas incrementales, que tienen por objetivo analizar las características de las políticas públicas que se encuentran en implementación hasta ese momento, y adecuar o rectificar esas acciones de acuerdo con las necesidades del momento. Tal como ya fue comentado, en momentos de crisis es donde se pueden encontrar políticas o decisiones innovadoras, ya que la situación excepcional hace que los

decisiones experimenten con acciones que quizás no se habían realizado hasta ese momento (Meny y Thoenig, 1992:139 y ss).

### 4.3 Adopción de cursos de acción

Para la adopción de las políticas, ya sean planes, programas o proyectos, según el alcance de las acciones que se pretendan realizar, se pueden adoptar, como dijimos antes, una o un conjunto de alternativas de acción, siempre de acuerdo con la disponibilidad de recursos. Y no hay mejor ejemplo que el de la pandemia para recalcar que cuando en políticas públicas nos referimos a recursos, no son solamente recursos financieros, sino todos los recursos necesarios para ejecutar exitosamente esa política.

Tal como fue comentado anteriormente, el análisis de viabilidad que se realiza a las diferentes alternativas de acción debe también tener en cuenta los instrumentos que serán necesarios para adoptar una política. Puede ser que para algunos casos se necesite una ordenanza, puede ser que se necesite un decreto, o eventualmente pueden implementarse algunas acciones a través de resoluciones. Ello depende del tipo de política pública que se implementará, y de cuáles sean los requisitos necesarios para su implementación, y es la cuestión que debe ser adecuadamente resuelta en el momento de la adopción de la política<sup>12</sup>.

Es importante advertir que, si bien el proceso se expone como un ciclo con etapas diferenciadas, en situaciones de crisis no hay mucho tiempo para pasar por todas estas etapas, y eso genera que, en algunos casos, visto por el conjunto de la sociedad, todo el proceso previo de identificación y formulación de políticas quede resumido en el momento en que se adopta una política pública. Políticas públicas importantes y muy conocidas que se han dado en nuestro país, a nivel federal, fueron en muchos casos decididas en muy poco tiempo. Por ejemplo, la adopción de la política denominada “Plan Jefes y Jefas de Hogar”, que fue la más importante dentro de los instrumentos que se implementaron

12 Este tema se desarrolla en detalle en el capítulo 1, “LAS DECISIONES POLÍTICAS DEL MUNICIPIO”, de Héctor Pérez Bourbon.

como consecuencia de la crisis 2001-2002 en nuestro país, se hizo en un plazo muy breve para el impacto que tuvo y para el alcance y la magnitud que llegó a tener.

En síntesis, en la fase de la adopción, se debe tener en cuenta principalmente:

- seleccionar una o varias alternativas de acción;
- definir los instrumentos necesarios para adoptar una o varias políticas públicas (ordenanzas, decretos, resoluciones);
- posiblemente, en una crisis el ciclo de PP comience aquí.

#### 4.4 Implementación de cursos de acción

La implementación es la etapa más sensible, ya que es en la que se busca “resolver” el problema. En materia social es imposible resolver un problema de la misma forma que en términos matemáticos. Se pueden aplicar muchos esfuerzos para atender problemas, pero es prácticamente imposible resolver problemas sociales. Y esto es así porque los intereses de la sociedad a la que se dirige esa solución son intereses contrapuestos, heterogéneos, a veces hasta contradictorios. Por ello, lo que se hace es trabajar los problemas, reducir los niveles de conflictividad y ofrecer algún tipo de acuerdo que deje medianamente conformes a las partes. Pero eso no supone bajo ningún aspecto que se ha resuelto el problema o que se han agotado todas las demandas de la sociedad sobre esa cuestión. Como modo de ordenar algunos aspectos centrales para la implementación de las políticas en momentos de crisis, se proponen los siguientes: i. cuantificar objetivos; ii. disponer de los recursos necesarios; iii. coordinar las acciones; iv. mantener la organización y disciplina interna; y v. atender el resto de las cuestiones.

##### *Cuantificar objetivos*

Para la implementación de las políticas adoptadas, se debe tener en cuenta la importancia de cuantificar los objetivos de esas políticas en metas concretas. Esta cuantificación se podría decir que es la transformación de una política (en el sentido de determinación de un propó-

sito) en un programa de acción que, en tanto tal, tiene definidas metas específicas que deben ser alcanzadas en un período de tiempo.

Al definirse metas precisas, más medibles y alcanzables en un período breve y determinado, se puede realizar un seguimiento o monitoreo de las mismas, y esto es lo que permite saber si las acciones que se están realizando nos acercan o no a la solución o al cumplimiento del objetivo definido, o si, por el contrario, se requieren mecanismos de mejora o ajuste de las acciones, al advertir anticipadamente que no se alcanzarán las metas en el tiempo previsto y, por supuesto, que ello nos aleja del objetivo.

### *Disponer de los recursos necesarios*

Para una adecuada implementación, también deben estar disponibles los recursos necesarios: legales, organizacionales, humanos, financieros y de comunicación e información. Lo primero que se pone de manifiesto ante una situación de crisis es el recurso monetario, el recurso financiero, la pregunta sobre si hay o no presupuesto para tal o cual actividad<sup>13</sup>. Pero para implementar exitosamente una política pública, se necesitan muchas otras cosas, además de dinero. Pressman y Wildavsky, destacados especialistas en implementación de políticas públicas indicaban en el prefacio de su libro: “En nuestro estudio sobre la implementación hemos seleccionado deliberadamente un caso... [...] Los males que afectaron al programa ADE en Oakland fueron de naturaleza trivial y cotidiana. Había que mantener los convenios después de haberse pactado. También había que obtener numerosas aprobaciones y autorizaciones de una diversidad de participantes. El hecho de no reconocer que estas circunstancias, sumamente comunes, presentan serios obstáculos a la implementación inhibe el aprendizaje. Alguien que vaya siempre en busca de circunstancias insólitas y acontecimientos dramáticos no puede apreciar **lo difícil que es hacer que acontezca lo ordinario.**” (Pressman y Wildavsky, 1998:52 y ss.; el resaltado es nuestro). Se necesitan normas, organizaciones, capacidades humanas y, también, estar bien informados

13 Las cuestiones presupuestarias se desarrollan en detalle en el capítulo “LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA EN TIEMPOS DE CRISIS”, de Emilio Camporini.

e informar bien; y todo eso es absolutamente esencial a la hora de lograr éxito en la implementación de una política pública.

Por ejemplo, cuando se dice que son necesarios recursos organizacionales, es posible que frente a una crisis como la originada por el Covid-19, lo más conveniente sea constituir un comité de crisis para agilizar la coordinación, y el proceso de consulta y toma de decisiones (con información de primer nivel y actualizada), que involucra a muchos municipios de una región. La instalación de un comité de crisis posiblemente contribuya a ordenar las acciones y a coordinar las mismas entre distintas secretarías dentro de un mismo municipio, entre distintos municipios dentro de una misma región, y con los niveles de gobierno provincial o nacional, según corresponda.

### *Coordinar las acciones*

La forma federal de gobierno adoptada por la República Argentina exige la coordinación de acciones y decisiones entre los tres niveles de gobierno, el municipal, el provincial y el nacional (coordinación vertical); en particular si la materia o temática de actuación es concurrente, es decir, que les compete a los tres niveles de gobierno, cada uno dentro de su ámbito jurisdiccional, como es el caso de la salud. Según lo comentado en las líneas anteriores, en las acciones de política pública municipal, los diferentes niveles de gobierno suman participantes al contexto decisional, que también inciden en la implementación.

Además de la coordinación vertical, existe una coordinación horizontal, que se debe dar en primer lugar, hacia adentro de la estructura organizativa de un municipio, y también entre municipios vecinos de una zona o región. Esa coordinación horizontal de la administración municipal es para definir claramente quién hace qué cosas, dónde debe hacerlas, cómo debe hacerlas y cuándo debe hacerlas. En este sentido, es muy importante destacar la necesaria coordinación horizontal entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo local. El gobierno local se compone principalmente por estos dos órganos de gobierno, que deben coordinar su accionar para tomar decisiones y ejecutarlas. Por ejemplo, qué oficina o dependencia municipal debe atender de manera directa a una determinada cantidad de personas o grupos, o qué dirección debe

estar atendiendo un barrio vulnerable que se encuentra aislado para evitar mayores contagios.

Todo eso es parte de esta coordinación horizontal hacia adentro de la administración municipal, que no se agota ahí porque también en los casos de regiones o de conglomerados urbanos hay que coordinar con otros municipios o ciudades vecinas. Como ya se ha visto y no solo en el caso particular de la pandemia por Covid-19, muchas veces las crisis no reconocen fronteras administrativas, y un virus o enfermedad no se detiene a pensar si contagia en el municipio A o en el municipio B, simplemente contagia; por eso es importante establecer algunos canales o mecanismos de coordinación horizontal. La falta de coordinación de acciones reducirá el éxito en la implementación de las políticas o acciones que se definan.

Es fundamental incluir en este aspecto de coordinación horizontal a la sociedad civil, los vecinos o habitantes del municipio. Muchas veces, la sociedad civil puede aportar, contribuir a la resolución concreta de una política o puede aportar a una determinada solución de política pública que sin la sociedad civil sería mucho más costoso, mucho más problemático de resolver por parte de la administración local. El Banco Interamericano de Desarrollo expone brevemente el caso de la provincia de Mendoza, que centró sus esfuerzos de atención de la pandemia en la planificación: “Mediante un trabajo conjunto con las 18 municipalidades de la provincia, se llevaron a cabo estrategias para compartir las experiencias de gestión de la crisis causada por el COVID-19 entre todas las ciudades. Las experiencias compartidas se reflejaron en un mapa interactivo.” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020:88).

Entonces, tenemos una coordinación de carácter vertical, entre distintos niveles de gobierno, y una coordinación bastante importante de carácter horizontal, entre las distintas áreas de la administración, con municipios vecinos y con la misma sociedad civil que habite o viva en ese municipio, y que es un actor fundamental en el éxito de implementación de la política pública contra el Covid-19 a través del acatamiento de las medidas propuestas a la ciudadanía, por ejemplo, el aislamiento o la utilización de “tapabocas”.

### *Mantener la organización y disciplina interna para aprovechar las oportunidades*

Una cuestión también importante desde nuestro punto de vista es la necesidad de mantener la organización interna, operativa y administrativa. Cuando sobreviene una crisis, es posible que las distintas áreas de un municipio no sepan cómo reaccionar, o lo hagan cada una de acuerdo con su criterio, sin saber quién debe hacer qué cosa, ni cómo, ni dónde, ni cuándo. Sobre la base de la experiencia de la pandemia por Covid-19, esa situación de desorganización se pretende resolver con los “protocolos”. En este contexto de crisis, para todo hay un protocolo: protocolo para ir al supermercado, protocolo para ir a la escuela, para el transporte público, para salir a la calle. Esta idea de protocolo nos ha cambiado la forma de comportarnos, y si bien puede ser molesta, hacia adentro de los gobiernos locales es importante para mantener una organización operativa y una organización administrativa. En última instancia, muchas de las normas que rigen distintos aspectos de la administración municipal son “protocolos”, como, por ejemplo, las normas de compras y contrataciones públicas, ya que establecen procedimientos y regulaciones con las que se deben realizar esas compras y contrataciones.

Puede suceder que al enfrentarse a una crisis, el gobierno municipal se desordene en su aspecto administrativo, y eso puede ocasionarle perder oportunidades. En algunos casos sucede que ante la situación de crisis, los gobiernos municipales reaccionen de forma rápida y, en esa voluntad de accionar rápidamente, vulneren algunos principios administrativos básicos; por ejemplo, que se realice la provisión de algún bien con una fecha anterior a la de la orden de compra municipal. Si, luego de transcurrido un tiempo de la situación de crisis, el gobierno provincial o el nacional implementan algún fondo de emergencia para que el municipio pueda recuperar los recursos gastados durante ella, la documentación que debe ser presentada por los municipios debe estar de acuerdo con la normativa; y en el caso comentado líneas arriba (provisión de un bien con fecha anterior a la de la orden de compra), ese municipio no podrá recuperar los fondos gastados, a pesar de la disponibilidad de fondos por parte de los niveles de gobierno superiores.

Entonces, es muy importante la reacción oportuna, la adecuación e implementación de una política en tiempo y forma, que sea viable, que sea sustentable, pero es igualmente importante que esa velocidad de reacción no se produzca por el incumplimiento de procedimientos administrativos que más adelante pueden ser también un problema a la hora de implementar la política.

### *Atender el resto de las cuestiones*

Un tema importante que es muy conveniente tener en cuenta es que cuando las situaciones de crisis comienzan a prolongarse, a extenderse en el tiempo, el resto de las obligaciones de la administración de la cosa pública no se detienen nunca, y eso supone una complejidad creciente de las acciones públicas. Un municipio reacciona ante una determinada crisis, ordena las acciones, prioriza determinados proyectos, comienza a implementarlos, pero durante ese período de tiempo también debe seguir atendiendo todo lo demás, administrando y cuidando el espacio público, la limpieza, la recolección de residuos y la innumerable cantidad de obligaciones y funciones que siempre tuvo.

Por poner solo un ejemplo, la ciudad de Buenos Aires, con todos los recursos y la capacidad organizativa que tiene, ante la situación de crisis ha prorrogado el vencimiento de las licencias de conducir. Una medida de excepción como esa se puede tomar por algunos meses, eventualmente un año, pero no se puede hacer de manera constante; llega un momento en el que hay que volver a poner en funcionamiento ese servicio. Por eso, la otra parte importante en la implementación de políticas públicas en situaciones de crisis es que no se pueden prorrogar las acciones administrativas de forma constante, y esto va a generar, justamente, una complejidad creciente de las acciones públicas.

Cuando estalla una crisis, lo prioritario es la atención de esa crisis. Se dedican la mayor cantidad de recursos a eso en los momentos iniciales, pero es importante evitar que la atención de la crisis genere que comiencen a acumularse muchas actividades de la gestión cotidiana sin ser atendidas. Por ello, la implementación de políticas durante una crisis debe prever esa situación en la que los mismos recursos de la or-

ganización municipal empiezan a ser exigidos para atender las acciones de la crisis y las de la gestión cotidiana de forma paralela.

La utilización del gobierno por políticas públicas contribuye a adquirir cierta capacidad de anticipación a esos problemas o a esos cuellos de botella durante la implementación de políticas públicas. A medida que una organización municipal empieza a sumar dificultades, es decir, de forma simultánea implementar medidas de crisis y atender sus obligaciones habituales, se le pueden presentar situaciones en las que se pierdan un poco la organización y disciplina internas, y allí es donde el enfoque procesal de políticas puede contribuir.

Tal como se plantea en el documento del BID ya citado, "... la salida demandará procesos escalonados de reactivación de las actividades. Dichos procesos requerirán criterios compartidos en la toma de decisión de diferentes niveles de gobierno, así como entre jurisdicciones. En paralelo, se deberán definir las actividades que podrán retomar sus funciones sobre la base del tipo y nivel de demanda, así como también sobre la base de su capacidad de reorganización laboral para adoptar medidas de teletrabajo o reestructuración de horarios para alivianar la congestión del transporte público y las oficinas." (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020:29). Este tipo de decisiones de apertura y restablecimiento de actividades según evolucione la pandemia también requieren de importantes grados de coordinación, y especialmente de una gran capacidad de adecuación a la realidad local, en donde los municipios son los actores fundamentales, que deben mantener contacto permanente con sus comunidades, para ajustar o relajar las medidas de aislamiento, según como sea la evolución de contagios y enfermedades. Para esta fase y las decisiones relativas a ello, conviene analizar la última fase del ciclo de políticas públicas, la evaluación.

#### 4.5 Evaluación

Por último, se alcanza la etapa de la evaluación. Evaluar es, de acuerdo con su definición, señalar el valor de algo, lo que, aplicado al caso de las políticas públicas, sería señalar el valor de una política pública. Por supuesto que esa valoración de una política se hará de acuerdo con un conjunto de referencias, ya que el valor de una

política podrá indicarse siempre y cuando haya uno o varios parámetros sobre los que se puedan valorar las acciones de dicha política (Arraiza, 2015:59). La etapa de la evaluación cierra el ciclo, aunque también es una forma de volver a empezar, y no es conveniente, ni suficiente, evaluar las políticas sólo después de su puesta en práctica. Por el contrario, la evaluación debe entenderse como un proceso continuo de análisis que acompañe el ciclo de vida de las políticas públicas (Rodríguez, 2005).

Al momento de la identificación de los problemas (primera etapa), la dimensión de la evaluación sirve para que el decisor tenga en cuenta cómo se definen esos problemas, ya que de acuerdo con el tipo de definición de esos problemas se podrán diseñar diferentes respuestas. En la formulación de alternativas (segunda etapa), la dimensión de la evaluación está presente en el análisis de prefactibilidad de las políticas que se buscará implementar. En la adopción de políticas (tercera etapa), la dimensión de la evaluación está presente en el momento de analizar qué instrumentos normativos se necesitan para adoptar una u otra política. En la implementación de políticas (cuarta etapa), la dimensión de la evaluación es el monitoreo o seguimiento que se haga de las metas en las que se cuantifiquen los objetivos planteados. Lo más importante es que la evaluación nos tiene que servir para tener mejores políticas públicas (Rodríguez, 2005). Por eso, si bien se la muestra al final del ciclo, es un concepto, un criterio que debe acompañar todo el ciclo y servir especialmente para su retroalimentación.

Hay muchos tipos de evaluación que se pueden realizar, y ello dependerá de la finalidad que se tenga con esa evaluación. Desde la perspectiva del decisor de políticas públicas locales, lo que se debe evaluar principalmente son los resultados y los procesos. Esta evaluación suele denominarse *ex post*, ya que se realiza una vez transcurrido un período de implementación determinado. Los resultados logrados deben ser contrastados contra los resultados planificados, y ajustar o corregir las acciones para mejorar la eficiencia de la política. Una evaluación de procesos puede servir para mejorar los procesos de implementación (cuantificación de metas, disposición de recursos en tiempo y forma, organización, coordinación, entre otros), para optimizar el funcionamiento de las áreas y lograr resultados más eficientes.

A continuación, desarrollaremos como ejemplo un caso práctico de situación de crisis vivido hace unos años en la Argentina.

PARTE II:

## CRISIS DEL VOLCÁN CHAITÉN

Augusto Cervo

### 5. LA ACCIÓN POLÍTICA EN TIEMPOS DE CRISIS

De los diferentes modelos de referencia para la formulación y ejecución de políticas públicas, sin desmedro de ninguno en particular, hemos privilegiado el denominado **cuadro de la acción política**, según el cual se integran de manera acabada las fases teóricas y reflexivas con las prácticas y operativas. Del mismo modo, podemos encuadrar con lícita claridad ejemplos y casos reales que permiten ilustrar situaciones concretas para una mejor comprensión de los distintos conceptos en análisis.

Como se desprende de lo expresado en el capítulo sobre el mencionado esquema de la acción política, las fases políticas implican una distinción de las dimensiones que nunca se separan y siempre están presentes tanto en el pensamiento como en el accionar, lo que redundará en un permanente proceso dinámico, o sistema, de retroalimentación. En efecto, tanto en las fases de la *misión* y la *situación*, en las que el sujeto político da prevalencia a su dimensión intelectual y moral, como en las de los *modos de acción* y la *ejecución de la decisión*, donde se da preeminencia a la praxis operativa, la política desplegada cuenta en mayor o menor grado con la participación de cada una de ellas. Con estos aportes buscamos, entre otros objetivos, que los destinatarios de nuestros comentarios logren contar con la mayor claridad y conciencia posible a la hora de proyectar su accionar político y, de esa manera, tender a una mayor probabilidad de éxito en su eficacia y virtuosidad en su recorrido.

En este orden, y dado que el presente apartado busca concentrarse en la particularidad que supone el contexto crítico o “de crisis” de una circunstancia determinada, y entendiendo esa situación especial como un *modo no previsto ni esperado que obliga a actuar o reaccionar de manera rápida y efectiva para la ejecución de las políticas públicas de una comuni-*

*dad*, nos enfocaremos, siguiendo el esquema político fundamental, en las fases operativas de la acción y decisión política.

## 6. CASO PRÁCTICO DE CRISIS: ERUPCIÓN DEL VOLCÁN CHAITÉN, PROVINCIA DEL CHUBUT

A modo de ejemplo ilustrativo, nos referiremos a un caso real de acción política en tiempos de crisis, sucedido en la provincia del Chubut a partir de mayo de 2008, en donde, producto de la erupción del volcán Chaitén, ubicado del lado chileno de la Cordillera de los Andes y próximo al noroeste chubutense, el gobierno de esa provincia debió tomar y ejecutar decisiones que buscaron reducir al máximo el impacto de esa crisis.

En efecto, el 1° de mayo de 2008, el Chaitén entró en erupción y al día siguiente, las cenizas desprendidas del mismo cubrían gran parte del territorio noroeste de la provincia del Chubut, afectando, entre otras, a localidades como Esquel, Trevelin y la Comarca Andina. Ese día, en Esquel se ocultó el sol en medio de la nube de ceniza y los habitantes fueron uno a uno viviendo a su manera este fenómeno desconocido hasta ese momento. Con el correr de las horas, se fue conociendo que las comunidades chilenas habían sido evacuadas y se estaba albergando a los pobladores donde se podía.

Chubut, al igual que el resto del país, gozaba aún de un pujante crecimiento económico que permitía poner en marcha ambiciosos planes de infraestructura, así como dar contención y asistencia social de gran alcance. El gobernador recientemente reelecto, Mario Das Neves, buscaba proyectar una imagen de provincia ordenada, planificada y gestionada eficazmente. Este “modelo Chubut” sería la plataforma de lanzamiento de una campaña electoral nacional que lo promovería como un futuro presidente. En este orden, una crisis debía ser transformada rápidamente en oportunidad. Esta visión fue tal vez la motivación especial que generó una inmediata respuesta, sin vacilaciones especulativas ni miedo al error. A la hora de la toma de una decisión política fundamental, donde se comprometen recursos muchas veces destinados a otras necesidades, resulta una condición necesaria contar con una convicción propia que blinde la voluntad del decisor. Esta convicción no es ciega ni irracional, sino que, por el contrario, se basa y se reafirma en la visión

política compuesta de principios doctrinarios y valores humanos, a la que se acude recordando cada premisa. De esta manera, el decisor logra legitimar su acción. Sin esa voluntad fortalecida es muy difícil que la ejecución de la decisión logre su destino, al tiempo que tampoco permitirá ser revisada o, eventualmente, rectificadas.

En este contexto, ese mismo 2 de mayo, el gobernador Das Neves conformó un Comité de Emergencia Volcánica para monitorear y analizar la situación, sugiriendo medidas y ejecutando decisiones. El mismo día, el Comité, encabezado por el propio gobernador, llegó a Esquel y dispuso el cierre de colegios y aeropuertos. Las rutas, que permanecieron abiertas a pesar de la escasa visibilidad, se humedecieron con agua para evitar más suspensión de ceniza. Con el correr de las horas, se dio a conocer que la ceniza no era tóxica, pero sí podía provocar episodios respiratorios, enrojecimiento de ojos e irritación de garganta. Por prevención, se dispusieron planes de contingencia en el Hospital Zonal de Esquel, para poder proveer a quienes necesitaran de barbijos y colirios. Asimismo, se ordenó el acopio de agua, ante la posibilidad de una nueva erupción. Por la tarde, la nube gris ya se podía divisar desde Comodoro Rivadavia y desde la Dirección de Defensa Civil de Esquel estimaron que, para las 18:00, el 50% de la superficie de Chubut había sido cubierta por la ceniza.

## 6.1 Identificación del problema

Dentro del cuadro de la acción, hemos visto que la formulación de políticas públicas, sean planes, programas, proyectos o simples acciones, responde a la identificación de necesidades, que, a su vez, pueden estar demandadas por la sociedad o no. Estas necesidades se presentan, según el modelo lógico que se utilice en la planificación metodológica, como problemas. Una correcta caracterización de un problema pone al decisor en la senda misma de su correspondiente solución. En otras palabras, no se podría satisfacer una demanda eficientemente sin identificarla. Si sucediera, sería más producto del azar y, en consecuencia, insostenible en el tiempo.

Ahora bien, para identificar un problema en un contexto de crisis se requiere entender que cada necesidad tendrá su tratamiento especí-

fico, sin perjuicio del avance general de la gestión de la crisis misma. Es así que, una vez atacada la emergencia primaria de la crisis volcánica, y sin perder demasiado tiempo, desde el gobierno provincial de Chubut se procedió a considerar distintos escenarios y eventuales medidas a llevar a cabo. Entre las actividades económicas más impactadas por la crisis volcánica, se encontraban la ganadería ovina y el turismo receptivo. El ganado ovino se veía doblemente afectado, ya que, por un lado, la ceniza volcánica cubría densamente la lana de las ovejas, lo que provocaba una suciedad casi imposible de remover y, en consecuencia, un producto a obtener sin rendimiento alguno; y, por otro lado, la dificultad alimentaria de los animales, que veían cómo las pasturas naturales estaban completamente cubiertas de ceniza. El ganado ovino se encontraba en peligro grave por falta de alimentos y por inutilidad económica.

El sector turístico, por su parte, se vio afectado por la cancelación de vuelos, producto de la presencia de ceniza volcánica en suspensión que afectaba directamente las turbinas de los aviones y tornaba imposible su funcionamiento. Ese año de 2008, Chubut se prestaba a inaugurar un producto turístico innovador que había sido fuertemente promocionado en ferias y eventos nacionales e internacionales, consistente en unificar en la misma oferta de la temporada invernal los atractivos de la costa atlántica, encabezados por la ballena franca de Península Valdés, y los de la cordillera, representados primordialmente por la nieve y el esquí en Esquel. El producto “nieve y ballenas” era posible, además de la existencia de los elementos naturales, gracias a la conectividad aérea de rutas comerciales y regulares que unieran los aeropuertos de Trelew, de Esquel, de Puerto Madryn y de Buenos Aires, así como sus distintas combinaciones con otros destinos. Asimismo, independientemente de este producto en particular, el turismo invernal y de primavera de Chubut siempre contó con la participación destacada de los ingresos de viajeros vía aérea, tanto nacionales como extranjeros. En ese orden, el Comité de Emergencia resolvió delegar en los organismos vinculados a los sectores económicos y productivos la gestión de estos nuevos problemas identificados producidos por la crisis volcánica.

## 6.2 Toma y ejecución de la decisión política

Una vez concluido el análisis de la situación, y aceptado que los problemas productivos y de economía regional a gestionar por el gobierno provincial serían los del sector ganadero ovino y del turístico de servicios, se trazaron los posibles escenarios dentro de las diferentes alternativas planteadas. Frente al dilema ovino, se planteó, en primer lugar, garantizar el acceso a la alimentación por parte de la mayor cantidad de cabezas de ganado posible, para luego considerar compensaciones por las pérdidas de valor de la lana a favor de productores locales. A su vez, para el sector turístico se procuró estimular la demanda de turistas, para evitar un mayor daño del mercado y su imagen, así como también tener en cuenta ciertas reparaciones económicas directas.

Una vez terminada esta etapa, se procede a la toma de la decisión. Tomar una decisión política no implica cerrar un tema. Tampoco, que no se pueda revisar. Simplemente, se trata de concluir un proceso que necesita una instancia de decisión para dar paso a la fase siguiente de ejecución de la misma. Tomar conciencia de cada etapa y fase facilita, además del avance del proceso decisor, el uso legítimo de la voluntad y el convencimiento de la decisión que se adopta. Estas características, muchas veces ocultas o imperceptibles, brindan un marco de fortaleza superior a cada decisión y logran dotar, a su vez, de un pronóstico más favorable a su ejecución y posterior resultado esperado. En el caso que estamos analizando, resulta oportuno destacar que, frente a una crisis dada, la erupción de un volcán, y los distintos problemas desprendidos de la misma, un gobierno local, el provincial en esta ocasión, sigue o intenta seguir un camino que podemos relacionar con la teoría del cuadro de acción y, en consecuencia, identificar los distintos pasos y fases dentro del mismo. No siempre se darán de manera ordenada y sistemática. Ese también es un dato para resaltar. La aplicación de un conocimiento teórico a una práctica determinada exige la tolerancia de la comprensión del momento, hacer uso de la abstracción para captar dentro del tema de análisis lo que estamos tratando de reconocer.

Volviendo al caso de estudio, finalmente se toma la decisión política y se prosigue. La crisis volcánica ofrecía diversos frentes de ataque, y el gobierno provincial, a través del Comité de Crisis, debió coordinar

sus acciones con gobiernos municipales, con instituciones públicas del orden nacional, con organizaciones de la sociedad civil y religiosa y, por supuesto, con la propia administración pública provincial. Esta situación generó que, dentro del mismo Comité, cada organismo representado tuviera a su vez un grado suficiente de autonomía en el proceso de toma de decisión, que fue resuelto según las características y capacidades de cada representante. En el caso de los problemas derivados para el sector productivo, las decisiones tomadas se llevaron a cabo de manera totalmente integrada y coordinada, tanto con el Comité como con los interlocutores válidos del ámbito. También cabe indicar que, si bien el margen de acción era verdaderamente limitado, fueron consideradas distintas variables para enriquecer la propuesta. Finalmente, se arriba a la fase de la toma de la decisión y se procede a su comunicación para el conocimiento de las partes involucradas. Como se trataba mayormente de medidas de incentivo y compensación, en virtud de las características del sector, el compromiso implicaría reajustes económicos y logísticos dentro del propio presupuesto de los organismos productivos. En ese momento funcionaba dentro del gabinete provincial un ministerio recientemente creado, con una visión ligada a la promoción de ejes productivos considerados estratégicos. En efecto, se había puesto en funciones el Ministerio de Comercio Exterior, Turismo e Inversiones y dejado, por otro lado, como parte del anterior Ministerio de la Producción, el organismo encargado de la gestión de la agricultura, la ganadería, el comercio interior y la industria. Este desdoblamiento y consecuente concentración en determinados sectores por parte del Estado provincial motivó que se profundizara el conocimiento sobre distintas actividades económicas que la provincia desarrollaba, al tiempo que mostraba las grandes oportunidades que ofrecía. Por esa razón, entre otras, se pudo superar un proceso traumático de toma de decisión con mayor firmeza y convicción sobre lo analizado.

La **ejecución de la decisión** tomada se concretó a través de una serie de medidas, que se detallan a continuación para su conocimiento, de manera sucinta y resumida y siguiendo un orden cronológico relativo a la respuesta del Estado provincial al sector económico más afectado.

Como vimos, desde el mismo día de iniciada la crisis, es decir, desde el 2 de mayo de 2008, el gobierno provincial activó su presencia y res-

puesta frente a la situación. Pero para brindar un accionar sistemático y eficiente, el Estado debe procesar su actuación a través de las normas y reglas de juego establecidas y, eventualmente, generar nuevas.

Muchas veces sucede que el mayor impedimento para actuar eficazmente desde el sector público es el propio Estado, con sus vicios y malas prácticas enquistadas en una administración pública desgastada y con pocos estímulos para funcionar correctamente. Esta recurrente situación en muchos gobiernos locales y regionales suele ser el principal insumo para justificar decisiones de ajuste o reducción del Estado que no siempre devienen en la mejor receta posible. Por supuesto, el Estado provincial chubutense no escapaba a esa regla, pero sí es justo reconocer que, desde el punto de vista de este autor, la verificación de dos factores hizo posible que la maquinaria del Estado se pusiera en un intenso ritmo de funcionamiento. En efecto, bajo la administración del gobernador Das Neves, sin entrar en valoraciones subjetivas, se combinaron dos elementos que, cuando se dan juntos en política, suelen dar resultados muy significativos. La provincia contaba con los *recursos económicos* suficientes y con la *voluntad política* necesaria para poder *hacer*. En consecuencia, coexistía en el ámbito del gobierno y de la administración provincial un renovado aire de optimismo, basado en la posibilidad de encontrar dentro del Estado muchas de las respuestas a problemas que no encontraban solución. Ese optimismo servía a su vez como motor para atreverse a generar propuestas muchas veces desafiantes, pero que lograban también retroalimentar en la sociedad una determinante señal de esperanza. El círculo virtuoso de la democracia, podríamos decir, estaba en pleno funcionamiento. Para una acabada realización política sería necesario amigar esa orgullosa democracia con un pleno respeto hacia la justicia para devenir en el fin último del bien común.

Mientras tanto, el gobierno provincial produce el día 9 de mayo una formal Declaración de Emergencia Volcánica, por medio del Decreto Provincial N° 523/08, según el cual se constituye el mencionado Comité de Crisis y se crea un fondo de dos millones de pesos (\$2.000.000) para atender las urgencias más inmediatas. El día 27, luego de haber superado el descripto proceso de toma de decisión por parte del gabinete económico, se celebra un Convenio para la Recuperación Productiva de la Provincia del Chubut entre los gobiernos provincial y nacional,

para comprometer una asistencia financiera directa de hasta trescientos mil pesos (\$300.000). Asimismo, se procede a acordar con instituciones financieras, como el Consejo Federal de Inversiones (CFI), una prórroga en la devolución de créditos de productores ganaderos afectados por la crisis.

El día 4 de junio, y mediante el Decreto Provincial N° 654/08, se crea el Fondo Agropecuario para la Emergencia Volcánica, que integraba los fondos nacionales y generaba las líneas de asistencia para cada productor. En un mes solamente, y con la nube de ceniza aún cubriendo gran parte del paisaje de la provincia, el Estado había logrado dar una respuesta concreta a un problema específico, luego de haber procesado, como en el cuadro de la acción política, las fases y etapas respectivas para la toma y ejecución de una decisión política.

Posteriormente, el 14 de junio, se anuncia una nueva medida, destinada al sector turístico de la comarca andina. Mediante un acuerdo celebrado entre los gobiernos provincial y de la municipalidad de Esquel, se lleva a cabo una acción de promoción para el sostenimiento de la temporada invernal de esquí, cuyo núcleo es el centro de actividades de montaña La Hoya. La iniciativa consistió en la distribución de dos mil (2000) vouchers de combustible por trescientos pesos (\$300) cada uno, lo que redundaba en una inversión de seiscientos mil pesos (\$600.000), que eran entregados a los turistas que arribaban por vía terrestre a la referida comarca y pernoctasen por lo menos dos noches en el lugar. Cabe hacer una especial mención para este apartado en particular, ya que esta medida se pensó, con un escenario favorable de aceptación por parte de los potenciales visitantes, para tres meses, y en menos de transcurrido el primer mes los vouchers fueron entregados en su totalidad. Dada la buena aceptación, y en virtud de continuar cerrado el transporte aéreo, se procedió a duplicar la distribución de estos tickets, que fueron igualmente utilizados por nuevos turistas.

El día 30 de junio, por medio del Decreto Provincial N° 813/08, se crea el Programa de Financiamiento para la Emergencia Volcánica, destinado a acompañar emprendimientos de los prestadores turísticos de la Comarca Andina, con condiciones altamente favorables, como un plazo de devolución de cinco años, un período de gracia de un año,

una tasa fija anual de seis puntos (6%) y un monto de hasta treinta mil pesos (\$30.000) por emprendedor. Los montos de las asistencias podían ser destinados tanto a gastos fijos como variables, y el fondo se capitalizó con dos millones y medio de pesos (\$2.500.000), para poder atender la potencial demanda. Los municipios de la Comarca, que habían formado parte de las interacciones en el proceso de toma de decisión del Comité de Crisis y, por lo tanto, estaban en consonancia con las medidas a implementar, se encargaron de la verificación de los daños sufridos por cada prestador turístico, al tiempo que se mostraron como colaboradores en el seguimiento de los correspondientes emprendimientos concedidos. El Fondo fue íntegramente distribuido y fue restituido por los beneficiarios en menos de tres años, lo que muestra el grado de aceptación y satisfacción que esta medida generó en el sector.

Con el estudio de este caso no se pretende presentar un ejemplo a seguir ni felicitar. Tampoco, mostrar un modelo a imitar, ni mucho menos. Simplemente se trata de poner en hechos las palabras vertidas sobre lo recomendado en la teoría sobre el proceso de toma de decisión política en un contexto de crisis. Es sólo un caso concreto y real, cercano, si se quiere, en el tiempo y el lugar, que además contó con el protagonismo de este circunstancial colaborador, por lo que el relato reviste un carácter próximo a lo testimonial. Tomar decisiones políticas, o en el ámbito del sector público, en tiempos de crisis, de circunstancias no previstas ni esperadas, suele generar un alto grado de preocupación por parte del responsable en cuestión y tornar cada vez más grave la situación. Ese peligroso círculo vicioso puede ser evitado si los decisores se preparan debidamente para la función pública. Estudiar casos reales de momentos críticos puede ayudar a atravesarlos con menores riesgos y perjuicios.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis y otros (1992). *El estudio de las políticas públicas*, Editorial Porrúa, México DF.
- Arraiza, Eduardo (2015). Capítulo “Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Públicas”, en *Gestión Pública del Turismo* de Marcelo Camusso / Gonzalo Casanova Ferro (coordinadores). Editorial UCA, Buenos Aires.

- Banco Interamericano de Desarrollo (2020). *¿Cómo se están preparando las Ciudades de América Latina y el Caribe para una reapertura ante el COVID-19?*, BID.
- Das Neves, Mario (2011). *Chubut 2003-2011, Un modelo humanista. Memorias de gestión*, Printing Books, Buenos Aires.
- Digesto Jurídico de la Provincia del Chubut (2011), Decretos reglamentarios, Tomo I, Poder Ejecutivo Provincial, Rawson, Chubut.
- Lahera Parada, Eugenio (2002). *Introducción a las políticas públicas*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.
- Madaria, Edgardo (2011). *Política, conocimiento y acción: reflexiones del Dr. Alfonso Santiago*, Buenos Aires, EDUCA, Buenos Aires.
- Medrano, José M. (2012). *Para una teoría general de la política*, EDUCA, Buenos Aires.
- Meny, Ives y Thoenig, Jean Claude (1992). *Las políticas públicas*, Editorial Ariel, Barcelona.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aron (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español de la tercera en inglés. México DF.
- Rodríguez, Alejandro (2005). “La evaluación de políticas públicas como contribución a la democracia y al desarrollo”. Ponencia al 3° Congreso Argentino de Administración Pública – Sociedad, Gobierno y Administración. San Miguel de Tucumán.

#### Referencias periodísticas:

- Diario *Clarín*, Buenos Aires, sábado 3 de mayo de 2008.
- Diario *El Chubut*, Trelew, sábado 3 y domingo 4 de 2008.
- Diario *El Oeste*, Esquel, sábado 3, domingo 4 y lunes 5 de 2008.
- Diario *Jornada*, Trelew, sábado 3 y domingo 4 de 2008.
- Diario *Río Negro*, General Roca, sábado 3 de mayo de 2008.

# CAPÍTULO III

## LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA EN TIEMPOS DE CRISIS

Por Emilio P. Camporini

Nos hemos reunido aquí para discutir nuestros planes, medios, política y recursos. Empezaremos ese largo viaje poco antes que rompa el día, un viaje que para algunos de nosotros, o quizá para todos sea un viaje sin retorno.

Éste es un momento solemne. Nuestro objetivo, supongo, todos lo conocemos bien.

Para el estimable señor Bolsón, y quizá para uno o dos de los enanos más jóvenes, la situación exacta y actual podría necesitar de una breve explicación...”

J.R.R. TOLKIEN, *El Hobbit*.

### INTRODUCCIÓN: UNA BREVE EXPLICACIÓN<sup>14</sup>

Las crisis sanitarias (y no sólo ellas, también los desastres naturales y antrópicos) desencadenan normalmente una situación de crisis económica donde la necesidad de gasto público se eleva, a la vez que se resiente la recaudación. De esta forma, el creciente déficit será un desafío en términos de financiamiento presente y de carga gravosa en el futuro.

Justamente, una de las principales consecuencias de la actual situación pandémica es el deterioro de la economía mundial. Las dificultades para producir y la caída de la demanda agregada están generando con-

14 El autor agradece la revisión y aportes al presente capítulo del Lic. Diego Corallini, titular de la cátedra de Economía Pública de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica Argentina (UCA) y de la Mg. Karina Meneghetti, titular de la cátedra de Formulación y Evaluación de Proyectos de la Universidad Católica Argentina (UCA).

tracciones nunca vistas en el PBI en todas las economías del planeta. En particular, la economía argentina se ha contraído un 9,6% durante el 2020<sup>15</sup> y el “rebote” esperado para el actual año 2021 –en el mejor de los casos– apenas recuperaría el 60% de dicha contracción.

Los países han abordado esta crisis con déficits fiscales y expansión monetaria. La Argentina ha hecho lo mismo, pero el costo que deberemos pagar será proporcionalmente más grande que economías relativamente estables.

Esto es así toda vez que nuestro país arrastra un problema inflacionario de enormes magnitudes<sup>16</sup>, sumado a una economía que no logra superar el PBI per cápita de hace al menos 10 años. Esta cuasi estructura estanflacionaria de la Argentina es central para comprender los niveles de pobreza e indigencia que sacuden nuestra sociedad hasta los cimientos, donde en los últimos 10 años se ha pasado del 31,8% de pobreza (2010) al 44,7% (2020)<sup>17</sup>.

Asimismo, las cuentas del Sector Público Argentino se encuentran sumidas en un déficit de larga data<sup>18</sup> (al menos 12 años). Si bien el déficit no es en sí mismo algo negativo (y es la respuesta fiscal adecuada frente a etapas contractivas del ciclo económico), no es viable ni justo<sup>19</sup> para una sociedad sostener presupuestos expansivos durante tanto tiempo. El financiamiento de dicho déficit termina siendo, necesariamente, espurio, mediante emisión monetaria y, en el mediano plazo, perjudicial para la economía en tanto socava el valor de la moneda local y, por lo tanto, arrastrando tras de sí la eficacia de la política monetaria.

15 INDEC, estadísticas de cuentas nacionales correspondientes al año 2020.

16 En los últimos 10 años, la inflación promedio fue del 32,5%. Elaboración propia sobre la base de estadísticas del INDEC y fuentes alternativas.

17 De acuerdo con el informe del efecto de la pandemia de Covid-19 en la pobreza del *Barómetro de la Deuda Social Argentina* de la Universidad Católica Argentina.

18 Desde el año 2011, el déficit financiero fue del 3,6% del PBI promedio y el déficit primario del 1,6% del PBI promedio. Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la Oficina Nacional de Presupuesto.

19 Se hace notar que el sostenido déficit público (sin un período prolongado de ahorro público previo) no es otra cosa que financiar bienestar actual con recursos futuros. En otras palabras, la sociedad argentina está disfrutando un nivel de bienestar que deberá ser pagado por las generaciones venideras.

En ese contexto macro de crisis económica, los gobiernos locales se han convertido en la última línea de contención de la crisis social subsecuente. Se han visto multiplicados los gastos en ayudas y asistencias a la población, pero por sobre todo, se ha convertido al municipio en un “empleador de última instancia”<sup>20</sup> que actúa como un sucedáneo del seguro de desempleo que, en los hechos<sup>21</sup>, Argentina no tiene. Por tanto, la característica común en los gobiernos locales es que el gasto en personal insume en algunos casos hasta el 100% del total de recursos de libre disponibilidad, recursos que a su vez se resienten por la crisis de las economías regionales. Este escenario penaliza el impacto del presupuesto como un instrumento de desarrollo local.

Entonces, ¿cómo planificar y ejecutar el presupuesto en la crisis? En principio, de acuerdo con la breve descripción de la situación macro actual, se debe decir que venimos presupuestando en crisis hace más de 10 años. Y, de no mediar un shock externo favorable —y aún hay que decir que ni la soja, ni Vaca Muerta nos van a permitir reducir sustancialmente la pobreza y recuperarnos de la actual situación económica—, seguiremos presupuestando en crisis por muchos años más.

El desequilibrio presupuestario no se va a revertir sólo con la recuperación económica y la superación de la epidemia, sino que va a ser necesario encarar reformas estructurales para ordenar las cuentas públicas.

De esta forma, presupuestar en la crisis debería tener un sentido más allá del simplemente “reactivo”:

20 Entre los años 2003 y 2016, el empleo público municipal se incrementó un 81%, de acuerdo con estimaciones de Capello, Giuliodori e Iglesias, “Los determinantes del empleo público en las provincias argentinas”, trabajo expuesto durante las 52<sup>o</sup> JIFP. Una de las dificultades de evaluar en profundidad esta problemática es la falta de estadísticas fiables, con cobertura global y actualizadas del empleo público municipal, ya que no todas las provincias consolidan su información en el sistema de registro previsional.

21 Legalmente instituido por la Ley N° 24.013 de Empleo (Título IV); la Ley N° 25.371 del Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo para los Trabajadores Comprendidos en el Régimen de la Construcción, y la Ley N° 25.191 de Trabajadores Rurales. En la práctica no cumple las funciones de estabilizador automático, ya que la prestación (entre 6.000 y 14.000 pesos) y cobertura (producto del escaso nivel de empleo privado formal en la Argentina) es muy baja.

- presupuestar para mejorar la administración fiscal;
- para cobrar impuestos óptimos;
- para transparentar y, por tanto, legitimar el gasto;
- para atender más y mejor las necesidades presentes y futuras de nuestra comunidad.

En definitiva: presupuestar para salir de la crisis, para convertir al Estado nuevamente en un motor del desarrollo local, para ejercer la conducción política de la comunidad.

Si nuestro objetivo debiese estar claro, sólo resta exponer en términos muy generales un camino para lograrlo.

Por tanto, es central, en principio, tratar la actividad financiera del Estado y su relación con la economía de una región o ciudad. La dimensión fiscal del gobierno tiene dos patas: los recursos y los gastos. Ambos son materia de decisión social y, como tal, deben ser abordados desde un punto de vista sistémico.

Seguidamente se trata el presupuesto como articulador entre los objetivos de gobierno, la actividad fiscal y la reingeniería organizacional. Veremos cómo la técnica de formulación y gestión que puede cumplir esta función articuladora es el Presupuesto por Programas. El mismo se alimenta de la planificación estratégica-operativa del gobierno municipal, donde se ven reflejadas tanto las decisiones respecto a los fines del Estado como los responsables, la organización y los medios para su cumplimiento y, por lo tanto, una herramienta eficaz para la optimización de la gestión pública.

Finalmente, veremos cómo las tensiones inherentes a la ejecución de recursos en tiempos de crisis pueden ser eficazmente conducidas con una buena planificación, estructura y gestión presupuestaria. Por otro lado, la transparencia presupuestaria es la condición necesaria para conducir una negociación de créditos y, también, requerir el esfuerzo de la comunidad para financiar el déficit.

## 1. FUNDAMENTOS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

El fin natural de la comunidad, y de la Constitución que la estructura, es conseguir que todos y cada uno de los miembros de la comunidad, a través de los cambios de cosas y servicios, obtengan cuanto necesiten para estar en condiciones de desarrollarse integralmente acorde con su dignidad humana.

Ahora bien: la justicia es la virtud que ordena los cambios sociales a tal fin. Por tanto, el fin natural de la Constitución es efectuar la justicia<sup>22</sup>.

ARTURO ENRIQUE SAMPAY, “La Constitución como objeto de la Ciencia”, en *Constitución y Pueblo*

### 1.1 El presupuesto como ley

Si el fin de la comunidad es efectuar la justicia, se entiende la razón última por la que tanto la Constitución Nacional como las provinciales y las cartas orgánicas municipales le otorgan un papel preponderante a la cuestión presupuestaria. Obliga al departamento ejecutivo a presentarlo, y al legislativo a darle tratamiento; por lo tanto, les fija la agenda a nivel constitucional. El Presupuesto es la única norma a la que se le asigna esa importancia.

De esta forma, desde una perspectiva legal-institucional, el Presupuesto Público constituye un punto de contacto entre las funciones legislativas

22 Y el entrerriano continúa ilustrando la relación entre la intervención del Estado en la economía y la Constitución: “*La justicia, pues, coordina los cambios con el fin de que los miembros de la comunidad tengan la suficiencia de bienes exteriores, ya que todo cuanto el ser humano necesita para estar en condiciones de desarrollarse libre y plenamente es 'lo debido a cada uno', según ya lo enseñaba Sócrates. Y la más alta expresión de esta virtud, sólo alcanzable en una convivencia humana socializada al extremo como la nuestra y cuyo trabajo es de inmenso rendimiento, regla el cambio entre la actividad social productora de bienes realizada por cada individuo y el conjunto de los bienes exteriores que cada individuo recibe de los demás, preceptuando, a este efecto, que cada uno debe dar a la comunidad cuanto le permite su capacidad productora y debe recibir según la cantidad y la calidad de lo que aporta a la sociedad y según sus necesidades cuanto la comunidad le puede dar acorde con la fuerza productiva global de la misma. Evidentemente, así considerada, la justicia llega a tener naturaleza de amistad, virtud interpersonal que consiste en hacerse los sujetos recíprocamente el bien por pura benevolencia.*”

y ejecutivas aplicando una lógica de coordinación y, por lo tanto, sin una preeminencia clara de una función sobre otra.

Esto es así toda vez que el presupuesto es el plan de gobierno con la asignación de recursos públicos que, asimismo, deben ser apropiados a través de mecanismos en general coercitivos. Por tanto, corresponde al departamento ejecutivo su formulación y presentación.

En la medida en que dicho presupuesto constituye una autorización para recaudar y gastar recursos públicos y, por tanto, afecta en un año calendario el patrimonio y bienestar de los ciudadanos y las posibilidades de realización de una idea de comunidad, la decisión debe ser sometida a su aprobación, institucionalmente, a través de su tratamiento legislativo.

Finalmente, es el instrumento de administración y gestión pública –en conjunto con el resto de los sistemas de administración del Estado–, y su ejecución se somete finalmente al escrutinio legislativo con la presentación de la cuenta de inversión.

En conclusión, la asignación de recursos públicos es resultado de un proceso decisional en el que concurrentemente el Ejecutivo y el Legislativo determinan tanto la apropiación de recursos privados como su aplicación en beneficio de la comunidad, por lo que se convierte tanto en un instrumento de administración del sector público municipal como de programación económico-social, gestión y rendición de cuentas.

## 1.2 Paradigmas y principios de la actividad fiscal

Desde la consolidación en el siglo XIX de los Estados nacionales modernos, los paradigmas de intervención del Estado en la economía<sup>23</sup> –o sea, su actividad fiscal– han ido mutando en relación con el surgimiento de crisis económicas y cambios en las concepciones políticas. En principio, el Presupuesto sólo era considerado como una herramienta de administración de la cosa pública, vinculado a una exigencia legal-constitucional (no hay impuesto sin representación, no puede haber apropiación de la riqueza privada sin ley) y la provisión de bienes

23 Una descripción interesante para ahondar en la historia de las intervenciones públicas se puede encontrar en Iglesias (2006).

públicos puros (seguridad, defensa y justicia). Aun así, ya en el siglo XIX muchos Estados-nación proveían bienes preferentes o sociales<sup>24</sup>, como salud y educación, como así también los vinculados a la infraestructura para promover el desarrollo socioeconómico.

A partir de la primera mitad del siglo XX, fundamentalmente como consecuencia de la crisis financiera mundial de los años 30, el Estado incorpora como función la estabilización macroeconómica y la redistribución de la renta. Estos cambios, que se veían como pasajeros hasta capear la crisis, se consolidaron durante la segunda guerra mundial y ya a mediados del siglo XX se configura un nuevo tipo de Estado: el Estado de Bienestar.

Esta nueva concepción del Estado encuentra su justificación en las teorías de la economía del bienestar, que postula que es posible, a través de la apropiación de la renta privada y el gasto público, mejorar el bienestar de una comunidad en su totalidad. El bienestar es entendido tanto como la capacidad de generar riqueza (eficiencia económica) y con ello satisfacer las necesidades materiales, como la de lograr que todos los miembros de una comunidad disfruten de alguna medida mínima –socialmente determinada– de esa riqueza (equidad).

Se postula que si la apropiación se realiza sobre la renta de los que más tienen, la afectación negativa en el bienestar de estas personas se minimiza<sup>25</sup>. A su vez, si el gasto se realiza de forma tal que los que menos tienen en una sociedad reciban esta renta (a través de la provisión de bienes públicos, preferentes, privados y transferencias), su bienestar se maximiza. Obviamente, la apropiación está limitada por el efecto negativo en la creación de riqueza. De esta forma, se debe apropiar hasta el punto en el que los agentes cambian su comportamiento y se provoca una disminución no deseada de las actividades productivas, de consumo, intercambio, etc.

24 Un bien preferente o social es aquel que puede ser provisto por el mercado (o sea, un bien de naturaleza privada), pero que por alguna causa se decide socialmente su provisión por parte del sector público. Para una profundización de estos conceptos, ver Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992).

25 Ver concepto de utilidad marginal decreciente y su efecto distributivo en Pigou, Alfred (2013).

En consecuencia, tanto desde el punto de vista de la recaudación como del gasto público, la actividad fiscal debe tender a un criterio de justicia distributiva. La estructura impositiva no sólo debe ser eficaz en la satisfacción de las necesidades fiscales, sino que, además, debe ser lo más equitativa posible y, al mismo tiempo, afectar lo menos posible la eficiencia económica (o sea, la creación de riqueza). Por otro lado, los gastos tienden a proveer medios de subsistencia y desarrollo a los sectores más empobrecidos de la comunidad, a la vez que optimizan las condiciones sobre las cuales esa economía genera y distribuye renta.

En conclusión, el presupuesto ya no cumple sólo la función administrativa y de “gendarme”, sino que el énfasis se fue trasladando a lo largo del siglo XX hacia la determinación de cuánto bienestar provee la actividad fiscal y cómo impulsa el desarrollo de las comunidades a lo largo del tiempo.

### 1.3 Rol del presupuesto en la gestión pública local

Deviene de esto que a partir la incorporación institucional de estas funciones, el rol del presupuesto se potencia. En esta tarea de promover el bienestar y el desarrollo, el gobierno local toma un papel preponderante: cada ciudad, cada pueblo, a partir de su idiosincrasia, condiciones naturales y antrópicas, ubicación geográfica, etc., tiene una función propia de bienestar y un proyecto de desarrollo que deben ser satisfechos. Lo que esa comunidad “es” debe ser “realizado”. Más aún si consideramos que en las postrimerías del siglo XX se incorpora el concepto de desarrollo humano integral, que no sólo incluye la satisfacción material como condición de bienestar, sino también el acceso y disfrute de otros bienes no estrictamente económicos<sup>26</sup>. De esta forma, encontramos procesos donde el componente más importante de un

26 En línea con los aportes de Amartya Sen (2000), donde se introduce la dimensión de la ética y la libertad como relevantes a la hora de definir el estado de desarrollo de una comunidad. Ver una aproximación interesante a la relación existente entre las instituciones (Estado, mercado y tercer sector), el crecimiento económico y el desarrollo local en Peter Evans (2007). Asimismo, se recomienda un acercamiento a la cuestión del desarrollo humano integral en las ciudades en un contexto de degradación del ambiente en Pp. Francisco (2015).

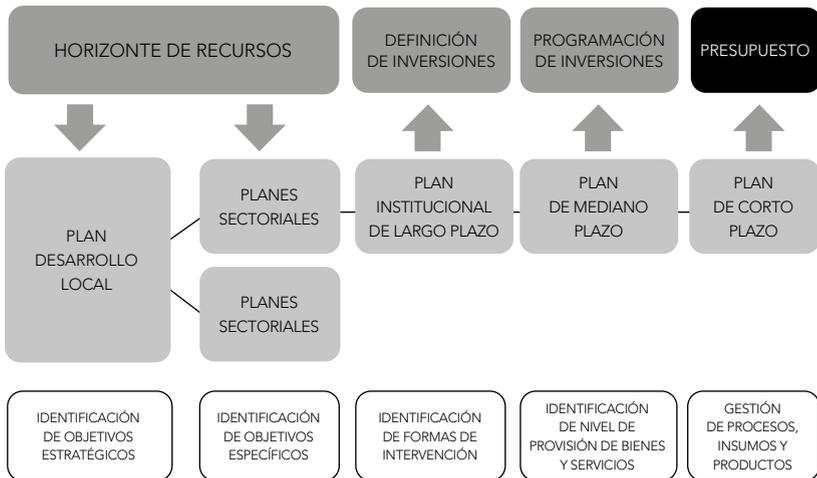
plan de desarrollo local es el participativo, donde el ejercicio del derecho a decidir el destino de la comunidad en forma directa por parte de los individuos, familias y asociaciones es, en definitiva, uno de los principales objetivos.

Si lo enfocamos desde un punto de vista estrictamente económico, se debe promover la maximización del bienestar en esa comunidad en el corto y el largo plazo. Por tanto, el plan de desarrollo local puede y debe ser reflejado en el Presupuesto.

En el siguiente gráfico podemos apreciar la relación entre el Plan de Desarrollo Local, el ciclo de planeamiento vinculado a dicho plan (largo - mediano - corto plazo) y el presupuesto anual.

Gráfico 3.1. Plan de Desarrollo Local y Presupuesto

Modelo de integración del Plan de Desarrollo Local al Presupuesto Público



Esta función de planificación presupuestaria, basada a su vez en el planeamiento estratégico-operativo, debe ser complementada<sup>27</sup> con la capacidad de gestión de los planes, programas y actividades públicas de forma tal que las previsiones del presupuesto se trasladen efectivamente al nivel de bienestar de la población y al desarrollo local.

El presupuesto tiene un papel destacado en la implementación exitosa en lo que respecta a las funciones administrativas y de provisión de bienes públicos, preferentes o sociales. Las funciones de estabilización macroeconómica y de redistribución de la renta son más propias de políticas macro, que exceden el marco de la gestión presupuestaria y, especialmente, de la gestión de gobiernos locales.

De esta forma, la importancia del Presupuesto Público en el gobierno local es aún mayor que otros niveles de gobierno, porque dentro del mismo se realiza gran parte del proceso de producción de servicios públicos, de infraestructura social y de desarrollo urbano.

Como se verá en el apartado siguiente, la técnica de formulación presupuestaria que es adecuada para planificar, gestionar y evaluar con eficiencia y eficacia estos desafíos del gobierno local es el Presupuesto por Programas.

## 2. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y RESULTADOS

Cualquier ciudadano de un país puede preguntarse con razón qué papel juega en la conformación del futuro. ¿Estamos caminando hacia dónde queremos?  
¿Sabemos lo que queremos? ¿Hacemos lo suficiente para alcanzarlo?

El problema reside en si somos arrastrados por la fuerza de la corriente del río de los acontecimientos hacia un terminal desconocido o sabemos dónde llegar y estamos conduciendo o contribuyendo a conducir el movimiento de las cosas en esa dirección.

CARLOS MATUS,

*Política, planificación y gobierno.*

27 De acuerdo con Matus (1987), todo proceso decisonal debe considerar un análisis situacional que se sostiene en una “tríada” de gobierno: el “proyecto de Gobierno” (la calidad de las políticas, objetivos y planes públicos que se formulen), la capacidad de los miembros de ese proyecto (entendido como el stock de idoneidad para llevar los planes a la práctica) y la gobernabilidad del sistema (recursos de poder y otros).

## 2.1 La formulación del Presupuesto por Programas orientado a Resultados

La planificación presupuestaria por programas potencia el buen uso de recursos, los consensos para la acción y la transparencia y legitimidad del gasto. Las categorías programáticas<sup>28</sup>, como el programa, el subprograma, la actividad o el proyecto, reflejan presupuestariamente la ejecución de un proceso productivo de bienes o servicios, una unidad organizativa pública a cargo (y responsable) de dicho proceso y los gastos necesarios para su financiamiento.

El Presupuesto por Programas intenta cerrar una brecha respecto al presupuesto tradicional identificando la finalidad del gasto: a qué política contribuye –aplicando el clasificador por “finalidad y función”– y qué productos o servicios provee –clasificando los gastos “por programas”–, de modo que en el ciclo presupuestario resulta posible informar, dentro de un mismo sistema, los fines previstos y su relación con los medios.

De este modo, mediante la formulación del Presupuesto por Programas, se identifican y exponen los elementos esenciales que permitan evaluar la actividad productiva del gobierno, tales como:

- Las políticas, planes, objetivos y resultados esperados del gobierno que tengan una correlación con los productos terminales de los programas.
- Las conexiones entre los medios y los productos a través de las relaciones de insumo-producto.
- Las relaciones de condicionamiento entre los productos intermedios y los productos terminales.

28 Una de las diferencias entre las categorías programáticas es con relación a si los productos (bienes o servicios) son intermedios o finales a la institución que tiene la responsabilidad general de todos los programas a su cargo:

- En el caso de ser intermedios, las categorías son las actividades, que pueden ser centrales, comunes o específicas, y las obras componentes de los proyectos de inversión.
- Generan productos terminales, en cambio, los programas, los subprogramas y los proyectos de inversión. Estos productos terminales son los que contribuyen al cumplimiento de los objetivos y resultados planeados, sean de largo, mediano o corto plazo.

- Los responsables de gestionar los procesos generadores de los productos intermedios y de los productos terminales. El Presupuesto por Programas identifica a los responsables de cada categoría programática, por lo que queda así definida la cadena de responsabilidades internas en cada organismo o dependencia.

Todos estos elementos permiten establecer metas, realizar el seguimiento y garantizar la rendición de cuentas, no sólo desde el aspecto financiero (asegurado en un presupuesto tradicional), sino también desde el aspecto físico (cumplimiento de metas de producción pública).

Si bien el Presupuesto por Programas es un salto cualitativo importante respecto al presupuesto tradicional, hay un aspecto que –de acuerdo con la introducción de este capítulo– no alcanza a satisfacer: ¿cómo se puede realizar la evaluación de los efectos (*outcomes*) de la producción pública (*outputs*)? Desarrollar indicadores de resultado<sup>29</sup> –contenidos en el plan de desarrollo y planes sectoriales e institucionales– y asociarlos a la formulación del presupuesto lo convierte en un “Presupuesto por Programas orientado a Resultados”.

No es una transición fácil. Puede ser asequible, en términos relativos, identificar objetivos en el momento de formulación presupuestaria, pero no resulta tan accesible conectar los recursos con los bienes y servicios producidos, y éstos con los resultados o impactos alcanzados. Se pueden cuantificar los productos finales de un programa, pero la relación entre ese nivel de provisión pública y el cumplimiento de objetivos a mediano y largo plazo no es una tarea sencilla desde el punto de vista técnico, de gestión y político. En otras palabras, se puede verificar una brecha entre lo que se hace (productos) y el impacto (resultados) en términos de política pública.

Deviene de esto que el proceso requiere un esfuerzo significativo en su implementación. Aquellas instituciones que se han embarcado en este tipo de reformas lo hicieron de manera incremental y paulatina, desarrollando los sistemas paralelamente al incremento de capacidades

29 Los resultados expresan cuantitativamente los objetivos (estratégicos u operativos, finales o intermedios). En la sección destinada a describir la Cadena de Valor Público se comprende con mayor amplitud la importancia de la relación producto-resultado.

del personal de las áreas de apoyo y de la inducción al cambio de los responsables de las áreas de política sustantiva.

Si bien es exigente desde el punto de vista técnico y seguramente genera costos en términos de viabilidad política (costos que se deben asumir en el corto plazo cosechando los beneficios a largo plazo), el esfuerzo de relacionar los objetivos y resultados estratégicos-operativos (definidos en el sistema de planeamiento) con los productos de la estructura programática presupuestaria facilita la integración entre el planeamiento y el presupuesto potenciando a estos sistemas.

El presupuesto<sup>30</sup> se potencia porque se amplía y se completa su visión, que debido a la anualidad se encuentra excesivamente condicionada por el corto plazo y la restricción de recursos. Potencia al planeamiento porque fuerza a una actividad naturalmente creativa a tomar contacto con las restricciones propias de la gestión y la escasez de recursos. A su vez, al ser el sistema presupuestario la herramienta de rendición de cuentas institucionalmente constituida, el planeamiento tiene un valioso insumo de retroalimentación respecto a la ejecución concreta en el corto plazo de los planes, programas y proyectos que afectan al mediano y largo plazo.

En síntesis, la presentación tradicional del presupuesto contesta a las preguntas:

- ¿Quién gasta? (clasificación orgánica del gasto)
- ¿En qué se gasta? (clasificación por objeto y económica del gasto)

En adición, en el Presupuesto por Programas se le añade la información:

- ¿Para qué se gasta? (clasificación funcional y por programas del gasto)

30 Si se desea profundizar en el modelo de integración del plan estratégico al presupuesto, ver Martirene, Roberto, "Gestión por resultados y Presupuesto Público. Modelo de integración de un Plan Estratégico Institucional al Presupuesto Público orientado a Resultados". Asimismo, se recomienda leer el artículo de Alfredo Ossorio "Sistema de gestión por resultados y planificación estratégica en el sector público".

Y si planificamos el Presupuesto por Programas orientado a Resultados:

- ¿Qué resultados se quiere alcanzar? (indicadores de resultados)

De esta forma, el debate presupuestario se empieza a centrar en los efectos de la actividad pública, lo cual corre los recursos del centro de atención (*inputs*).

## 2.2 La planificación presupuestaria por resultados y la Cadena de Valor Público (CVP)

### *La Cadena de Valor Público*<sup>31</sup>

Si la intención, entonces, es explorar las relaciones fines-medios, surge un modelo denominado Cadena de Resultados<sup>32</sup> o Cadena de Valor Público, que describe las relaciones causales que van de los beneficios finales e impactos derivados de una intervención pública hasta el gasto incurrido para lograrlos.

Este modelo parte del postulado de que las acciones públicas tienen como destino final la creación de un determinado valor, en tanto se satisfacen necesidades colectivas de la sociedad. De acuerdo con ello, la “producción de valor no se encuentra en el interior de las organizaciones públicas sino fuera de ellas” (Mezzone, 2005).

Las principales relaciones causales de la CVP son las siguientes:

- producto-resultado/objetivo
- insumo-producto
- gasto-insumo

La dirección con que se mueve depende de si responde a la instancia del planeamiento o si se hace desde un proceso de adecuación de lo planeado a la restricción presupuestaria. En la instancia del planeamiento, la secuencia lógica de la decisión de estas relaciones se adecua al presente esquema:

31 Seguimos en este apartado las ideas expuestas por Sotelo Maciel en *La Cadena de Valor Público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica*.

32 La OCDE utiliza más el concepto de “cadena de resultados”.

**Gráfico 3.2. Cadena de Valor Público**  
Instancia del planeamiento: de los objetivos a los gastos



La explicación resumida del esquema es la siguiente<sup>33</sup>:

- **Objetivos/resultados.** En la instancia del planeamiento, lo primero que se determina son los objetivos estratégicos y los objetivos intermedios distribuidos en un eje de tiempo. Se trata de un escenario deseable, aunque provisorio todavía. Se entiende por resultados (finales e intermedios) la expresión cuantitativa de aquellos objetivos que pueden ser medidos sobre la base de indicador(es) representativo(s). Dentro de los resultados se incluye un cálculo de los efectos finales (o impacto) producidos por el logro de los objetivos estratégicos. De este modo, el plan estratégico institucional estará compuesto por objetivos cuantificables (resultados) y objetivos no cuantificables.
- **Productos.** Según la modalidad de intervención pública resuelta (intervención directa, indirecta o subsidiaria, asociada), los productos son los bienes o servicios que una institución provee por medio de sus programas para dar cumplimiento a los objetivos/resultados. En tal sentido, en la etapa del planeamiento estratégico se deben definir el tipo y cantidad de bienes y/o servicios (cantidad y especificación de los productos) que es necesario proveer para el cumplimiento en tiempo y forma del objetivo y de los objetivos intermedios.
- **Insumos.** Sobre la base de una tecnología de producción de bienes y servicios, los insumos son los bienes y/o servicios y el uso de las dotaciones de personal y del stock físico disponibles necesarios

33 Esta categorización sigue el mismo modelo teórico expuesto en la Disposición N° 664/2007 del Subsecretario de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda (Pautas Básicas para el Perfeccionamiento del Presupuesto Preliminar y el Presupuesto Plurianual), <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/disposiciones/disposicion664-07.pdf>.

para la generación de la matriz de productos estimada en el período planeado.

- Gastos. Una vez calculada la matriz de insumos y sus especificaciones, el gasto es la valoración monetaria de la misma, sobre la base de pautas de precio predeterminadas. El término “gasto” no es lo mismo que “costo”, en tanto el primero sigue la metodología presupuestaria vigente. El cálculo de los gastos, como eslabón final de la cadena en la instancia del planeamiento, determina la “demanda” de recursos financieros de la institución a lo largo del período que abarca el planeamiento, el cual debe ser fragmentado por año calendario y es un insumo fundamental para establecer la política tributaria. Recordemos que en un Presupuesto por Programas también se clasifican los recursos, identificando de esta forma no sólo el incremento de bienestar producto del gasto público, sino también cómo afectamos la eficiencia y la equidad con la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones.

La demanda de gastos que surge de la definición, por parte de cada una de las unidades organizativas del gobierno, del nivel de producción pública vinculada al cumplimiento de los objetivos estratégicos, debe ser confrontada en una instancia posterior con la restricción presupuestaria.

En la confrontación entre la demanda de gastos y el financiamiento disponible, normalmente se presenta la necesidad de ajustar los gastos. Para ello, utilizando el modelo de la Cadena de Valor Público, se debe transitar en forma inversa el camino recorrido en la instancia del planeamiento. Por consiguiente, el esquema en esta instancia sería el siguiente:

### Gráfico 3.3. Cadena de Valor Público

Instancia de ajuste: de los gastos a los objetivos



Como se puede observar, el volumen de gasto se reduce por la falta de disponibilidad de financiamiento, lo cual permite adquirir menos insumos y se traslada al resto de los eslabones de la cadena, lo que en el mediano y largo plazo afecta negativamente a los resultados previstos.

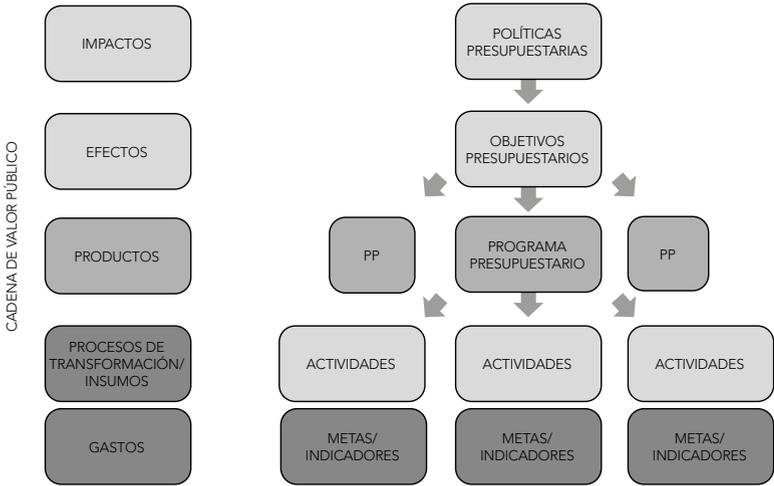
La reformulación de los resultados por el sistema de planeamiento se hace necesaria, pero sólo es posible si el ejercicio de construir la Cadena de Valor es realizado con cierta pericia, ya que lo deseable es que los ajustes se realicen según las prioridades de políticas definidas en el plan de desarrollo y mediatizadas por el máximo responsable político de la comunidad. De esta forma se evita que las decisiones se tomen exclusivamente con una lógica financiera (como suele suceder en un presupuesto tradicional). Por otra parte, esta afectación en los objetivos estratégicos debe implicar no su cancelación (si son realmente estratégicos no pueden ser eliminados), sino diferir sus metas en el tiempo, adecuando cobertura y calidad.

Nuevamente podemos observar cómo una vinculación entre presupuesto y planeamiento jerarquiza y pone en valor la función de conducción política, donde se hace relevante la fortaleza del modelo para asistir al conductor para evaluar y readecuar la implementación del plan como consecuencia de la falta de recursos (sea en una crisis o una situación de relativa normalidad).

En el gráfico a continuación se pueden apreciar los eslabones de la Cadena de Valor Público (CVP) vinculados con las aperturas programáticas del presupuesto.

### Gráfico 3.4. Cadena de valor y presupuesto

Vinculación de la cadena de valor (a la izquierda) con la estructura de programas (derecha)



Por otro lado, permite la transparencia de las decisiones, comunicando adecuadamente las afectaciones en eficiencia, equidad e impactos en el bienestar y el desarrollo. Este modelo permite establecer los cambios necesarios en términos de producción pública que afectan las políticas, y no sólo la falta de financiamiento para comprar tal o cual insumo.

#### Los indicadores<sup>34</sup>

Si la definición de metas (resultados) es la clave para el Presupuesto por Programas orientado a Resultados, la definición de los indicadores es la clave para la construcción de metas. El vínculo lógico entre el sistema de planificación y el de presupuesto son los indicadores. Los indicadores se asocian a cada eslabón de la cadena de valor, de forma tal de

34 Para profundizar en esta cuestión, se recomienda el *Manual de indicadores de desempeño en el sector público* de Juan Cristóbal Bonnefoy y Marianela Armijo.

obtener información estratégica respecto al comportamiento global del programa en sus múltiples niveles.

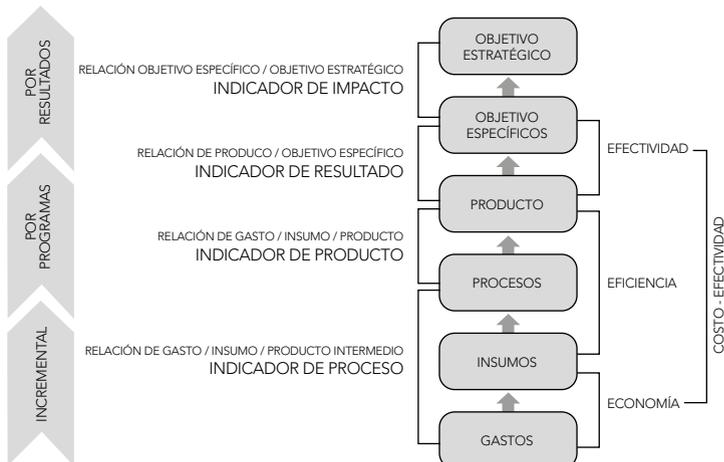
Un indicador es la cuantificación del grado en que las actividades de un proceso o los resultados de éste consiguen un objetivo específico, lo que permite observar el comportamiento (evolución) de las variables críticas de un proceso. Asimismo, a través de ellos podremos analizar el desarrollo y la efectividad de la gestión, evaluar la contribución (valor agregado) al logro de la finalidad de la unidad (misión) y al direccionamiento estratégico de la institución y detectar oportunidades de mejora.

Los tipos de indicadores pueden ser clasificados por función, asociados a cada elemento:

- De resultado (1º nivel). Miden el efecto esperado del programa o servicio.
- Indicadores desde el punto de vista del desempeño de dichas actuaciones en las dimensiones de la eficiencia, eficacia, calidad y economía.
- De proceso (2º nivel). Miden los puntos de chequeo que hacen posible obtener los resultados.

### Gráfico 3.5. Tipos de presupuesto e indicadores

Vinculación entre el tipo de presupuesto (a la izquierda) y los indicadores según función (derecha)



De esta forma, la utilización de indicadores permite evaluar el presupuesto brindando información cuali-cuantitativa respecto al impacto que generan en la sociedad los productos (bienes y/o servicios) provistos por una institución. Esta evaluación tiene al menos tres importantes funciones:

- Si el sistema de planificación local se encuentra poco desarrollado, los indicadores sirven para retroalimentar las decisiones operativas, permitiendo al menos una autoevaluación del desempeño logrado por cada unidad ejecutora.
- En cambio, si el sistema de planificación se encuentra desarrollado, los indicadores pueden retroalimentar no sólo las decisiones operativas de cada área, sino también la del gobierno local, el direccionamiento de cada una de sus áreas vinculando los planes estratégicos de desarrollo con la asignación presupuestaria óptima para alcanzar cierto nivel de eficiencia y eficacia en el desempeño estatal.
- Por último, un buen diseño de indicadores permite desarrollar una estrategia comunicacional única, articulada en múltiples niveles y plazos y global (abarcando todos los temas), jerarquizando la transparencia de la gestión del gobierno e incrementando el nivel de legitimidad del gasto a través de la rendición de cuentas.

Un ejemplo de la utilización de indicadores en el desarrollo de una estructura presupuestaria de un programa de jardines maternas municipal (de una ciudad intermedia del litoral argentino) lo podemos encontrar en el siguiente gráfico.

### Gráfico 3.6. Jardines maternos

Indicadores de resultado y eficiencia, eficacia y costo-efectividad



### 2.3 Planeamiento presupuestario por escenarios alternativos de recursos y gastos

La planificación por escenarios es un recurso valioso, que tiene el propósito de adecuar el presupuesto preliminar de cada área de gobierno a las restricciones financieras inherentes a todo proceso de formulación. Adicionalmente, en el contexto de la gestión o ejecución presupuestaria, es útil para ajustar el gasto como producto de restricciones adicionales no previstas en la etapa de planificación.

Para ello es necesario que la autoridad financiera central (Secretaría de Hacienda) indique los escenarios alternativos de recursos y gastos que pueden desarrollarse en un año fiscal, coherentes con las proyecciones macroeconómicas locales y, por tanto, con el proyecto de ordenanza tributaria. Con este insumo, cada secretaría debe planificar sus presupuestos con los niveles de riesgo (típicamente A, B y C) en relación con el cumplimiento de sus objetivos estratégicos. Los ajustes se realizan en aquellas categorías programáticas de menor prioridad.

Si bien la confección de los escenarios exige un esfuerzo administrativo, no es necesario que la elaboración de cada escenario tenga que hacerse en forma muy desagregada, tanto en lo que se refiere a los conceptos de gastos como en los niveles institucionales que participan en la confección del presupuesto. Los niveles institucionales de base participarían en la confección de un único escenario, según indicaciones impartidas en la propia directiva de la Secretaría de Hacienda, y los dos restantes los elaborarían las instancias centrales de planeamiento y programación presupuestaria de cada secretaría. Asimismo, la programación se centraría en los insumos críticos (según relevancia económica) y el resto se formularía en forma más global.

## 2.4 *Bonus track*: impacto del Presupuesto por Programas en los procesos de optimización de la gestión pública local

Uno de los vicios más difundidos en el sector público es el hecho de que la mayoría de las estructuras orgánicas-funcionales se encuentran definidas exclusivamente en la esfera política, abandonando cualquier intento de someterlas a un análisis normativo-institucional. Esto se hace aun a pesar del lastre que esa decisión impone a la conducción, no sólo del Estado sino de la comunidad toda.

Las estructuras orgánicas deben relacionarse con la planificación y con el Presupuesto por Programas. El principal criterio para seguir es una adecuada combinación entre los aspectos internos y externos de la organización.

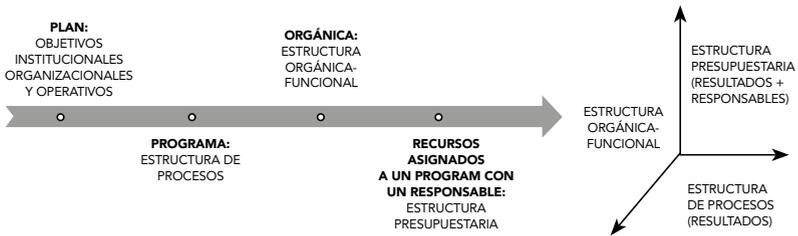
Internamente, la estructura de asignación de responsabilidades debe estar vinculada con el proceso de producción. Externamente, la producción pública debe generar bienestar en la sociedad, siendo las unidades organizativas capaces de realizar eficazmente aquello para lo cual han sido creadas en el marco de lo que esa comunidad ha establecido como sus objetivos en el plan de desarrollo y el plan institucional de largo plazo. De esta manera, la estructura orgánica se transforma en un instrumento que viabiliza las decisiones estratégicas de la organización.

Asimismo, el presupuesto es la expresión del plan de gobierno, con la asignación de recursos y los responsables de lograr los objetivos estra-

tégicos, operativos y organizacionales. Por tanto, cuando ha sido bien diseñada, la estructura programática refleja adecuadamente los aspectos más relevantes de la gestión.

Para mostrar la consistencia entre las tres estructuras (orgánica, de procesos y programática), se muestra el siguiente esquema<sup>35</sup>.

**Gráfico 3.7. Presupuesto por Programas y reingeniería organizacional**  
 Del plan a la organización, de la organización al Presupuesto por Programas



En un diseño en base cero, lo primero que hay que resolver es la estructura de procesos, para pasar luego a la estructura de mandos y, por último, a la estructura programática, que en cierto sentido integra la primera y la segunda. En la realidad de las instituciones públicas, estas estructuras no responden a un diseño base cero, sino que son el producto de decisiones tomadas por diferentes gestiones y que en los hechos pueden ser inconsistentes e incluso algunas o todas pueden adolecer de fallas de fondo. Es necesario, entonces, rectificarlas hasta que las mismas sean funcionales a las políticas y objetivos gubernamentales.

Uno de los aspectos fundamentales en el proceso de ordenamiento de la gestión pública es el rol que les cabe a las unidades organizativas de apoyo y sustantivas. Para el logro de los resultados comprometidos en el presupuesto, no sólo es necesario que los responsables de políticas sus-

35 Este esquema ha sido tomado de las presentaciones de los cursos de programación presupuestaria de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).

tantivas (salud, educación, espacio público, deporte, infraestructura urbana, etc.) planifiquen resultados y sean capaces de alinear sus propias organizaciones a tal fin, sino que los organismos de apoyo a la gestión funcionen adecuadamente.

Estos organismos son, típicamente, el sistema de administración financiera (presupuesto, contaduría, tesorería), el sistema de planificación estratégica-operativa, el sistema de administración del personal, el sistema de compras y contrataciones, el sistema de gestión documental y el sistema de información de gestión.

El rol de dichos sistemas es alinearse adecuadamente a los objetivos de impacto institucional, para evitar la autorreferencia tan típicamente aceptada en la gestión pública local. Esta autorreferencia se debe, en parte, a la preeminencia que tiene el aspecto financiero sobre el físico (cumplimiento de metas de bien público) en el presupuesto tradicional. Una vez más, el Presupuesto por Programas es la respuesta adecuada a esta problemática.

### 3. GESTIÓN PRESUPUESTARIA EN TIEMPOS DE CRISIS

Comprendo el sentido de la humildad.

La humildad no consiste en denigrarse a sí mismo, sino que es el principio mismo de la acción.

Si, con la intención de absolverme, culpo de mis desgracias a la fatalidad, me someto a la fatalidad.

Si culpo a la traición, me someto a la traición.

Pero si asumo la responsabilidad de la falta, entonces reivindico mis poderes como hombre.

Puedo actuar sobre aquello de lo que formo parte.

ANTOINE MARIE JEAN-BAPTISTE ROGER, CONDE DE SAINT-EXUPÉRY,  
*Piloto de guerra.*

#### 3.1 Tensiones inherentes a la planificación y ejecución de recursos en crisis

Como se expuso en la introducción del presente capítulo, la actual crisis sanitaria ha provocado una aceleración del deterioro de la situación

económica argentina. Dicha aceleración genera tensiones fiscales, aun en el marco de las dificultades crónicas que afronta el sector público para satisfacer tanto las necesidades de provisión de bienes públicos y preferentes y de sostenimiento social en el corto plazo como de crecimiento económico y de estabilización monetaria en el mediano y largo plazo.

A esto se le suma un contexto de gradual pero sostenido empobrecimiento de los sistemas de gestión, sometidos durante tanto tiempo a la discrecionalidad, producto de las urgencias y de la alta nominalidad. Si cualitativamente la gestión presupuestaria en la Argentina (en los tres niveles de gobierno) no es lo esperado para el siglo XXI, estas tensiones agravan aún más el fuerte sesgo cortoplacista del presupuesto.

Si naturalmente la gestión presupuestaria en términos cualitativos se resiente, la gravedad, urgencia e imprevisibilidad a futuro de la actual crisis impone necesariamente cierta ineficiencia en la asignación de recursos y, por lo tanto, un desborde cuantitativo en su ejecución, al mismo tiempo que la recaudación tributaria se resiente.

La administración de liquidez se convierte entonces en una tarea cíclopea, donde las fortalezas y debilidades en la coordinación del presupuesto con los sistemas de planificación, tesorería y contaduría será fundamental.

En resumen, la necesidad de dar respuesta en términos muy cortos de tiempo afecta negativamente un sistema presupuestario que, en el mejor de los casos, se sostiene sobre un proceso que requiere la intervención, en tiempo y forma, de múltiples organismos y funcionarios y hasta incluso del Poder Legislativo, buscando un efecto a largo plazo que le dé cierta estabilidad en el tiempo. Esta respuesta tiene características únicas:

- Se toman acciones de acuerdo con los acontecimientos del momento, sin posibilidad de hacer un análisis profundo de las causas ni evaluación del efecto de las intervenciones anteriores.
- La rapidez de respuesta es fundamental: una respuesta demorada una semana puede ser incluso perjudicial por la velocidad en la que cambian los problemas y las percepciones.

- En tiempos normales, la no-intervención es una opción válida. Claramente, en las actuales circunstancias ese curso de acción se encuentra vedado.

Deviene de todo esto que la función política se impone fuertemente a la burocrática. Todo recae en el conductor, sin posibilidad de mediación del aparato de administración del Estado. La centralización de la toma de decisiones, una característica fuerte de los tres niveles de gobierno de la Argentina, se agudiza aún más.

De esta forma, las tensiones inherentes a la gestión presupuestaria en tiempos de crisis se pueden caracterizar fundamentalmente en que la tensión inherente entre corto y largo plazo se vuelve más intensa, inclinando la balanza hacia el corto plazo.

Esto conlleva otro efecto asociado: se rompe el equilibrio entre las funciones política y burocrática, incluso reforzando la preeminencia de la función ejecutiva sobre la legislativa. No sólo se consolida el poder del intendente hacia adentro de las estructuras del sector público local, sino también hacia la comunidad, ya que no se consideran herramientas participativas.

Esta premura en la ejecución de recursos se impone y afecta la eficiencia, la economía, la legalidad y la transparencia de los actos públicos. Desde la dimensión de los recursos, aquellos de libre disponibilidad se reducen al mínimo por efecto de la crisis económica y crecen los recursos afectados a fines específicos transferidos por otros niveles jurisdiccionales.

### 3.2 La presupuestación durante la crisis

La situación de crisis no es estática, sino que se va desarrollando dinámicamente<sup>36</sup>. Esta evolución situacional sigue normalmente una sucesión de etapas, donde podemos describir el desempeño de las decisiones

36 De hecho, en la introducción del presente capítulo se hizo hincapié en que la crisis actual se monta sobre la naturalización de crisis socioeconómicas no superadas.

presupuestarias del gobierno local en tres momentos bien diferenciados.

El primer momento, caracterizado por la sorpresa y la enorme incertidumbre respecto a las características de la evolución de la pandemia y de las decisiones de los niveles federales y provinciales.

A continuación, la toma de conciencia de la situación de emergencia y las primeras definiciones respecto a las probables medidas y distribución de responsabilidades con relación a conjurar los riesgos que la pandemia acarrea.

En tercer lugar, la consolidación de un “nuevo orden”, vinculado no sólo a la persistencia de la crisis sino también a los cambios que se presuponen permanentes.

En las primeras etapas, las decisiones presupuestarias se toman “como si no existiera un mañana” y con un alto grado de legitimidad por la conciencia del peligro y la incertidumbre.

En las etapas más tardías, los recursos de poder y financieros escasean y la legitimidad de las medidas se resiente. Por lo tanto, la presión para definir los efectos de las políticas (y en consecuencia del gasto) hace necesaria la identificación de objetivos, ordenar el gasto a resultados y rendir cuentas institucionalmente.

Por último, la crisis se “naturaliza” y las demandas sociales relegadas vuelven a ser prioritarias, pero en condiciones que no son las iniciales. Por tanto, no sólo se requiere la rendición de cuentas respecto a la gestión de la crisis, sino también del bienestar “postergado” por la urgencia. Es por ello por lo que en estas etapas, las fortalezas de la institución para formular, ejecutar y evaluar un Presupuesto muestran todo su potencial.

¿En qué etapa de la crisis estamos actualmente? Todo parece indicar que nos encontramos en el momento de la “rotación” hacia la etapa final. Por tanto, es momento de recuperar, adquirir o desarrollar todas las herramientas de la gestión pública para conducir a las comunidades en un contexto que, sabemos, será seguramente adverso.

### 3.3 Un camino hacia el Presupuesto por Programas orientado a Resultados en un contexto de crisis

En un contexto de crisis, las prioridades cambian, se trastocan hasta los valores fundamentales aceptados por una comunidad y obligan a un cambio de paradigma en la gestión pública. De esta forma, las fases<sup>37</sup> de la planificación presupuestaria que dábamos como “dato” se convierten en “variables”.

De este modo, la crisis puede ser también una oportunidad para fortalecer las capacidades de la gestión pública local, ya que en el marco de la lucha política se plantean cuestionamientos respecto a un orden que, en la percepción de la población, no responde adecuadamente a las nuevas necesidades, intereses y expectativas.

Un proyecto político que se proponga consolidarse en el poder no puede dejar de lado este desafío, cuya arista más compleja es redireccionar la organización estatal hacia el nuevo paradigma. En relación con ello, se expone a continuación una guía de una posible estrategia de implementación del Presupuesto por Programas Orientado a Resultados en la gestión pública local:

#### 1) Importancia de la estrategia.

A nivel político, tal vez la decisión estratégica más relevante tomada por los responsables de conducir una comunidad sea el esquema de subsidiariedad adoptado y legitimado socialmente. Implica definir, en relación con los objetivos de desarrollo local, cuál es la responsabilidad del Estado, del sector privado, del tercer sector (o asociaciones intermedias) y las familias en el logro de dichas metas. Este esquema es relativamente estable en el tiempo. La característica de la crisis es que desarticula esta decisión e impone una distribución alternativa de roles. Esto puede ser pasajero o permanente e impacta en la organización y la gestión pública de una manera determinante.

37 Nótese que se habla de “fases” y no de “etapas”. Una fase no tiene principio ni fin, sino que es parte inherente a un proceso decisional en continua revisión. Al respecto, el *Manual de planificación estratégica* de Ossorio es un buen recurso para iniciarse en el arte y la ciencia de la planificación.

En la crisis, la principal definición estratégica, por tanto, es dilucidar qué tan permanentes van a ser esos cambios y cómo conducir no sólo la organización estatal hacia el nuevo paradigma, sino también a la sociedad toda.

- 2) Planificar por objetivos y escenarios alternativos de recursos y gastos.

Una vez dilucidado el esquema de subsidiariedad, quedaría más o menos claro (al menos desde un proyecto político particular) cuál es el rol del sector público en esa comunidad. Del rol devienen las funciones y, de éstas, la demanda de bienes y servicios que debe ser satisfecha con algún nivel de producción pública. De ahí la planificación de resultados en relación con escenarios alternativos de recursos y gastos (que dependerá de la evolución de la crisis). En un contexto de crisis, el esfuerzo de la planificación debe estar enfocado, en un primer momento, a aquellos productos que satisfacen demandas asociadas a la causa de la crisis, o a sus consecuencias más graves. Luego, se puede avanzar en los productos que generan bienestar en el mediano plazo y, por último, una vez adquirida la dinámica planificadora, acometer las cuestiones vinculadas al desarrollo local.

- 3) Definir técnicamente la CVP para los bienes y servicios provistos por el sector público local.

Como los fines son alternos y los recursos escasos, es necesario definir prioridades en términos de producción pública. El primer paso es entender cuáles son las características de la Cadena de Valor Público de cada uno de esos bienes y servicios, de forma tal de poder asignar a aquellos que generen más impacto una mayor prioridad en el gasto. A su vez, la definición de la CVP permite la identificación de los indicadores de proceso, insumo-producto y resultado necesarios para vincular el presupuesto con el planeamiento y la reingeniería.

- 4) Incorporar la planificación a la formulación presupuestaria por programas y resultados.

La planificación sin presupuesto es un sinsentido. No hay nada que genere más pérdida de legitimidad que promover un proceso de planificación estratégica (a nivel local, necesariamente participativa) que

no tenga efecto sobre el Presupuesto Público. Como se expuso en todo el presente capítulo, justamente el presupuesto es el plan. En la medida en que hay planeamiento estratégico, el presupuesto puede ser “por resultados”, ya que se incorporan al mismo los impactos de la institución pública en el bienestar general de la comunidad.

5) Adoptar como criterio organizacional la planificación y el presupuesto.

La organización del sector público debe estar orientada a satisfacer las necesidades de bien público definidas por la sociedad en el planeamiento estratégico. Las áreas de política sustantiva van a ser más o menos jerarquizadas o relevantes de acuerdo con su importancia relativa en la consecución de impactos a mediano y largo plazo. Asimismo, las unidades organizativas de apoyo deben alinearse a los objetivos institucionales, promoviendo mejoras organizacionales para incrementar la eficiencia, eficacia y economía.

6) Gestionar con el presupuesto.

Si el presupuesto se alimenta de la estrategia y del plan (o planes) de gobierno, se convierte en un instrumento útil de gestión. Nos permite tener flexibilidad, ya que, al contrario de lo que se acepta comúnmente, el presupuesto “bolsero” (tradicional asignado a las áreas) genera la permanente sospecha de que el intendente hace lo que quiere, como quiere, para los fines que quiere. Esta falta de legitimidad genera una alta rigidez, producto de la necesidad permanente de justificar con artilugios muy poco convincentes cada modificación del presupuesto. En un contexto de crisis, un presupuesto tradicional es, por lejos, la peor opción en términos de gestión. La metodología más adecuada para adaptar el presupuesto en tiempos de crisis es reflejar con claridad (a través de indicadores previamente establecidos) cuál es la afectación de bienestar (presente y futuro) como producto de atender las necesidades que la crisis impone. De esta forma, la administración de liquidez deja de ser una cuestión puramente financiera para empezar a rotar hacia la discusión del impacto en el desarrollo local de las modificaciones presupuestarias.

7) Rendir cuentas y transparentar las decisiones.

La transparencia de las decisiones (tanto hacia adentro de la organización como hacia afuera de la misma) se encuentra íntimamente vinculada al desarrollo de un Presupuesto por Programas. Asociado al punto anterior, este tipo de organización del sistema de administración financiera permite seleccionar adecuadamente el eslabón de la cadena de valor en relación con la problemática comunicacional que se le impone al decisor. Desde el nivel de ejecución del gasto, hasta la descripción de los procesos productivos y la cantidad de bienes y servicios provistos, llegando al efecto concreto logrado con esta oferta y el impacto a largo plazo, se potencia el abanico de posibilidades de comunicación al máximo.

Como se expresó *ad supra*, este proceso no es gratuito; insume tiempo, recursos y poder. Sin embargo, desde el punto de vista de la gestión presupuestaria pública, el impacto en la capacidad de gestión de la crisis es determinante en tres dimensiones.

Desde la dimensión política, la conducción del conflicto encuentra un marco de legitimidad, donde se puede encauzar la participación ciudadana y alcanzar consensos entre las fuerzas políticas en relación con el nuevo proyecto de desarrollo local.

En la dimensión de la gestión pública –conducción del aparato estatal–, la planificación presupuestaria de la acción del gobierno permite la orientación estratégica de las distintas áreas del gobierno para la ejecución eficiente y eficaz de los planes, programas y proyectos públicos a través de su reordenamiento estructural, la responsabilización y la orientación a objetivos y metas.

Desde el punto de vista administrativo, incorpora nuevas capacidades para la administración de liquidez –flexibilidad y adaptabilidad a las circunstancias– que permitan a su vez la búsqueda de financiamiento de corto, mediano y largo plazo.

## 4. CONCLUSIONES

Ante el conflicto, algunos simplemente lo miran y siguen adelante como si nada pasara, se lavan las manos para poder continuar con su vida. Otros entran de tal manera en el conflicto que quedan prisioneros, pierden horizontes, proyectan en las instituciones las propias confusiones e insatisfacciones y así la unidad se vuelve imposible. Pero hay una tercera manera, la más adecuada, de situarse ante el conflicto. Es aceptar sufrir el conflicto, resolverlo y transformarlo en el eslabón de un nuevo proceso.

PP. FRANCISCO, *Evangelii Gaudium*

### 4.1 Perspectiva de futuro para la presupuestación a nivel local: un llamado a construir el federalismo de abajo hacia arriba

A lo largo de este capítulo analizamos cómo la crisis socioeconómica derivada de la actual situación pandémica está generando cambios estructurales y no meramente coyunturales. Tanto las relaciones económicas como la interacción social se están acomodando a una nueva realidad y, aunque aún no queda claro cuál será el resultado final, las cosas ya no serán como eran.

Este esfuerzo de adaptación al nuevo escenario debe extenderse a la administración pública local. En la República Argentina, dado el nivel de endeudamiento (tanto financiero como social), no se puede esperar del nivel federal de gobierno más que una propuesta que conlleve mayor centralización de las decisiones sobre los recursos y los gastos y, por lo tanto, del poder.

Actualmente, los ajustes presupuestarios siguen un criterio casi exclusivamente fiscalista y, en el peor de los casos, electoralista, sin una consideración relevante hacia la afectación del bienestar y desarrollo regional y local. Esto es así toda vez que el financiamiento federal directo de obras al nivel local refuerza el centralismo en detrimento de las provincias, lo que da como resultado un gobierno central todopoderoso interactuando con cientos de municipios sin ninguna capacidad de fijar su propia agenda de desarrollo local y simplemen-

te aceptando los programas “enlatados” que se implementan desde Buenos Aires<sup>38</sup>.

En este contexto, las provincias (sobre todo aquellas de menor desarrollo relativo) pierden capacidades reales de planificación y gestión de políticas públicas y, por lo tanto, incidencia en la definición de los principales vectores de desarrollo regional, como la salud, la educación, la justicia y la seguridad, como así también los programas y proyectos que permitan fortalecer el capital físico y humano de sus economías.

Es por ello por lo que, en el ámbito presupuestario local, el desafío es recuperar espacios decisionales autónomos, de forma tal que el riesgo de una mayor concentración de poder por parte del nivel central de gobierno sea conjurado con una estrategia de coordinación con el nivel provincial.

Uno de los puntos clave de esta problemática es la falta de criterios objetivos y justos para distribuir la coparticipación y el financiamiento de obras públicas locales en cada jurisdicción provincial, cuyo resultado es que el intendente de una pequeña ciudad pase gran cantidad de tiempo viajando por tierra y aire para “negociar” recursos afectados, y eso, comprensiblemente, va en detrimento de la esfera de decisión local.

Obviamente, esto conlleva la necesidad de incrementar los recursos de libre disponibilidad, por un lado, pero también de lograr un equilibrio adecuado en el gasto que permita orientarlos a la satisfacción de las necesidades que socialmente esa comunidad decidió. En consecuencia, la consolidación de un nuevo paradigma presupuestario local debe transitar dos líneas de acción.

38 No es realista suponer que las inversiones en obras de infraestructura para el desarrollo urbano sean financiadas localmente (aunque se pueden explorar nuevos modelos de colaboraciones público-privadas en la financiación de inversiones), pero sí que el municipio sea capaz de dotar adecuadamente de equipamiento, formación e insumos a las reparticiones, de forma tal que los salarios abonados se traduzcan en capacidades organizacionales para proveer más y mejores servicios.

En primer término, nuevos ingresos fiscales<sup>39</sup> que puedan ser impulsados detectando las fuentes de plusvalía de una comunidad, ya que, aun en las crisis, hay quienes ganan (recordar la utilidad marginal decreciente como parámetro fiscal), y al mismo tiempo eliminar o morigerar los gravámenes que tengan efectos distorsivos, regresivos o anticompetitivos.

Los criterios rectores de toda reforma fiscal deberían ser asegurar ingresos equilibrados, volumen propio y un diseño impositivo que promueva tanto la equidad como la eficiencia económica. Para lograr estos objetivos, se debe actualizar la valuación de los activos por variables comprobables, fundamentalmente en el impuesto inmobiliario urbano<sup>40</sup>.

Asimismo, determinar cada tributo desde un criterio tanto económico como social, otorgando racionalidad a la estructura tributaria, modificando derechos y tasas irrisorias o innecesarias y suprimiendo impuestos que desincentivan actividades prioritarias<sup>41</sup>. Se deben referenciar los impuestos a la realidad circundante (de acuerdo con si recaen sobre activos fijos o móviles) y discriminar contribuyentes según conducta y capacidad fiscal.

En segundo lugar, desarrollar un ejercicio de análisis de todas las acciones públicas evaluando la totalidad de los programas presupuestarios, replanteando los objetivos estratégicos y operativos y las estructuras administrativas existentes. Este ejercicio permitirá orientar tanto el

39 Principales conclusiones de una asistencia de la Universidad Católica Argentina a la Municipalidad de Sarmiento, Chubut, en el marco de la reforma fiscal impulsada por el intendente Ricardo Britapaja en el año 2008. El equipo estuvo liderado por Gerardo Sanchis Muñoz y el autor de este artículo.

40 Si bien es cierto que en el aspecto tributario hay una gran heterogeneidad entre los municipios argentinos (de acuerdo con las atribuciones reconocidas a ese nivel de gobierno por parte de las constituciones provinciales), no hay dudas respecto a que el impuesto inmobiliario urbano debe ser una herramienta del gobierno local no sólo para generar ingresos propios, sino también para ordenar el desarrollo urbano.

41 La tasa de seguridad e higiene está entre los 11 impuestos que más recauda y tiene efecto cascada; por tanto, es distorsivo y anticompetitivo. En general, el servicio de inspección de seguridad e higiene no se realiza; y si se realiza, no se puede justificar la imposición sobre la facturación de una empresa.

gasto corriente<sup>42</sup> como la definición del gasto de capital para generar bienestar en el corto y mediano plazo, y evaluar cuánto, cómo y con qué recursos logramos los objetivos de desarrollo local a largo plazo.

Concluimos este capítulo con la esperanza de que haya contribuido a la comprensión del presupuesto como herramienta para lograr ganancias importantes en términos de eficiencia y eficacia en la administración y la gestión generando efectos no sólo en la legitimidad y capacidad de conjurar los riesgos de la crisis actual, sino también de las futuras, en un mundo en cambio permanente y con alto nivel de incertidumbre.

Finalmente, esperamos que en el largo plazo, la adopción del Presupuesto por Programas orientado a Resultados promueva un cambio en la cultura organizacional dirigido a fortalecer el sentido de la función pública como promotor de la concordia política y custodio del bien común.

## Referencias bibliográficas

- Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo, Marianela (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile.
- Capello, Marcelo Luis, Giuliadori, David e Iglesias, Lucía (2019). Los Determinantes del Empleo Público en las Provincias Argentinas, trabajo presentado en la LIV reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Bahía Blanca.
- Evans, Peter (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, ILSA, Bogotá.
- Pp. Francisco (2015). *Carta Encíclica Laudato Si*, Roma, Ciudad del Vaticano.
- Iglesias, Enrique V. (2006). *El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.

42 La rigidez que genera el pago de salarios es un condicionante, pero también una oportunidad para poner en valor el rol de la función pública en una comunidad que tiene que recuperar los espacios de interacción comunes, el trato humano directo y la cultura del encuentro.

- Martirene, Roberto (2007). *Gestión por resultados y Presupuesto Público. Modelo de integración de un Plan Estratégico Institucional al Presupuesto Público orientado a Resultados*. XXI Seminario Nacional de Presupuesto Público, Mendoza.
- Matus, Carlos (1987). *Política, planificación y gobierno*, Oficina Panamericana de la Salud, Washington DC.
- Mezones, Francisco (2005). “El valor público en los programas sociales: una aproximación práctica”, en *La gerencia social ante los nuevos retos desarrollo social en América Latina*, Fabián Repetto (ed.), Guatemala.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, McGraw Hill, Madrid.
- Ossorio, Alfredo (2007). *Sistema de gestión por resultados y planificación estratégica en el sector público*, Oficina Nacional de Innovación de Gestión, Secretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires.
- Pigou, Alfred (2013). *The Economics of Welfare*, Palgrave Macmillan, UK.
- Salvia Agustín y otros (2021). *Efectos de la pandemia COVID-19 sobre la dinámica del bienestar en la Argentina urbana. Una mirada multidimensional acerca del impacto heterogéneo de la crisis tras una década de estancamiento económico (2010-2020)*, Educa, Buenos Aires.
- Sampay, Arturo E. (1973). *Constitución y Pueblo*, Cuenca Editores, Buenos Aires.
- Sen, Amartya (2000). *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf Inc., New York.
- Sotelo Maciel, Aníbal Jorge (2012). *La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile.

# CAPÍTULO IV

## LA COMUNICACIÓN A LA POBLACIÓN EN TIEMPOS DE CRISIS

Por Enzo S. Paoletta

La infraestructura cooperativa de la comunicación humana no sólo surge de la manera cooperativa de vivir y pensar propia de nuestra especie, sino que también contribuye a desarrollar ese modo de vida.

MICHAEL TOMASELLO, *Los orígenes de la comunicación humana*.

### INTRODUCCIÓN

En tiempos de crisis profundas, la información que habitualmente brinda el gobierno a la ciudadanía adquiere ciertas características especiales: la población está más sensibilizada y el malhumor aumenta a medida que las situaciones conflictivas van expandiéndose por todos los ámbitos de la vida social y económica. Para los gobiernos locales, esta verdad se potencia debido a la cercanía natural con el ciudadano.

Generalmente, todas las crisis, y una tan contundente, global y extensa como la del Covid-19, llevan a que el gobierno deba aplicar medidas que, por más que sean necesarias, suelen provocar rechazo y fastidio. Esta conjunción de factores, y el tener que dar noticias negativas a una población que no se encuentra de buen ánimo para recibirlas, obliga a una comunicación mucho más pensada, cuidada y eficiente, es decir, a comunicar lo necesario, en el momento indicado. También requiere que los gobiernos locales busquen consensos y acuerdos en la comunidad, sean transparentes y muestren solidez y coherencia en la toma de decisiones a lo largo del período de crisis.

Para abordar la cuestión de “la comunicación a la población en tiempo de crisis”, apuntaremos a resolver tres interrogantes que servirán de hoja de ruta para el diseño de una estrategia: ¿por qué debemos reaccionar?, ¿con qué reaccionamos? y ¿cómo reaccionamos? Es decir, haremos un análisis de la situación/diagnóstico, repasaremos las estructuras/herramientas, y estableceremos un plan de acción/política comunicativa. Para finalizar, abordaremos algunas consideraciones importantes a tener en cuenta, que nos permitirán maniobrar esa estrategia en plena crisis, cuando la situación lo requiera.

Antes de seguir, es importante aclarar, más que nada al lector desprevenido, que este libro se inspira en los municipios argentinos, su territorio, normativas, dirigentes, funcionarios y ciudadanos. Es un aporte más a la mejora de las políticas públicas locales, desde una mirada que les da a la ciudad y los gobiernos locales el sitio que les corresponde, en línea con sus aptitudes y posibilidades.

## 1. ¿POR QUÉ DEBEMOS REACCIONAR? ESCENARIOS Y OBJETIVOS

El mundo moderno impone un ritmo que es desalentador para quienes pretenden “analizar lo que va ocurriendo” con una mirada crítica y reflexiva del entorno político. Tenemos aquí una verdad insoslayable: no siempre disponemos de tiempo para ANALIZAR. Menos, en situaciones de crisis. No solo se nos pasan los días: en el cortoplacismo generado por las crisis cíclicas y periódicas de Argentina, se nos pasan los meses y los años, sin la posibilidad de levantar cabeza y ver un poco más allá del horizonte. No se pretende aquí enfilarse hacia un reproche retrógrado a los intensos tiempos de la modernidad. Simplemente cuestionamos la falta de reflexión que se da en la elaboración de las políticas públicas de los distintos niveles de gobierno en Argentina.

Tal vez a muchos lo anterior no les suena a tragedia. Pero para quienes se mueven y desempeñan en el mundo de la gestión organizacional, y más específicamente en la de los gobiernos locales, la imposibilidad de análisis es un obstáculo que trae aparejados serios problemas a mediano plazo. Si queremos brindar soluciones y una mejor calidad de vida a los ciudadanos, estamos obligados a poner en práctica todo lo se puede

generar aquí y ahora, pensando también en las generaciones actuales. Por eso, la pregunta que debemos hacer es: ¿qué debemos analizar?

Debemos analizar: **la realidad que nos rodea**, que se nos presenta confusa, y a veces de difícil comprensión o compleja; **los conflictos** que aparecen y se interponen en nuestro plan de trabajo; y las alternativas de **solución** de esos conflictos.

Lo interesante, y estratégico, en todo esto, es que cuando analizamos generamos INFORMACIÓN de calidad con una perspectiva personal. De esa manera, comprendemos mejor los mensajes, gestos y necesidades de los demás protagonistas de nuestro ámbito laboral, y de nuestra comunidad.

Es así que logramos lo que todo analista, decisor o dirigente pretende: quedar en mejor posición para elegir las alternativas más eficaces en la solución de conflictos. Aquí radica la calidad y eficiencia en el proceso de toma de decisiones, es decir, en reducir al máximo la probabilidad de tomar el camino incorrecto.

Si usáramos una analogía con el ajedrez, podríamos decir que analizar permite dejar el estado de “peón”, salirse del tablero, y comenzar a mover piezas. Ser protagonista y decisor en política lo es todo, o casi todo: dejamos de ser las piezas movidas, para ser los sujetos que mueven. ¿La mala noticia?: la política no es un juego. Suficiente con que el ejemplo del ajedrez nos permita entender lo estratégico del análisis reflexivo y la buena información. Avancemos para conocer algunos movimientos posibles.

## 1.1 Lo medular en la comunicación

Buscando un punto de encuentro con el lector de estas páginas, vamos a acordar que existe una intencionalidad cooperativa manifiesta en la comunicación humana (Tomasello, 2013). Es decir: las personas dicen, expresan, comunican algo a personas con alguna finalidad e intencionalidad. Siempre hay algo para desentrañar en la gestualidad de quienes nos rodean, y en comunicación política estamos obligados a observar el pulso social: ¡debemos estar preparados para escuchar a los ciudadanos!

Y cuando se trata de desentrañar el humor social, nada tiene desperdicio. En esta línea insistía el profesor Eduardo Allegri en aquellos primeros cursos del Programa Geográfico Político Patagónico que la UCA organizaba en ciudades del sur argentino: “Toda acción humana tiene sentido y significa (...) y cuando el hombre quiere significar algo, todo el hombre significa”. El mismo Allegri observaba metódicamente la intencionalidad de quien tenía como interlocutor, y buscaba entender no solo sus intenciones del momento, sino también, aunque parezca exagerado, su meta en la vida. Todo un método para descifrar la hermenéutica del individuo, en una frase tan simple: “¿De qué viven estas personas?”. En una ocasión intenté responderle. No se refería al sustento económico; entiendo que el profesor Allegri buscaba conocer sus motivaciones más medulares. ¿Es posible manejarnos en la vida política reflexionado sobre las motivaciones de los ciudadanos? ¿Sería valioso que los dirigentes lo entendieran de esta manera? La respuesta es SÍ. Y aquí tenemos una de las características de lo que comúnmente llamamos estadista: alguien que desde su posición de gobernante reflexiona sobre las motivaciones más altas de los ciudadanos es alguien que quedará más cerca de conocer el bien común de una sociedad en un momento determinado.

¿En qué piensan los ciudadanos? Las encuestas pueden ayudarnos, pero son insuficientes. Se necesita de ese “arte de gobernar”, de la “prudencia política”, y de una importante cuota de intuición, porque hay motivaciones difíciles de medir o relevar con formularios. Y son esas motivaciones las que mueven a la sociedad. Decimos quedar más cerca, porque pretender un conocimiento perfecto nos ubica en un lugar riesgoso, en el que el límite con la mirada totalizadora se hace muy estrecho.

## 1.2 Buscando convencer por el camino de la persuasión

Desde que nacemos, tenemos inclinación a persuadir para obtener lo que queremos: lo hacemos con nuestros padres para obtener alimento o manifestar nuestras emociones, en esa etapa estaría en la que no manejamos el don de la palabra. Con el paso de los años, y la aparición de otras herramientas cognitivas y lingüísticas, muchos van perdiendo las capacidades persuasivas. La pérdida de esta habilidad es problemática,

ya que en el ámbito social e interpersonal, habitualmente, la comunicación es intercambio y persuasión.

Como en las primeras líneas de este capítulo, es necesario nuevamente encontrar algunos puntos de partida en común, aunque sean básicos. ¿Qué es persuadir? ¿Qué es opinión? ¿Qué es consenso? No es más —ni menos— que **la búsqueda y el logro de acuerdos**. El acuerdo es un pilar de la democracia. Y el terreno fértil para un acuerdo que sea duradero es la toma de decisiones basadas en análisis correctos. Por eso, estamos convencidos de que un buen comunicador gubernamental debe ser un buen analista de la realidad. Y en esa línea, un buen comunicador gubernamental debe brindarle a su intendente herramientas para sostener el mejor diálogo con los ciudadanos.

Si hay diálogo genuino, con el libre juego de las capacidades persuasivas de los actores sociales y gubernamentales, estaremos más cerca de acuerdos que mejoren la calidad institucional. Más que una fórmula, nos referimos a una relación lineal y recíproca: INTERCAMBIO = ACUERDO.

Héctor Pérez Bourbon, coautor de este libro, le da un papel trascendental al **acuerdo** en el ámbito de la esfera política y el mundo democrático: “La voluntad general, núcleo de los sistemas democráticos, no es la voluntad de la mayoría, sino el baricentro de las voluntades”, asegura en su obra *Calidad legislativa*. El acuerdo no solo es condición para el eficiente desempeño de las legislaturas; su alcance es mucho mayor: “La verdadera esencia de la democracia es el consenso, el acuerdo” (Pérez Bourbon, 2020:91). La votación, que muchas veces ponemos en el centro de escena, “... es el último recurso democrático para poder tomar decisiones cuando no existe acuerdo suficiente” (Pérez Bourbon, 2020:91).

### 1.3 Los medios de comunicación

Es momento de analizar los medios de comunicación, y sus efectos en la población. Para que nuestro ideal de ciudadanos con participación y comprometidos pueda darse en la realidad, necesitamos que se nutran de buenas fuentes de información, y que el proceso sea transparente. Se

debe, por lo tanto, repasar cómo se da esa relación y ese consumo de medios en la época actual y cómo se dio en el pasado reciente.

Desde el período de entreguerras, en el siglo XX, distintas teorías se han desarrollado en torno al proceso comunicativo social, y cómo éste afecta la interpretación de la información disponible para los ciudadanos. Sintetizando de manera casi exagerada, partimos de la denominada BALA MÁGICA, teoría que determina las audiencias como impersonales, aisladas y pasivas, donde la información es “inyectada”. Seguimos con la teoría de la AGENDA, donde se da una imposición tanto del temario –de qué se debe hablar– como de los códigos de interpretación de la realidad. Y si de reacciones del público hablamos, es importante mencionar la siempre vigente ESPIRAL DE SILENCIO, en la cual la opinión pública sólo puede ser expresada en público cuando no hay riesgo de sanciones; aquí solo se impone la actitud predominante.

Estas tres teorías explican procesos que se fueron sucediendo en el tiempo, en una no tan clara secuencia. Y debemos considerar que, residualmente, aún afectan a buena parte del proceso comunicativo y, por ende, a la población.

Vayamos ahora al ciudadano: ¿la misma información afecta de la misma manera a diversos sujetos? La respuesta es NO. Para repasar estas diferencias individuales se debe recurrir a lo que Festinger denominó “disonancia cognitiva”:

1. El interés: la motivación que el destinatario posee en relación con el tema del mensaje.
2. La exposición selectiva: el interés de la audiencia se concentra en los mensajes que más se adaptan a sus propias actitudes y valores, evitando lo internamente conflictivo.
3. Percepción selectiva: la interpretación se produce en función de la predisposición, valores y actitudes del receptor.
4. Memoria selectiva: el destinatario suele recordar mejor aquello que favorece y es compatible con sus propias opiniones.

Se visualiza, entonces, que en un proceso comunicativo típico de las sociedades modernas es muy común que se den distintos tipos de **in-**

**terferencias.** Una inadecuada configuración, intencional o no, de esas características cognitivas arriba mencionadas, puede generar interferencias en la comunicación y, en consecuencia, una parcial o total “falsificación” de la información. Hoy lo llamamos *fake news*, pero ¡siempre existió!

Siempre se debe tener presente la existencia de esa serie de fallas que, intencionales o no, interfieren en el proceso comunicativo gubernamental. Algunas de estas fallas pueden detectarse, analizarse y solucionarse a través de la **psicología del rumor**, que repasaremos en el último punto de este capítulo.

Y continuando con este análisis, desde el sujeto o ciudadano, podemos también preguntar: ¿qué busca en los medios de comunicación? Para responderlo, haremos otra pregunta: ¿en qué nos basamos para elegir los medios a través de los cuáles nos informamos? La respuesta no deja de ser significativa, ya que la intención en la elección del medio, sus usos y gratificaciones, será la vara a través de la cual podremos determinar si estamos en el camino correcto.

Ejemplifiquemos. Leemos un diario determinado por alguna de las siguientes razones, por varias, o por todas:

- Informarnos
- Identificarnos
- Integrarnos
- Entretenernos

A veces, o muchas veces, el diario con el cual nos identificamos no nos está informando de forma objetiva. Terminaremos muy gratificados al leerlo, pero mal informados y en mala posición para la toma de decisiones. Habrá que elegir, entonces, o por lo menos ser conscientes del resultado de esa elección.

#### 1.4 El intendente en escena: recorrer como hábito

El marketing es insuficiente cuando buscamos que los acuerdos entre dirigentes y ciudadanos sean sólidos y a largo plazo. Toni Puig (2003) asegura que “para comunicar con los ciudadanos no es suficiente la

comunicación de marca a través de los medios masivos de comunicación, se necesita mucho de comunicación directa, de intendentes que recorren, y dejan tan claro su valor de gobierno, transformándolo en un hábito”. Intendentes que recorren son intendentes que caminan, caminan mucho, y dedican tiempo de calidad a sus ciudadanos. Y cuando hablamos de tiempo de calidad, no nos referimos al tiempo electoral. Todo el plazo que dura una gestión debe ser considerado como tiempo valioso para recorrer y entender los problemas de una comunidad. Y, justamente, el período electoral atenta con ese entendimiento. El período electoral tiene su propia inercia, y a pesar de que empuja a la política a caminatas, actos y eventos frenéticos, es difícil pisar firme y establecer vínculos duraderos entre gobernante y ciudadano. Lo electoral es demasiado efímero y coyuntural para consolidar ese vínculo comunicacional. Claro que no le quitamos su valor, ya que ese tiempo electoral es absolutamente necesario (condición necesaria) para acceder al gobierno.

¿Y cómo se comunica en esos recorridos? En el inicio del capítulo hablábamos de la persuasión como herramienta para lograr acuerdos. Para persuadir, el dirigente o gobernante debe ser claro y eficaz en su mensaje. Es aquí donde debemos recordar que para una comunicación eficaz se debe “hablar bien”.

Hablar bien supone pensar bien (poder analizar), tener algo para decir, saber de qué se habla. También supone estudio de los temas, de la formas de pensar sobre los temas, de la forma de expresarlos. Y, por último, hablar bien supone hablar frecuentemente.

**La calidad de la sociedad depende de la calidad del acuerdo;**

**la calidad del acuerdo depende la calidad de la comunicación;**

**la calidad de la comunicación depende de la calidad del hombre.**

Dice Toni Puig: “Comunicamos cómo somos, cómo queremos ser, y cómo queremos que sean la ciudad y el mundo. Comunicamos, pues, con singularidad. Para que los ciudadanos creen en la marca, en la ciudad y la vida que nos presenta, traza y consigue” (Puig, 2003:189). Cuando hay una comunicación transparente y sólida, el ciudadano re-

fuerza su creencia en el proyecto social. Y esa creencia muchas veces se da cuando media una realidad que trasciende lo material.

No está de más recordar aquí al mítico alcalde de Florencia Giorgio La Pira, quien solía realizar largas caminatas, ya como exalcalde, luego de las inundaciones que llevaron a la histórica ciudad italiana a una crisis en todo sentido. Recuerda el exembajador argentino ante la santa sede, Pedro J. Frías (2005), que en los días posteriores a la inundación, se reunió y caminó junto a La Pira, quien “sentía necesario mezclarse con la gente, y su presencia suscitaba alegría, diálogos brevísimos, y esperanza”, destacándose en cada diálogo la palabra *coraggio*. De esas caminatas penosas por las calles de Florencia junto a La Pira, Frías rescata que “el instinto social de conservación no opera sin unir fuerzas y acercar intenciones, la discordia impide la reconstrucción” (Frías, 2005). El propio La Pira había definido esa actitud de recorrida espiritual y pragmática a la vez, cuando muy joven escribía: “No basta con una actitud interior, es imperioso que la vida se construya a través de canales externos que la hacen circular por la ciudad del hombre, hay que transformar la sociedad” (La Pira, 1932). Aquí reside la esencia del liderazgo.

## 2. ¿CON QUÉ REACCIONAMOS? LA ESTRUCTURA Y LOS MEDIOS

Destacábamos hace unos años en el *Manual de gestión municipal* (Arraiza et al., 2019), que la comunicación desde el gobierno local ha tenido un fuerte cambio de paradigma en la última década. En Argentina, ese cambio se viene dando desde un modelo que podría denominarse “norteamericano”, enfocado en la perspectiva electoral y de gestión, a un modelo “de marca”, de origen más europeo, enfocado en el posicionamiento y definición de un estilo de vida comunitario.

Quien se propone comunicar una buena gestión tiene como objetivo primordial preservar el poder, y con esa meta se desarrollará la actividad de difusión de las políticas públicas locales. Por esa razón, la comunicación del gobierno local a través de los resultados de gestión tiene su relación natural con los procesos electorales. El inconveniente es que, como mencionamos anteriormente, esta relación tiene una tendencia cortoplacista, ya que se mimetiza con los tiempos electorales. El riesgo

es conocido, y se puede constatar fácilmente en las gestiones locales de nuestro país: si el interés electoral absorbe gran parte de los tiempos de la gestión, se pierde el horizonte y la posibilidad de planificar el desarrollo. Y cuando no se planifica, se pierde la posibilidad de validar las decisiones sobre obras e inversiones estratégicas en consensos que integren a todos los espacios de una comunidad.

## 2.1 La comunicación del gobierno local a través de la marca municipal

Cuando buscamos ampliar el horizonte, para evitar la trampa de una gestión basada en los procesos electorales, aparece como alternativa la fijación de metas a largo plazo, que confluyen en la ciudad “deseada”. Ese ideal puede representarse en la marca ciudad, un concepto participativo y plural. La marca ciudad ha tenido desde principios de los noventa un modelo que se transformó en caso de estudio para quienes buscan posicionar una ciudad con un perfil determinado. Un caso testigo es el de Barcelona, que luego de las Olimpiadas del año 1992 logró reinventarse para posicionarse como una de las metrópolis más destacadas de Europa. El secreto de este fuerte desarrollo de la imagen de la ciudad catalana puede basarse en la exitosa manera de comunicar que ha tenido el gobierno local de esa ciudad.

Uno de los gestores de ese estilo —a quien se citó en el apartado anterior— fue el urbanista y comunicador Toni Puig. Claro que la generación de la marca ciudad no es un proceso tan sencillo como muchos creen. Aclara Puig en una de sus obras que “para comunicar con los ciudadanos no es suficiente la comunicación de marca a través de los medios masivos de comunicación”. El catalán sostiene que el proceso de generar una marca va estrechamente vinculado al de sostenerla en el tiempo, ya que cuando se logra posicionar una marca pública municipal, hay que mantenerla y potenciarla (Puig, 2003). Decenas de ciudades argentinas implementaron en los últimos 20 años eslóganes y marcas de identificación que, en muchos casos, sucumbieron al cambiar la gestión política del municipio. Es probable que en esas situaciones haya fallado la generación de consenso y acuerdos a la hora de crear la marca. Sin esto último, la marca ciudad tiene los días contados.

Ahora, ¿cómo debe implementarse ese tipo de comunicación para sostener una marca en el tiempo? Lo importante es mantener la diferenciación, que es lo que originó la creación de la marca. Por esa razón, la comunicación también debe ser “diferente”. “Comunicamos de una manera única, diferente”, expresa Puig, y agrega que esto debe lograr concretarse “en complicidad con los ciudadanos” (Puig, 2003:189). En esta perspectiva, la participación de los ciudadanos en la elección de su “vivir la ciudad” es primordial para lograr un perfil de urbe sólido, basado en un fuerte consenso, con convicciones sobre un estilo de vida y unos valores particulares.

Es también interesante lo que Jorge Dell’Oro asegura en este sentido: “Guste o no, las ciudades se ven obligadas a competir para atraer negocios, inversiones, visitantes y ser elegidas”. “Para ello necesitan posicionarse para conseguir diferenciarse mediante el aprovechamiento de valores locales únicos que les permitan obtener una posición competitiva mejor con respecto a otras” (Kornelli et al., 2008). Los gobiernos locales, por lo tanto, deben entenderse y situarse en esa pluralidad que los obliga a posicionarse y diferenciarse positivamente.

## 2.2 La relación con los medios tradicionales de comunicación

Los municipios actualmente comunican su gestión en un universo mediático cada vez más complejo y diverso. Pero si nos enfocamos en los que se consideran medios tradicionales de comunicación, es importante revisar algunas características comunes de los mismos, como la presunción de “independencia”. La independencia de los medios es un factor sumamente importante para la democracia, ya que las noticias políticas representan una fuente de información esencial para el ejercicio de la ciudadanía. Pero al mismo tiempo, en un sistema de libre mercado, los medios son ante todo empresas, cuyo principal objetivo es ganar dinero. Esto genera tensión en el producto cultural de las noticias. En un sistema democrático, los medios de comunicación tratan de cumplir su rol de “perro guardián” manteniendo una relación adversaria con los políticos (y las empresas) sobre los cuales reportan, con el fin de evitar su despotismo.

Para analizar mejor este vínculo entre gobierno y medios tradicionales de comunicación, podemos detectar lo que Jaqui Chmielewski denominó “relación simbiótica”. Ese nexo entre los medios de comunicación y la política se da en un terreno propicio para que los políticos usen a los medios en su beneficio, “mientras que al mismo tiempo, los medios periodísticos utilizan a los políticos según su conveniencia” (Chmielewski, 1996:61-63). Se ven aquí dos esferas de poder que se necesitan mutuamente, y cada una obtiene cierta ganancia en esta relación. Dicha situación entre políticos y medios tiene una consecuencia en las noticias: por un lado, éstas son una fuente de información esencial para el ejercicio de la democracia, y necesarias para el electorado; pero por otro lado, “son un producto que juega bajo las reglas del libre mercado, dependiendo en este caso de los ratings y la venta de espacios de publicidad” (Chmielewski, 1996:63).

Cuando se analiza el suministro de información desde el gobierno o la gestión, debe destacarse que los periodistas muchas veces saben que en ocasiones son “manipulados” cuando se les proporciona información, imágenes o audios. Sin embargo, son conscientes de que están condicionados, ya que “trabajan en un marco extremadamente competitivo”, en el que están presionados para seguir en carrera. En ese contexto, un periodista no puede dejar de presentar las mejores imágenes (fotos o videos, datos, estadísticas) disponibles, que son, muchas veces, las que se le proporcionan desde un gobierno.

Por otro lado, es notable cómo los medios de comunicación se tornan más importantes cuando se intenta persuadir a un electorado independiente de mayor magnitud. Sin embargo, destaca Chmielewski (1996), cuando los partidos mantienen una fuerte relación con sus afiliados, el poder de los medios tiende a ser menor. Claro que un factor adicional a tener en cuenta es la tradición democrática de cada país.

### 2.3 El rol del área de comunicación del municipio

Como adelantábamos en el primer apartado de este capítulo, comunicar con eficacia es imprescindible para un correcto desarrollo de la gestión gubernativa local. No basta con que una gestión sea buena, hay que saber comunicarlo. Y por esa razón, todo gobierno local de

municipios con más de 10 mil habitantes debe estar provisto en su organigrama de un departamento de comunicación (es decir, un área que esté integrada por lo menos por un director/vocero y dos asistentes). Los recursos humanos podrán variar en relación con el tamaño de la administración y la localidad, pero la infraestructura material y el capital profesional deben estar a la altura de lo que la gestión pretende como acción gubernamental.

En esta línea de pensamiento, es clarificador el análisis de Emilio Graglia, para quien el equipo de planeamiento de un gobierno local “debe prever y anticipar cómo, quiénes y cuándo van a comunicarse (informarse y divulgarse) las actividades planificadas o ejecutadas por una parte y, por la otra, cómo, quiénes y cuándo va a controlarse (analizarse y corregirse) la comunicación” (Graglia, E., 2014:124). Es imprescindible aquí un equipo de planificadores “que conozcan y entiendan respecto de la comunicación gubernamental y administrativa y, de esa manera, puedan anticiparla y configurarla” (Graglia, E., 2014:124). Esta tarea, por lo tanto, no puede quedar librada al libre entendimiento y actuación de otras áreas municipales.

En el terreno de la difusión de las políticas públicas, Graglia enumera cuatro fases: 1) informar las actividades planificadas o ejecutadas (o sea, comunicarlas de manera personalizada); 2) divulgar las actividades planificadas o ejecutadas (o sea, comunicarlas masivamente); 3) analizar lo comunicado (buscando fallas en la comunicación, tanto el secretismo como la demagogia); y 4) corregir la comunicación (si se hubieran detectado fallas tanto en la información como en la divulgación) (Graglia, E., 2014:125-130).

Buscando establecer una metodología apropiada para la difusión masiva de los programas y acciones y políticas municipales, se detectan, además, cuatro ejes de acción que se complementan. Se enumeran a continuación según el nivel de complejidad en su implementación:

- **Envío de gacetillas informativas a los medios de comunicación:** diarios impresos y digitales, radios y señales de televisión existentes en la región, de alcance local y regional. Las gacetillas pueden elaborarse como artículos informativos o notas periodísticas, en este último caso utilizando declaraciones de referentes del gobierno local.

- **Campana publicitaria gráfica, televisiva y en redes, publicidad en radios:** implementar piezas publicitarias que contengan datos sobresalientes relacionados con las políticas municipales. Publicidad online en webs de cámaras empresariales, portales de noticias (diarios digitales), buscadores, redes sociales y aplicaciones de smartphones y otros dispositivos móviles. Cartelería gráfica callejera, pantallas LED y señalética pública.
- **TICs:** creación de una página web informativa del gobierno local que presente las principales políticas públicas y programas de acción, permitiendo la interacción del ciudadano y la posibilidad de realizar trámites de distinta complejidad. Implementación de aplicaciones móviles (*apps*) propias del municipio para la gestión de servicios locales, la difusión de las políticas públicas y la agenda local. Este segmento tuvo un papel fundamental en el contexto de pandemia, permitiendo la gestión y cobro de una importante cantidad de servicios municipales, en aquellas ciudades que ya tenían un portal web consolidado.
- **Comunicación directa:** presentación de las principales características del municipio, su evolución y su gobierno en organismos públicos y privados, ONG, cámaras empresarias y exposiciones provinciales y nacionales. Charlas a cargo de funcionarios del municipio con públicos interesados.

En todos los casos mencionados, es necesario un análisis y monitoreo de la efectividad que se buscaba. Y en este orden, el de la evaluación de dicha política, el gobierno local debe “identificar cuánto han contribuido nuestras acciones y eventos a generar consensos de aprobación en torno a nuestras políticas”. En línea con esto último, los mejores instrumentos para evaluar dicho avance son “los relevamientos de opinión pública en toda su variedad” (Graglia, L., 2020:288).

## 2.4 La otra cara de la comunicación municipal: la participación ciudadana

Terminamos donde empezamos, en la trascendencia del sujeto en un genuino proceso de comunicación política. En la sociedad actual, el

hombre quiere participar, no se contenta con estar representado (Llerena Amadeo y Ventura, 1997). Y en esa línea destaca Carlos Sacheri: “La noción de participación constituye un concepto clave en la doctrina del orden natural... y puede hablarse hasta de un derecho natural a la persona humana a la participación en la vida social”. Pero ello es adecuado siempre que se incluyan en la idea “... las notas de competencia y de responsabilidad, pues ambas definen los criterios básicos que han de presidir los diferentes grados y modalidades de participación de cada persona en las distintas actividades sociales” (Sacheri, 1979:173-176). Posteriormente, el mismo autor aclara que “para poder participar activamente en algo es menester tener la competencia para la función a cumplir y ser responsable de las opiniones y decisiones que se adopten existen diferentes niveles y formas concretas de participación en la vida social”. Reducidos a los esenciales, tenemos, según Sacheri, tres grados distintos:

1. **Información:** se participa en algo desde el momento en que se está al tanto de los problemas, de las opiniones, de las alternativas de elección, etc. En lo que respecta a la participación social y política, este nivel es de acceso general.
2. **Consulta:** se participa activamente cuando una persona es invitada a dar su opinión y asesoramiento sobre temas de su competencia. Por lo tanto, la capacidad de cada uno determinará en la práctica el grado de participación que debe serle reconocido.
3. **Decisión:** la participación en las decisiones a adoptarse implica el mayor grado de actividad posible. La experiencia muestra que así como todo aquel que debe ser informado de algo tiene derecho a emitir su opinión, no todo consultor o consejero reúne las condiciones para decidir.

Para que la comunicación a la población goce de eficiencia y transparencia, la participación responsable y metódica de los ciudadanos es condición necesaria. Los vecinos deben informarse responsablemente,

e involucrarse para lograr ser parte de este proceso y lograr la retroalimentación de la secuencia. Volveremos sobre esto en el último apartado del capítulo.

### 3. ¿CÓMO REACCIONAMOS? LA ESTRATEGIA

Entendiendo el marco situacional y las variables a interpretar, y conociendo las herramientas y recursos a utilizar, es tiempo de ir a la acción: ¿cómo reaccionar ante las crisis?

Tenemos aquí nuestro gran **estudio de caso** contemporáneo, la crisis generada por la **pandemia del virus Covid-19**. Desde principios del 2020, una **adecuada estrategia de comunicación de crisis** se convirtió en un pilar fundamental para la buena implementación de las medidas de contención de esta verdadera tragedia sanitaria. Todos los niveles de gobierno necesitan elaborar e implementar estas estrategias de comunicación.

Puede decirse que hasta hace unos años, las recomendaciones para comunicar ante contextos de crisis eran más generales y se enfocaban más en una cuestión de imagen que en el bienestar de la población. Desde la Secretaría de Asuntos Municipales (2015) del gobierno nacional, se recomendaba que ante situaciones complejas se debía actuar de manera proactiva, “porque de eso depende la imagen de la gestión, del intendente y de sus funcionarios”. Debemos agregar que de eso depende también el futuro de la ciudad. En el mismo Instructivo de Comunicación Municipal redactado por el Ministerio del Interior, se destacaba la necesidad de identificar en las crisis “qué sector de la sociedad se ve más afectado con la situación y establecer las prioridades comunicativas, responder a las preguntas: ¿Quiénes son los más afectados? ¿Dónde están? ¿Cómo se llega a ellos?” (Secretaría de Asuntos Municipales, 2015:23).

A esa tarea nos encomendamos en esta obra, repasando recomendaciones prácticas para ser puestas en acción por los gobiernos locales. Pero agregamos que de esto no solo depende la imagen de una gestión y sus funcionarios, sino también el bienestar, la salud y la propia de vida de los ciudadanos.

Repasando la historia reciente, sabemos que la pandemia de coronavirus ha puesto a los gobiernos ante el desafío de implementar medidas de salud pública para contener la propagación de la epidemia mediante: la promoción del distanciamiento social, la obligación de trabajar desde el hogar, el cierre de instituciones educativas, comercios y eventos, y la implementación de aislamientos preventivos y cuarentenas.

“Estas medidas de contención de la epidemia están destinadas a ‘aplanar la curva’ de crecimiento de la enfermedad y, de ese modo, reducir los riesgos de saturar al sistema de atención médica de emergencia y, más importante aún, salvar vidas”, asegura Romina Nicaretta, del Centro de Conocimiento del BID. Ahí está la clave y objetivo de todo el plan de comunicación: nunca habrá que perder esto de vista si se quiere que todas las acciones y políticas a implementar tengan sentido.

Para esta investigadora, que se nutre de la información generada por las plataformas de recolección de datos de la organización bancaria internacional, dado el actual escenario, “una adecuada estrategia de comunicación de crisis se ha convertido en un pilar fundamental para la buena implementación de las medidas de contención” (Nicaretta, 2020).

Las medidas de contención para la lucha contra la enfermedad ponen a los gobiernos frente a tres **desafíos de comunicación**, según Nicaretta.

a) INNOVAR. Cambiar las normas sociales. El distanciamiento social obliga a los ciudadanos a limitar sus interacciones físicas. Por ejemplo, los empleados pueden verse forzados a trabajar desde sus casas y los estudiantes a tomar sus clases online, en modalidad virtual.

b) NEGOCIAR. Saber gestionar los conflictos de intereses. Obligar a las personas a quedarse en sus casas afecta los negocios, y los trabajadores del sector informal pueden sentir que no les queda otra opción que desobedecer las medidas de contención para poder pagar sus cuentas y alimentar a sus familias. También una buena parte del sector formal se ve seriamente perjudicado por las restricciones a determinadas actividades económicas, ya que son su principal fuente de ingresos.

c) CONTROLAR. Asegurar el cumplimiento de las normativas. Las medidas de contención pueden llegar a mantenerse por varias semanas, y el cumplimiento durante ese período será clave para el éxito de las mismas. Sin un control adecuado, no tienen sentido las restricciones.

La investigadora y especialista del BID proporciona también diez valiosas **recomendaciones para los gobiernos sobre una buena comunicación de crisis**.

Estamos de acuerdo aquí en que los gobiernos locales pueden desempeñar un papel crucial frente a estos desafíos gracias a su proximidad con la población y su conocimiento de las condiciones locales y de sus interlocutores específicos. Una buena estrategia de comunicación y su implementación a nivel local pueden contribuir en gran medida a contener la epidemia. Recomienda Nicaretta (2020):

#### 1. Definir los objetivos.

En este caso, el objetivo debería ser desacelerar la propagación de la enfermedad. Por lo tanto, los gobiernos deben tener muy en cuenta este indicador. Sin embargo, dado el tiempo que llevará ver el impacto de las medidas, los gobiernos deberían asegurarse de que el plan incluya el monitoreo de ciertos indicadores intermedios de desempeño (ej.: efectividad de la comunicación).

#### 2. Definir los principales receptores y canales de comunicación.

Se necesita identificar quiénes serán los principales receptores y cómo llegar a ellos en forma efectiva. Es crucial que los gobiernos comprendan sus necesidades, de modo que puedan emitir mensajes específicos sobre los puntos que más los preocupan y hacer que dichos actores tomen las medidas de contención deseadas. Los gobiernos deberían considerar emitir mensajes específicos para distintos grupos etarios y segmentos de la sociedad, tales como los trabajadores del sector informal, dueños de pequeños negocios, empleados, adultos mayores, etc.

3. Centralizar el manejo de las comunicaciones y establecer una clara cadena de mando.

Esto permitirá evitar el envío de mensajes públicos inconsistentes. Sin embargo, debe asegurarse también que los equipos trabajen en forma ágil, dado que la celeridad es esencial para una comunicación efectiva en situaciones que evolucionan vertiginosamente. El disenso y las divergencias en el seno del gobierno deben ser controlados para garantizar que todos los funcionarios públicos estén en consonancia respecto de cuál es el mensaje y qué se espera de ellos. Las autoridades deberían asegurarse de que las actividades de comunicación se coordinen a nivel local, estatal y federal y también entre los distintos organismos.

4. Definir los principales portavoces y coordinar sus mensajes.

Los gobiernos deben elegir portavoces que sean buenos comunicadores (director de Prensa, secretario de Gobierno, secretario de Salud, director de Control y Habilitaciones, etc.) y que se destaquen como voces fidedignas y autorizadas. Estos funcionarios deben trabajar en forma coordinada y sus mensajes deben complementarse y reforzarse entre sí (coherencia del mensaje).

5. Producir y promover contenidos basados en fuentes confiables.

Es importante que el equipo de comunicaciones use criterios específicos para seleccionar fuentes que se utilizarán para la creación y edición de contenidos, a modo de evitar la propagación de desinformación. El contenido original producido por el equipo debe ser revisado por expertos (médicos, sanitaristas, epidemiólogos), para garantizar su precisión. Es también crucial que los creadores de contenidos tengan acceso a expertos si surge la necesidad de producir determinados contenidos específicos, y que exista un proceso expeditivo de revisión y aprobación de contenidos dentro del equipo.

6. Utilizar formato, lenguaje y tono apropiados.

Al momento de preparar los mensajes, los gobiernos deben cerciorarse de que la gente entienda por qué se hace lo que se hace

y, sobre todo, por qué es importante cumplir con lo que se le dice. Asimismo, dado que las medidas de contención requieren cambios en el comportamiento, los gobiernos deben aportar guías de procedimiento y explicaciones sobre cómo poner en práctica el distanciamiento social. Los gobiernos no deben dar por sentado que el público sabrá cómo hacer esas cosas sin una guía. El contenido debe ser claro, simple y escrito en forma accesible y adaptada a las distintas audiencias.

#### 7. Comunicar de forma calma, asertiva, clara y frecuente.

El tono del mensaje es tan importante como el mensaje en sí. Cuando se transmitan medidas de contención, el tono debe ser calmado y positivo para evitar que la ciudadanía entre en pánico. La crisis de por sí ya genera un alto grado de incertidumbre, por lo que los gobiernos deberían transmitir sus propuestas de solución de una manera tranquila y alentadora. Asimismo, la frecuencia del mensaje es también crucial. Tanto el cambio de hábitos como el mantenimiento de esos cambios a lo largo del tiempo es una muy ardua tarea: la frecuencia y la repetición del mensaje son fundamentales.

#### 8. Manejar las expectativas y ansiedad de los ciudadanos.

En las comunicaciones, los gobiernos deben tener el cuidado de comunicar los progresos en las medidas de cuarentena, como también manejar la ansiedad del público. En situaciones de incertidumbre, los ciudadanos pueden comportarse irracionalmente, lo que puede hacer que empeore una situación ya de por sí complicada (ej.: consumos desmedidos de determinados productos, reuniones sociales ante desconfinamiento, excesiva circulación previas a situaciones de cierre...). Los gobiernos deben intentar anticiparse a esos comportamientos y tomar medidas.

#### 9. Identificar posibles obstáculos y actuar en consecuencia.

Los gobiernos necesitan reconocer que existen desafíos estructurales y económicos que pueden debilitar las medidas de contención. Con un alto porcentaje de la población activa trabajando en el sector

informal, viviendo al día, puede ser difícil conseguir un buen grado de acatamiento. Es fundamental que los gobiernos reconozcan estos obstáculos y que creen soluciones que permitan a la gente quedarse en sus casas. Además de medidas de transferencias directas de dinero que se consideren a nivel federal, los gobiernos locales deberían considerar alianzas con organizaciones de la sociedad civil para distribuir alimentos o incluso comidas preparadas a través de las escuelas. Estas medidas deberían ser parte de la estrategia de comunicación y de los contenidos a ser producidos y diseminados.

#### 10. Coordinar acciones con algunos medios de prensa y ONG.

Los gobiernos deberían considerar también la creación de un equipo de comunicaciones ampliado que incluya a los medios de prensa locales, a las organizaciones de la sociedad civil y a *influencers* locales, que contribuya a crear contenidos y promover y reforzar los mensajes sobre las medidas de contención. Estos “asociados” podrían contribuir a cerrar importantes brechas en los contenidos y diseminación de la información y aliviar las presiones sobre los gobiernos locales para la creación de contenidos.

Para cerrar este punto, es importante reconocer que los gobiernos locales deben y tienen que ser proactivos frente a estos desafíos y crisis. Su proximidad con la población los obliga a ponerse al frente y su conocimiento de las condiciones locales y los interlocutores les da ciertas ventajas, que deben ser puestas al servicio de la contención de la pandemia.

### 3.1 Evitar la sobrecomunicación y la apertura de más frentes de conflicto

Uno de los grandes defectos, debilidades y causas de estrepitosos fracasos en políticas comunicativas está relacionado con la sobrecomunicación, una manía por querer comunicarlo todo, de manera continua y extremadamente detallada. Es justamente una de las tareas del área de comunicación de los gobiernos locales, y sus responsables, el seleccionar y decidir qué se comunica y qué no... y de qué forma, con qué filtros hacer las publicaciones. Si no hay procesos para hacer esa selección y edición, si no hay un plan maestro que permita dirimir lo importante

y trascendente de lo ordinario, puede generarse en la ciudadanía una situación de absoluto desinterés. No todo es relevante para la población en una situación de crisis: si a todo se le da la misma importancia, se dificultará discernir lo relevante de aquello que no lo es. “Si todo es azul, el azul no existe”, dice un proverbio chino.

Leandro Graglia lo explica muy bien en su reciente obra sobre política, gestión y comunicación, en la cual introduce un apartado denominado: “No se comunica todo, pero todo comunica”. Para Graglia (2020), “la gestión debe decidir cómo se posiciona frente a una sociedad hiperconectada y bombardeada con innumerables estímulos comunicacionales provenientes no sólo del Estado, sino de los actores económicos que ofrecen sus productos, de los actores políticos que promueven sus agendas y, fundamentalmente, de la propia comunidad, cuyos miembros se han transformado en verdaderos prosumidores de información”.

Para el área de comunicación de una gestión, esto “implica que hay que elegir qué planes y actividades comunicar”. Y esto puede llevarse a cabo seleccionando “aquellos que mejor reflejan nuestra visión de futuro, la comunidad que queremos construir a partir de la implementación de nuestras políticas públicas” (Graglia, L., 2020:271). Es decir, la selección de lo que se comunicará es trascendente en el plan de crisis.

Otro de los errores al que puede llevar la sobrecomunicación es el de la innecesaria confrontación con algunos actores o aliados estratégicos (cámaras empresariales, sindicatos, colegios de profesionales, ONG, etc.).

En un contexto de crisis o conmoción, es imprescindible sumar aliados. Y, paradójicamente, una de las situaciones trampa en las que cae una gestión gubernamental durante estos períodos es aquella en la que abre frentes de conflicto múltiples, que se vuelven inmanejables. Es decir, cuando en su estrategia de comunicación, de manera planificada o no, cuestiona o critica el proceder de determinados sectores que *a priori* podrían ser aliados en la generación de consensos o en la gestión de la crisis.

Tener en cuenta el riesgo de confrontar con los actores sociales y dirigenciales, en una situación de crisis, debe ser prioritario. La rapidez con la que una comunidad salga de forma “íntegra” de la situación de conmoción/crisis dependerá del grado de consenso y acuerdo. Los enfrentamientos entre el gobierno y los actores de la comunidad solo retrasarán la esperada normalización.

### 3.2 Consideraciones para creer en lo que hacemos

La Fama (...) estridente en la sombra mueve el ala.  
De noche, y entre tierra y cielo vuela;  
¡Nunca el sueño sus párpados regala!  
De día, misterioso centinela,  
En techo o torre altísima se instala,  
Y asombro dando a las ciudades, vela,  
Y con ardor igual, doquier que gira,  
Divulga la verdad y la mentira.

VIRGILIO, *Eneida*, Lib. VI.

La “psicología del rumor” nació como disciplina y rama propia de la psicología durante la segunda guerra mundial, donde se usaron recursos comunicativos y de interferencia para debilitar al enemigo. Entre esos recursos estaba el rumor.

Para Allport y Postman, de la Universidad de Harvard, “gran parte de la conversación de la vida cotidiana es intercambio de rumores”. Y fue justamente el problema de los rumores, en tiempo de guerra, el que llevó a estos autores a investigarlos de manera sistemática y descubrir que hay “una relación unificada y coherente en los fenómenos primarios del rumor” (Allport y Postman, 1967).

### 3.3 ¿Qué es un rumor?

Antes de repasar las características del rumor, debemos definirlo. El rumor es “una proposición específica para creer, que se pasa de persona a

persona, por lo general oralmente, sin medios probatorios seguros para demostrarla” (Allport y Postman, 1967:11).

Una característica central del rumor es la insistencia con la que prolifera en ausencia de pruebas indubitables. Siguiendo esta norma, es posible discernir entre rumores y noticias basadas en información de calidad, discernimiento que sería de gran utilidad para quienes se desempeñan en oficinas de comunicación.

El problema que surge cuando ponemos en acción este esquema de análisis es que no siempre tenemos delante de nosotros la presencia de “pruebas indubitables”. En este caso, una primera acción para desenmascarar el rumor es verificar si el hecho enunciado por el relato es de evidencia próxima o remota, accesible o inaccesible. En el rumor, el nexo de comprobación ha desaparecido o está a punto de desaparecer. Si preguntáramos, por ejemplo, ¿de dónde surge tal información?, nos encontraríamos con respuestas como “*me han dicho*”, “*escuché que*”, “*se está comentando que*”... aquí el origen es desconocido, o casi desconocido.

Con respecto a la generación del rumor, dos son las condiciones básicas necesarias para que el rumor prenda en la mente de la gente y se expanda, según Allport y Postman (1967): primero, su **importancia**; segundo, su **ambigüedad**.

En el rumor hay muchas veces un “grano de verdad”, pero en el curso de su transmisión de boca en boca se lo ha recargado de adornos y fantasía, que mezclan lo verdadero y lo falso. Por lo tanto, es casi siempre imposible decir con precisión cuáles son los hechos primarios, o si tales hechos existieron en algún momento.

### 3.4 La fórmula del rumor

Como se mencionó anteriormente, las dos **condiciones esenciales de importancia y ambigüedad** están relacionadas con la transmisión del rumor en una manera cuantitativa.

Se puede establecer una fórmula para medir la intensidad del rumor, que para los autores mencionados se reduce a la siguiente expresión (Allport y Postman, 1967:25):

## R~ i x a

La fórmula establece que: la cantidad del rumor circulante variará con la importancia del asunto para los individuos afectados, multiplicada por la ambigüedad de la prueba o testimonio tocante a dicho asunto. Es, por lo tanto, una relación multiplicativa, ya que con importancia o ambigüedad igual a 0, no hay rumor.

La fórmula nos da una pista de cómo atacar y suprimir la información maliciosa que repercute negativamente en nuestra tarea comunicativa. Cuando se intente desactivar un rumor, deberá buscarse desde los departamentos de comunicación llevar a “0” algunas de esas partes multiplicativas, para frenar su circulación.

### 3.5 La información pública de calidad

El enorme volumen de información que circula a diario es procesado por una importante cantidad de actores, que reaccionan de distintas maneras y le dan distintas utilidades. Para Germán Emanuele (2019), aunque instituciones, empresas, organizaciones y la misma ciudadanía publican y comparten cuantiosa información día a día, esto no genera necesariamente sociedades más transparentes y mejor informadas, “porque ante la sobreabundancia de información es necesario facilitar su comprensión”. Por lo tanto, si se busca que “la información tenga impacto social se hace cada vez más necesario procesarla, hacerla comprensible y convertirla en conocimiento accesible a la mayor cantidad de personas” (Emanuele et al., 2019:5).

¿Cuál es, entonces, la necesidad y por qué tanta insistencia en evitar rumores e información falsa? Citando a Amado Suárez y Bongiovanni (2021), coincidimos en que la información pública de calidad es imprescindible para fortalecer el conocimiento de derechos y obligaciones de los ciudadanos y propiciar un debate apoyado en evidencias. La información es una de las bases de la democracia, ya que propicia

el intercambio de opiniones y los acuerdos, para lo cual “el ejercicio de una ciudadanía plena necesita saber qué derechos le asisten, como así también necesita información para abrir debates sobre los derechos aún no consagrados” (Amado Suárez y Bongiovanni, 2021:7).

En su obra “*Información y confianza: comunicación contra la desinformación*”, estos dos autores repasan el trayecto recorrido por la **información de calidad** en los últimos años. Ésta fue centro de atención y debate del periodismo, principal productor de información social a lo largo del siglo XX, “pero en el siglo XXI, la información es aportada por múltiples fuentes públicas y privadas, comunitarias y personales, profesionales y aficionadas, con buenas intenciones, pero también con las peores” (Amado Suárez y Bongiovanni, 2021:8). Para ambos autores, es justamente esa proliferación de información lo que contribuyó a potenciar la desinformación, “fenómeno que ya existía pero que en este siglo adquiere otra escala”, según advierten.

Está claro, entonces, que la calidad en la información es una responsabilidad de gobernantes y ciudadanos: ambos están obligados a hacer su aporte. Sabemos que al gobierno le corresponde y debe comunicar eficazmente (¡a eso apunta este capítulo!). Pero es menester recalcar aquí, y es oportuno hacerlo, que el ciudadano, en su papel de vecino, votante, habitante, sujeto de derechos y todos los roles que le corresponden, no puede desentenderse de esta responsabilidad. No es ni más ni menos que tener el hábito de conocer e interesarse sobre lo público, y dotarse de buenas fuentes para practicar una mirada crítica y activa.

También Amado Suárez y Bongiovanni (2021) insisten en esta línea, en su reciente obra. Aseguran que la calidad de la información “no puede pensarse en una sola instancia de la producción o circulación, sino como un proceso que empieza en las fuentes y termina en las audiencias”, por lo que cada instancia es valiosa por el hecho de constatarse que “todos los participantes aportan para construir una cadena de valor de la información”.

En estos tiempos, y en el tránsito de una crisis sanitaria global como la provocada por el Covid-19, todo ese procedimiento se da de manera inmediata, lo que complica muchas veces su interpretación.

*“La aceleración de los tiempos y la multiplicación de la cantidad que determina el sistema digital invita a buscar métodos colaborativos para procesar y seleccionar datos y noticias. Cada eslabón refuerza la calidad del siguiente y no hay uno solo que pueda garantizar, por sí solo, la calidad de todo el proceso. Ese sentido social y cooperativo que exige la calidad informativa la convierte en un elemento propio de la cultura en red, con la que comparte los principios de colaboración y transparencia.”* (Amado Suárez y Bongiovanni, 2021:9)

Con esta última definición podemos regresar a lo que destacábamos al principio de este capítulo, cuando poníamos en palabras de Tomasello (2013) esa característica “cooperativa” de la comunicación humana. Si hay voluntad e intención cooperativa en gobernantes y ciudadanos, el proceso de transferencia de información podrá aplicarse en la mejora del gobierno y, por ende, en la mejora de la calidad de vida. Una ciudad donde gobierno y ciudadanos busquen promocionar estas prácticas estará más cerca de lograr una vida comunitaria con una convivencia más transparente y sana. Una exigencia más para el gobierno local, que motivará un esfuerzo extra, pero que sumará mucho valor agregado en su gestión comunicativa.

### 3.6 El tiempo de las ciudades

En la introducción hacíamos referencia a la FE que depositábamos en las ciudades, como fuente de inspiración para la resolución de los conflictos humanos. Quienes integramos el CIMA coincidimos en que son las propias ciudades las que pueden generar gran parte de esas soluciones, desde la innovación, la creatividad y el interés genuino de las comunidades locales y clases dirigentes para desarrollarse.

Basta un brevísimo análisis para recapacitar sobre ese papel trascendente de las ciudades. Y es que los ciclos históricos de la humanidad, por lo menos de los últimos dos mil años, parecen dividirse en etapas que no caprichosamente responden a un patrón de evolución: se pasa de las ciudades a los principados o repúblicas, y luego a los imperios. En ese proceso de expansión, las ciudades suelen conservar la primacía en el impulso de los proyectos estatales y, ante el ocaso de los imperios, fueron y son la única esperanza de preservar una nación en medio de un

proceso de desintegración. Ahí es donde “retorna a ellas la legitimidad de origen que las convierte en elementos imprescindibles para la naturaleza humana: una de las tantas sentencias aristotélicas indiscutibles asegura que es en la ciudad, y gracias a la ciudad, que el hombre se complementa como tal” (Paoletta, 2018).

El caso argentino, parafraseando al politólogo Robert Dahl, parecería ser “no tan divergente”. Las ciudades de nuestro país, en sus orígenes, eran las que marcaban el pulso en el territorio a través de los cabildos, tanto en la vida virreinal como en los primeros años de la emancipación. Sin embargo, nunca han vuelto a ser consideradas con la potencialidad que tenían en esa época: la evolución estatal y la organización nacional les fueron quitando protagonismo, al mismo tiempo que las clases dirigentes de la nación y las provincias, luego de una etapa organizativa de relativo apogeo, fueron quedándose rezagadas, mostrando serias dificultades para un liderazgo eficiente. Parece, entonces, que el lento e injusto ocaso de las ciudades en la historia argentina coincide con el extenso declive de ese proyecto nacional.

Quienes creemos que un hecho es causa del otro consideramos urgente hacer uso de un derecho, el de “retroversión del poder creativo”. Así como Buenos Aires, en representación de las ciudades del Río de la Plata, reclamó la retroversión de la soberanía cuando nos vislumbrábamos como nueva nación, se hace necesario que sean los gobiernos locales los que pasen a tener nuevamente la “iniciativa de crear”, de buscar y aplicar soluciones y respuestas.

Gran parte de las soluciones actuales a las problemáticas urbanas emergen del potencial de las ciudades, que mantienen intacta una “reserva moral”. Esa reserva se conserva en las comunidades locales, sus gobiernos, sus clases dirigentes, sus organizaciones del tercer sector, sus empresas, productores y emprendedores, en aquellos lugares donde la diversificación ha llegado para quedarse. Las ciudades argentinas, algunas más que otras, pueden ostentar esa dinámica y originalidad en el arte de gobernar.

El software, la biotecnología, la inteligencia artificial, la robótica, nacen y se incuban en ciudades, y luego se proyectan al exterior. Es difícil ver en estos años ejemplos exitosos del camino inverso: el Estado nacional

y los provinciales no han logrado estimular una economía de avanzada, que nos haga dar saltos de calidad y emparejarnos con los países de vanguardia.

Si buscamos hoy modelos exitosos, y políticas que den respuesta a los problemas y necesidades de los vecinos, debemos mirar hacia los municipios, esas muchas corporaciones de ciudadanos que se cansaron de esperar y ser meros testigos de un desarrollo que no llega. No hay dudas de que llegó el momento de las ciudades: bienvenida la buena política local y los dirigentes que se arriesguen a crecer con autonomía y decisión.

### Referencias bibliográficas

- Allport G. y Postman L. (1967). *The Psychology of Rumor*, Traducción de José Clementi, Editorial Psique.
- Amado Suárez, A. y Bongiovanni, M. (2021). *Información y confianza: comunicación contra la desinformación*, 1a edición, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.
- Argonz, I. (2015) *Comunicación Municipal*, Secretaría de Asuntos Municipales, Dirección Nacional de Capacitación Municipal, Buenos Aires.
- Chmielewski, J. (1996). “Medios de comunicación y política”, en *Revista Colección* N° 3, 61-70, CECPUCA Ediciones, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.
- Dell’Oro J. (2008). En Korneli, Christoph et al., *Acciones para una Buena Comunicación de Gobiernos Locales: Manual de Marketing y Comunicación Política*, 1a ed., Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.
- Emanuele, G.; Battilana S.; Amado, A. (2019). *Información pública para la transparencia: acceso a la información para periodistas y sociedad civil*, 1a ed., Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.
- Frías P.J. (2005). “El Centenario de Giorgio La Pira”, en *Revista Criterio* N° 2307, Buenos Aires.
- Graglia, J.E. (2014). *Políticas públicas para el desarrollo local y regional*, ACEP Asociación Civil Estudios Populares, Buenos Aires.

- Graglia, L. (2020). *Política, gestión y comunicación: hacia el desarrollo y la legitimidad en democracia*, 1a ed., Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.
- La Pira, G. (1932). *L'anima de un apostolo*, Casa Editrice Vita e Pensiero, Milan.
- Llerena Amadeo, J. y Ventura E. (1997). *El orden político*, AZ Editora, Buenos Aires.
- Nicaretta, R (2020). *Comunicación de crisis sobre el coronavirus: 10 recomendaciones prácticas para los gobiernos locales*, Centro de Conocimiento BID.
- Paoletta, E. S. (2019) en Arraiza, E. et al., *Manual de Gestión Municipal*, 2ª edición ampliada, Konrad Adenauer Stiftung y Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas, Buenos Aires.
- Paoletta, E. S. (2018), "El tiempo de las ciudades", en *Revista Área Urbana*, Año 14, N° 67, Buenos Aires.
- Pérez Bourbon, H. (2020). *Calidad legislativa: un estudio sobre la posibilidad de aplicar normas, criterios y herramientas de gestión de la calidad en la función legislativa de un parlamento*, 1a ed., Konrad Adenauer Stiftung y Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas, Buenos Aires.
- Puig, T. (2003). *La comunicación municipal cómplice de los ciudadanos*, Paidós, Tramas Sociales, Buenos Aires.
- Sacheri, C. (1979). *El orden natural*, Eudeba, Buenos Aires.
- Tomasello, M. (2013). *Los orígenes de la comunicación humana*, Katz Editores, Buenos Aires.

## CAPÍTULO V

# **EL APOYO AL EMPRENDEDORISMO Y EL DESARROLLO DE UN CLIMA EMPRENDEDOR**

## EL ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN ESCENARIOS DE CRISIS

Por Andrés Ombrosi

### INTRODUCCIÓN

Sabemos que la crisis económica que atraviesa Argentina no fue causada por la pandemia, aunque sin dudas la potenció (tal vez exponencialmente). Por otro lado, no sería una exageración decir que los “escenarios de crisis” son casi permanentes; sin dudas, recurrentes. Ante esta situación de debilidad estructural, lo que proponemos en este capítulo es compartir las reflexiones y conclusiones compartidas con funcionarios municipales en talleres realizados durante los años 2020 y el 2021. El enfoque de los talleres se orienta al apoyo al emprendedorismo y al fomento de un clima emprendedor desde las instituciones locales.

Este enfoque elegido no es casual, sino que parte de haber identificado como una de las causas de los bajos niveles de desarrollo territorial la escasa cantidad de pymes por habitante en el país. Argentina presenta una densidad empresarial de 14 empresas empleadoras cada 1.000 habitantes, menos que Estados Unidos (64), Uruguay (51) y Chile (19), y mayor que Brasil (12) (Belacín y Arnoletto, 2019).

Desde CIMA, creemos que generando consensos de manera articulada entre el sector público y el sector privado para mejorar las condiciones que fortalezcan el clima emprendedor en las localidades, muchas iniciativas que no pasan de la etapa de ideación podrán concretarse y tener su oportunidad en el mercado, con el consiguiente impacto en la generación de empleo y mejora de las oportunidades de desarrollo personal en los territorios.

Cerraremos el capítulo con un anexo de acciones sugeridas en aquellos encuentros y la invitación a sumar nuevas experiencias a las comentadas.

## 1. PUNTOS DE PARTIDA

### 1.1 Sin magia, personalismos ni atajos

Hay un interrogante que a la mayoría de los agentes vinculados al desarrollo local nos interpela: ¿por qué hay territorios pujantes que crecen, se reinventan y siguen creciendo, y por qué otros territorios no logran hacerlo?

Cuanto más nos adentramos en el estudio del tema, más comprendemos que habrá tantas respuestas como territorios interroguemos. Lamentablemente, en esta disciplina tampoco hemos dado aún con la piedra filosofal; y mientras esto no ocurra, si queremos que nuestros territorios se desarrollen, no podremos apelar a la magia, sino al trabajo: al trabajo en equipo y de largo plazo.

Ya no hay un único sector que pueda construir el desarrollo por sí solo. Como humanidad, en la historia reciente hemos experimentado variadas alternativas, que fueron desde la mano de hierro (que derivó en ahorcamiento de la iniciativa privada y las libertades individuales) a la mano invisible (que derivó en desigualdad e injusticia social). Si hay algo que caracteriza a los territorios pujantes es que trabajan juntos sociedad, Estado, sector privado y sector del conocimiento; que el diálogo es el protagonista y los consensos, el primer éxito; y que la piedra basal del desarrollo –aunque hay agentes estratégicos– nunca es una sola persona o institución.

Otra característica común es que los procesos de desarrollo de un territorio son eso: procesos. No hay atajos. Al estudiar casos, observamos

que el espíritu emprendedor parece hereditario: generación tras generación, crece, se intensifica, se consolida ante las crisis y crece exponencialmente con las oportunidades.

## 1.2 Reflexiones sobre la marcha

Estas reflexiones que compartiremos a continuación distan de ser una construcción teórica. No brindan la respuesta a nuestra primera pregunta, ni tienen la receta para crear energía emprendedora en los territorios. Tampoco tienen una coherencia sistémica. Y esto es así porque son reflexiones y experiencias que han sido compartidas por todos los participantes de los espacios de cierre de las Jornadas de Desarrollo Local y de las Jornadas de Gobiernos en Tiempos de Crisis que el Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas (CIMA), junto a la Fundación Konrad Adenauer (KAS), ha dictado en estos últimos años en la Patagonia argentina.

Este rol de relatores y compiladores de testimonios de tantos agentes del desarrollo local que participaron bajo la metodología de taller en los encuentros es un privilegio y una enorme responsabilidad, ya que compartir con un público que no pudo participar de manera directa reflexiones tan ricas, diversas y a la vez situadas en un lugar y tiempo concreto, constituye todo un desafío.

Se trata de experiencias construidas sobre la marcha, que no han podido todavía ser evaluadas, corregidas y mejoradas. El objetivo de CIMA al compartirlas no es que sean replicadas, sino que sirvan de inspiración para que cada territorio crezca en la convicción de que es posible –y conveniente– darse su propio proceso de desarrollo local.

## 1.3 Nuestro marco de convicciones

En el CIMA compartimos la convicción de que la sociedad debe organizarse bajo tres pilares estructurales: la búsqueda permanente del bien común, la subsidiariedad y la solidaridad. No es el objeto de este artículo abundar sobre estos principios del humanismo cristiano y la Doctrina Social de la Iglesia, pero nos parece un acto de transparencia que el lector sepa desde qué convicciones íntimas y personales concebimos el desarrollo.

Podrán ver, en las páginas que siguen, que no proponemos subsidios para el desarrollo, sino incentivos. Aunque, a la vez, no cuestionamos las ayudas gratuitas, ya que muchas veces hay miembros de la sociedad que no cuentan con los medios individuales para procurarse su desarrollo, y aquí es cuando prima la solidaridad.

Verán también que sostenemos que el desarrollo debe ser diseñado localmente, y para que eso sea posible es necesario fortalecer las capacidades institucionales, productivas y tecnológicas locales (Orfali y Paoletta, en Arraiza, 2016). Esto así, pues tenemos la convicción de que la subsidiariedad<sup>43</sup> es el camino para promover la iniciativa de los individuos y el consiguiente desarrollo de sus comunidades. La subsidiariedad no excluye, sino que promueve sinergias, por eso alentamos a que el diseño local de una agenda de desarrollo productivo se aborde multinivel (nación, provincias y municipios) y, a la vez, con una permanente articulación entre los sectores público y privado (con y sin fines de lucro).

Por último, creemos que el desafío siempre es construir fortalezas en los territorios (territorios que ya estaban muy débiles estructuralmente aun antes de la pandemia). Como hemos dicho antes, ese desafío es de largo plazo, es intergeneracional, dinámico, con avances y retrocesos. Con estas reflexiones que siguen intentamos aportar al diseño de estrategias

43 Este principio ha sido claramente sintetizado en la Carta Encíclica *Quadragesimo Anno* del papa Pío XI, dada el 15 de mayo de 1931:

*"73. (...) como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos.*

*80. Conviene, por tanto, que la suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, en los cuales, por lo demás perdería mucho tiempo, con lo cual logrará realizar más libre, más firme y más eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia, en cuanto que sólo él puede realizar, dirigiendo, vigilando, urgiendo y castigando, según el caso requiera y la necesidad exija. Por lo tanto, tengan muy presente los gobernantes que, mientras más vigorosamente reine, salvado este principio de función 'subsidiaria', el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, tanto más firme será no sólo la autoridad, sino también la eficiencia social, y tanto más feliz y próspero el estado de la nación."*

locales para apoyar, acompañar y asistir a las pymes y a los emprendedores que tienen un rol estratégico en la agenda de fortalecimiento y de desarrollo de un sistema económico que desafíe las desigualdades territoriales de nuestro país y sean protagonistas de la construcción del bien común y la dignidad de las personas.

## 2. EL DESARROLLO LOCAL

### 2.1 Mucho más que crecimiento

Cuando nos referimos al desarrollo local, estamos contemplando mucho más que crecimiento económico. Compartimos una conceptualización de desarrollo local del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA, 2007), a la cual adherimos: “es (el desarrollo local) un proceso implementado por los actores del territorio, que procura fortalecer las capacidades locales y aprovechar los recursos propios y externos para consolidar el entramado socio-institucional y el sistema económico-productivo local, con el propósito de mejorar la calidad de vida de esa comunidad”.

Nos permitimos ampliar esta visión añadiendo dos elementos más: ese proceso debe tener en miras la sostenibilidad ambiental y partir de un compromiso profundo con la identidad de una comunidad, tanto en lo que se refiere a sus aspiraciones como a su imaginario sobre su destino común de cara al futuro.

Asumimos como relevante el carácter dinámico y en constante evolución del desarrollo territorial y, por tanto, la necesidad de revisar los marcos y métodos con los que se lo aborda constantemente, así como las herramientas y políticas que se diseñan para apoyarlo.

### 2.2 La planificación local del desarrollo

Asumir una concepción del desarrollo territorial como proyecto colectivo implica que el mismo debe ser construido colectivamente. Ese proceso no estará exento de conflictos a gestionar y acuerdos a facilitar, y (siguiendo a Amartya Sen) deberá considerar tanto el desarrollo económico-productivo y los mecanismos de distribución del ingreso como

el fortalecimiento de las instituciones y los esquemas para la toma de decisión, un uso adecuado (responsable y sustentable) de los recursos naturales y la ampliación de las capacidades de libertad de sus habitantes para elegir sus proyectos de vida.

Desde el CIMA insistimos en la importancia de la articulación entre el sector público, el privado y los vecinos (CIMA y GDFE, 2018). Porque se necesitan acuerdos que sean genuinos para la sociedad y que no dependa de la sola voluntad circunstancial de un funcionario que tenga la responsabilidad de administrar la ciudad por un período de tiempo determinado. Si no existe una profunda articulación entre el sector público local, el sector privado (con y sin fines de lucro), el ecosistema educativo y de generación de conocimientos y competencias, y la comunidad organizada, las transformaciones que se planteen no serán posibles ni sostenibles.

Existen numerosas modalidades para avanzar sobre el diseño de un plan estratégico consensuado, pero hay algunos aspectos que se reiteran en los procesos de articulación y co-creación de consensos exitosos, y en ellos nos queremos centrar. Como hemos advertido al comienzo, lo que compartimos no es un análisis teórico contrastado; apenas son comentarios que compartimos como observadores y gestores de las agendas locales. De más está señalar que estos aportes no constituyen recetas, tampoco fórmulas mágicas que garanticen consensos inmediatos; sólo se trata de la sistematización de algunos de los hallazgos que en los talleres han ido surgiendo.

A efectos de organizar un poco estas observaciones, las presentaremos en cinco pilares:

- A. La búsqueda de los denominadores comunes.
- B. La identificación de causas por sobre la descripción de efectos.
- C. La admisión de que a veces no hay nada más urgente que lo importante.
- D. La planificación inversa (*backward design*) como estrategia de abordaje del largo plazo.
- E. El desarrollo de una estrategia de comunicación que legitime el proceso.

*a) La búsqueda de los denominadores comunes*

Tal vez la manera más gráfica de ilustrar esta propuesta metodológica sea volviendo a la escuela primaria. Hay un ejercicio que nos enseñan en matemática, que tiene por objeto hallar el mínimo común denominador. ¿Para qué se usa? Para permitir que dos fracciones actúen entre sí y podamos hacer con ellas las operaciones que deseemos. La manera fácil de hacerlo es multiplicando entre sí los denominadores de las fracciones (el número de abajo), pero esa solución puede hacer que perdamos muchos otros denominadores comunes más pequeños, de allí que nos enseñen a buscar el mínimo común.

Continuando con la alegoría, si las fracciones son sencillas, la búsqueda del mínimo común denominador es casi intuitiva, pero el problema viene cuando las fracciones son grandes o muchas y los denominadores poco amigables (con perdón de los matemáticos). Ante estas dificultades, tenemos que empezar a descomponer en factores primos cada número, después elegir los factores comunes y no comunes elevados al mayor exponente y, por último, tendremos que multiplicar los factores elegidos para descubrir el mínimo común denominador.

Es fundamental que cualquier proceso de articulación pueda identificar los puntos de acuerdo sin caer en la tentación de suscribir consignas a las que todos prestamos adhesión, siempre que no debamos profundizar en cómo lograrlas (priorizar la educación, eliminar la pobreza, modificar la matriz productiva y consignas similares en las que rara vez nos detenemos a planificar cómo alcanzarlas).

Tan importante es esto como lo es dejar de lado aquellos temas que por coyunturales e inmediatos no permiten levantar la vista hacia un horizonte más distante en el que se pueda compartir una mirada más centrada en el porvenir que en los intereses del momento de cada sector. Cuando se afirma esto, de ningún modo creemos que los temas de coyuntura se deban ignorar; simplemente entendemos que no deben formar parte de la agenda de un espacio de articulación multisectorial que tiene por objeto el desarrollo del territorio. Deben ser gestionados en el ámbito apropiado y de la manera adecuada.

*b) La identificación de causas por sobre la descripción de efectos*

Cuando se aborda la identificación de problemas y el diseño de políticas públicas para resolverlos, es fundamental darnos tanto el tiempo como el espacio de estudio y discusión para identificar las causas de los problemas. Naturalmente, ante una situación de emergencia, el sector público debe acudir a atender y minimizar los efectos de cualquier problemática, pero si el objetivo es solucionar el problema no puede quedarse sólo en ese necesario paliativo.

En un ámbito de planificación y de adopción de medidas de mediano y largo plazo, el esfuerzo debe girar en solucionar las causas profundas de los inconvenientes que de manera recurrente enfrenta un territorio. Y volvemos a aclarar que cuando se sostiene esto, de ningún modo pensamos que la atención de los problemas deba postergarse; simplemente creemos que no es constructivo que formen parte de la agenda de este tipo de espacios.

*c) La admisión de que a veces no hay nada más urgente que lo importante*

Nuestra Argentina, lamentablemente, tiene una reiterada propensión a postergar los asuntos importantes porque hay urgencias que siempre se anteponen. Ante esta conducta reiterada, sería poco criterioso esperar resultados diferentes a los que vemos suceder en nuestra realidad recurrentemente.

Para que estos espacios de articulación sean efectivos en el mediano y largo plazo, deben asumir que abocarse a trabajar en los asuntos importantes es su mayor urgencia. Esto se vincula necesariamente con el pilar anterior y puede ser una buena herramienta metodológica para no debilitar el espacio: si el tema es urgente y hay que dejar de lado todo lo que se estaba haciendo, ese tema no es para esta mesa.

*d) La planificación inversa (backward design)*

Asumimos que es muy dificultoso para la dirigencia (privada y pública) planificar el largo plazo. El contexto país no suele aportar mucho para

facilitar la tarea, sino todo lo contrario. Y si a esto sumamos un exitismo en el común de la sociedad más una suerte de sensacionalismo en los medios masivos de comunicación, tenemos un cóctel que desalienta cualquier trabajo que tenga un horizonte más allá de los 4-5 años. Por eso hay que traer el horizonte más cerca. Porque no podemos eludir que el nuestro es un tiempo en el que deben demostrarse resultados de manera permanente, y no alcanza con mostrar meros avances (sea por cierres de balance o por procesos electorales, lo mismo da).

Existe una técnica en la planificación educativa que tiene casi setenta años y que en la industria instrumentó Honda en los 90, y que se conoce como planificación inversa o *backward design*. Consiste en plantearse un objetivo a largo plazo y deconstruir el camino regresando hacia el presente para planificar las acciones necesarias para poder alcanzar el objetivo.

Consideramos que esta técnica se ajusta al diagnóstico que compartimos antes. Si hay una mirada similar sobre los temas a abordar y una vocación de consensuar juntos los objetivos a alcanzar, será conveniente empezar por esas coincidencias de horizonte compartido para luego desandar hacia el hoy los pasos intermedios que hagan posible aquel horizonte que juntos deseamos construir.

#### *e) El desarrollo de una estrategia de comunicación que legitime el proceso*

Sin intención de reiterar conceptos vertidos en capítulos anteriores, queremos resaltar el hecho de que, para forjar y consolidar estas alianzas para el desarrollo, son muy importantes tanto la definición de metas medibles como la búsqueda de hitos alcanzables en un plazo relativamente breve, que puedan ser comunicados tanto hacia el interior de la alianza como hacia el exterior.

Este aspecto de comunicar para legitimar es fundamental para la sociedad, para los medios de comunicación y fundamental para un funcionario que debe mostrar siempre resultados, aun en medio de los procesos. Una política de desarrollo local necesariamente se planifica a mediano y a largo plazo. No se planifica para dos años o para cuatro.

Los países o las ciudades no se desarrollan en tan corto plazo. Entonces, ¿cómo hacemos para que una sociedad tan exigente y tan descreída de sus dirigentes pueda confiar –y participar– en un proceso de desarrollo que necesariamente conlleva un largo plazo? Consideramos que con hitos alcanzables intermedios, o “victorias rápidas”, como parte de la doctrina las denomina.

Al planificar una política pública, deben incorporarse estas estrategias de apoyo a la viabilidad social y política de procesos de largo plazo. A la vez que van a demostrar a propios y extraños avances en el proceso, también van a permitir evaluar internamente si se avanza por el camino correcto o si es necesario reorganizarse y revisar las acciones planificadas.

El ejemplo simple está dado por la decisión de generar un nuevo parque en una ciudad. Si suponemos que no se trasplantarán árboles, este objetivo debe planificarse a quince o veinte años, con lo cual, si no comienza hoy la plantación de los árboles, ese parque nunca va a llegar. En este caso, el facilitador o coordinador del plan deberá transmitir a los otros dirigentes, a la oposición, a la ciudadanía y a los medios que este árbol que se planta hoy, ese diseño paisajístico que se aprobó ayer y las obras que se comienzan a realizar paulatinamente, es lo que hace falta para que el parque exista en veinte años. Y ese esfuerzo de comunicación del que hablábamos en capítulos anteriores tiene que incorporarlo de manera fundamental el diseño de la política pública. De lo contrario, existe el probable riesgo de precipitar el desgaste o la deslegitimación de un proceso. Máxime en el caso del desarrollo en que se muestra algo que está muy lejos, que nadie puede ver todavía y que ningún funcionario podrá inaugurar en el corto plazo.

### 3. CLIMA DE INVERSIONES LOCAL

#### 3.1 Aliados para el desarrollo

Ya hemos destacado que entendemos el desarrollo no sólo como el crecimiento y la instalación de empresas, sino como el proceso basado en un plan que define y construye el territorio que deseamos, y lo hace a

través de la institucionalización de mecanismos que le den sustentabilidad en el tiempo. Que implica, además, un crecimiento económico, cultural y social sostenible medioambientalmente y también socialmente. También hemos insistido en el fortalecimiento de la relación y la búsqueda de consensos de manera permanente entre el sector privado, el sector público y los vecinos, para que los acuerdos sean genuinos y de toda la sociedad, y que no dependan de la voluntad circunstancial de un funcionario al que le toca administrar la ciudad durante cuatro u ocho años.

El CIMA está conformado por personas que nos desempeñamos en todos estos sectores de la sociedad. Eso nos permite ver con absoluta claridad la potencialidad sinérgica que se puede generar cuando trabajan juntos. También nos permite dialogar y descubrir cuáles son los principales obstáculos para hacerlo, y eso es lo que vamos a tratar de compartir en este apartado: algunas pistas para que el sector público y el sector privado se conviertan en aliados para el desarrollo.

### 3.2 Condiciones para promover la inversión

Para que haya un genuino desarrollo, es fundamental que en una localidad o territorio haya un clima de inversión que propicie los negocios (o al menos que no los desaliente)<sup>44</sup>. De la misma manera en la que hemos insistido en que el desarrollo es mucho más que crecimiento económico, a la vez reconocemos que éste es un elemento central para que el desarrollo se alcance. Que no sea todo no minimiza en absoluto su determinante importancia.

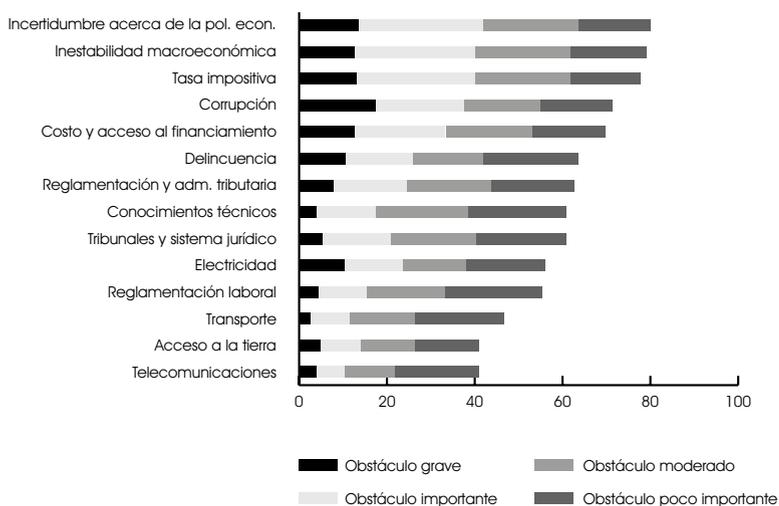
La alianza para el desarrollo entre los gobiernos locales y el sector privado de un territorio a la que aludíamos en el punto anterior empieza con una simple pregunta que debe formular el Estado al emprendedor: ¿qué podemos hacer para que inviertas en esta localidad, para que asumas el riesgo e intentes crecer, generar más y mejores puestos de trabajo?

44 Entendemos el clima de negocios como el conjunto de factores específicos de un lugar que configuran las oportunidades e incentivos de las empresas para realizar inversiones productivas, crear empleo y ampliar sus operaciones (Warrick Smith y Mary Hallward-Driemeier, 2005).

Más adelante vendrá otra pregunta: ¿qué podemos hacer para alentar y favorecer la iniciativa privada entre nuestros vecinos?

Observamos que esa primera pregunta, que cualquier funcionario local vinculado a la producción y el emprendedorismo debería formular permanentemente al sector privado de su localidad, no suele hacerse. La mayoría de los agentes del sector público construyen las herramientas de fomento al sector privado sin dialogar con este sector al que intentan promover. Aunque no seamos capaces de explicarlo, más del 80% de los funcionarios de las áreas productivas que pasaron por nuestros talleres no habían consultado al sector privado al momento de diseñar su plan o agenda de gestión.

Para ilustrar qué suelen mirar las grandes empresas al momento de analizar los sitios donde radicar sus inversiones, traemos los resultados de una encuesta que el Banco Mundial realiza anualmente:



Fuente: encuestas del Banco Mundial sobre el clima de inversión.

Nota: se solicitó a las empresas que clasificaran estos temas según el grado en que constituyen un obstáculo al crecimiento y al desarrollo de sus actividades en una escala de cinco puntos (entre “no constituye un obstáculo” y “constituye un obstáculo grave”)

El Banco Mundial también construye otro indicador relacionado con la medición objetiva de las regulaciones para hacer negocios en 190

economías nacionales. El informe se publica todos los años y se llama Doing Business. En la tabla que compartimos a continuación (2020) podemos ver el ranking de países con mejores condiciones para hacer negocios. Se construye tomando en cuenta las respuestas de las empresas sobre cómo es cada país para abrir un negocio, para sacar permisos de construcción y hacer trámites con el Estado, cómo se obtiene la electricidad, si hay infraestructura, cómo se registran las propiedades, si se puede obtener un crédito, si hay protección legal para los inversionistas minoritarios, cómo es el sistema tributario, cómo funciona el régimen de intercambio comercial con otros países. Son algunos de los indicadores que van poniendo al país en una posición determinada. Argentina ocupa el puesto 126; hay mucho para mejorar:

Economía	Global Rank	Apertura de un negocio	Manejo de permisos de construcción	Obtención de electricidad	Registro de propiedades	Obtención de crédito	Protección de inversionistas minoritarios	Pago de impuestos	Comercio transfronterizo	Cumplimiento de contratos	Resolución de la insolvencia
Nueva Zelanda	1	1	7	48	2	1	3	9	63	23	36
Singapur	2	4	5	19	21	37	3	7	47	1	27
Hong Kong	3	5	1	3	51	37	7	2	29	31	45
Dinamarca	4	45	4	21	11	48	28	8	1	14	6
Corea del Sur	5	33	12	2	40	67	25	21	36	2	11
Estados Unidos	6	55	24	64	39	4	36	25	39	17	2
Georgia	7	2	21	42	5	15	7	14	45	12	64
Reino Unido	8	18	23	8	41	37	7	27	33	34	14
Noruega	9	25	22	44	15	94	21	34	22	3	5
Chile	59	57	41	39	63	94	51	86	73	54	53
México	60	107	93	106	105	11	61	120	69	43	33
Colombia	67	95	89	82	62	11	13	148	133	177	32
Uruguay	101	66	151	65	119	80	153	103	150	104	70
Brasil	124	138	170	98	133	104	61	184	108	58	77
Paraguay	125	160	75	109	80	132	143	126	128	72	105
<b>Argentina</b>	<b>126</b>	<b>141</b>	<b>155</b>	<b>111</b>	<b>123</b>	<b>104</b>	<b>61</b>	<b>170</b>	<b>119</b>	<b>97</b>	<b>111</b>
Ecuador	129	177	114	100	73	119	114	147	103	96	160
Bolivia	150	175	139	96	148	144	136	186	100	109	103
Venezuela, RB	188	190	175	174	145	132	170	189	188	150	165
Eritrea	189	185	186	187	178	186	185	153	188	107	168
Somalia	190	188	186	187	153	186	190	190	166	116	168

Fuente: Banco Mundial, Doing Business, “Midiendo regulaciones para hacer negocios”, <https://espanol.doingbusiness.org/es/doingbusiness>.

Si bien es cierto que la mayoría de las cuestiones señaladas tienen más que ver con la macroeconomía y escapan a las competencias de los gobiernos locales, quisiéramos enfocar en el modo de construir el diagnóstico, y en este sentido destacamos el rol determinante de la capacidad de preguntar, escuchar las respuestas e iniciar un diálogo que permita diseñar una agenda de trabajo conjunto entre el sector público y el sector privado.

Adicionalmente, y ya pensando desde y para la jurisdicción local, recogemos estos factores señalados en los talleres como algunos de los elementos para promover el fortalecimiento de un clima de inversiones en un territorio:

- Creación de un espacio público institucionalizado, sistematizado y permanente de formación de emprendedores.
- Reconocimiento del valor social que tiene un emprendedor (sea público o privado).
- Herramientas de financiamiento diferenciales favorables y asistencia para acceder a ellas.
- Políticas de incentivos fiscales claramente establecidas y que se mantengan en el largo plazo (beneficios de estabilidad fiscal).
- Programas potentes de acompañamiento para la etapa de nacimiento y consolidación (el mensaje tiene que ser muy fuerte en este sentido, el emprendedor debe confiar en que contará con apoyo si asume el riesgo).
- Capacidades relacionales profundas en los agentes estatales (empatía, compromiso, comunicación, mediación), que les permitan generar confianza en los emprendedores.

## 4. EMPRENDEDORISMOS EN TIEMPOS DE PANDEMIA

### 4.1 Emprendedorismos

No es el objeto de estas reflexiones profundizar sobre los diferentes tipos de emprendedorismos. Pero sí es importante dejar aclarado que bajo este concepto se engloban realidades totalmente disímiles, que requieren políticas totalmente diferenciadas; de allí que hayamos elegido el plural para referirnos a ellos.

A efectos de simplificar la exposición, clasificaremos a los emprendedores en dos grandes grupos:

- Los emprendedores por libre elección
- Los emprendedores por necesidad

En la primera categoría están todos aquellos para los que emprender es una alternativa entre otras. No importa si se trata de un mandato familiar, una oportunidad de negocios o convicción. Son emprendedores porque eligen serlo.

En la segunda categoría agrupamos a todos aquellos que no han podido encontrar otro modo de ganarse la vida y emprenden para cubrir sus necesidades básicas. En Argentina, luego de la crisis de finales de los 90, este segundo grupo ha crecido significativamente y se han generado variadas políticas públicas específicas para ellos. De hecho, la mayoría de las áreas de emprendedorismo en los gobiernos locales trabajan con este grupo y están más vinculadas a lo social que a lo productivo.

Aunque ambos grupos son emprendedores, no cuesta asumir que necesitan y esperan muy diferentes acciones por parte del Estado. Al diseñar políticas de fomento y apoyo al emprendorismo y a las pymes locales, las estrategias serán totalmente distintas, dependiendo de con cuál de estos tipos de universos emprendedores estemos trabajando. Incluso cada uno de estos dos subgrupos que arbitrariamente planteamos se dividen en muy diversas especificidades (no es lo mismo un emprendedor por necesidad que tiene acceso o familiaridad con los medios digitales que uno que no lo tiene; como tampoco es lo mismo un emprendedor por libre elección dedicado al software que un artesano o un industrial).

Un secretario de producción de un municipio patagónico nos comentaba lo siguiente: “En mi oficina todo lo que tiene que ver con la economía popular y la economía social se aborda desde una estrategia específica: a ese sector económico se lo apoya desde la cercanía, la asistencia y la presencia; muchas visitas y largas charlas. A las pymes, en cambio, se las apoya desde otro lugar: son empresas con estructura, con personal, con administración, que se alinean con los bancos, con la AFIP, tienen otros problemas y tienen otras oportunidades; más que nada, buscan

crédito. A los emprendedores de alto impacto sé que no los puedo tratar como a un metalúrgico, porque ellos, con su capacidad intelectual, con una mínima inversión son capaces de generar negocios muy grandes. Yo los mando a la universidad, porque ni sé qué necesitan”.

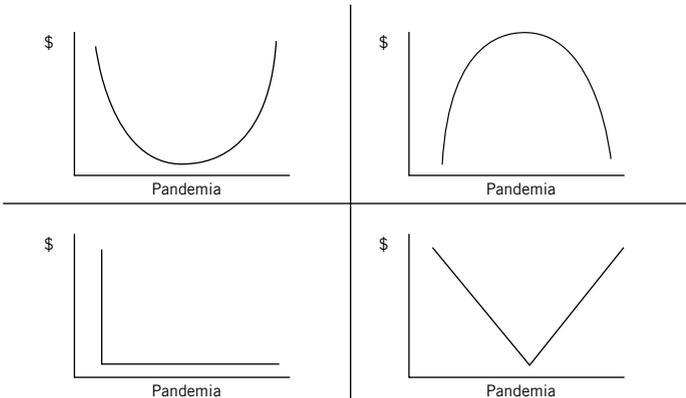
Cada uno de estos emprendedores necesita un acompañamiento totalmente diferente. Y eso hay que asumirlo desde las áreas locales; y, como en el testimonio compartido, si en las áreas no se cuenta con la capacidad técnica para ayudar, hay que gestionarla en organismos más grandes, en la provincia, la nación o la universidad. Siempre debe primar la decisión de ser facilitadores de su desarrollo.

#### 4.2 Situaciones ante la crisis

Hemos dicho antes, y conviene reiterarlo ahora, que la crisis por la pandemia, que aún no podemos terminar de magnificar, viene a darse sobre una economía que ya estaba en crisis. Una crisis que, desde nuestro punto de vista, es estructural y afecta de manera permanente a las oportunidades de desarrollo.

Frente a cada cimbronazo económico (en este caso la pandemia), cada empresa se encontrará en una situación particular. Hemos decidido englobarlas en cuatro grandes grupos, de acuerdo con el impacto de la situación en su facturación:

#### Situaciones particulares de las empresas



La primera, la situación en U, es una empresa que va cayendo en su producción paulatinamente y tiene una recuperación lenta. Pensemos, por ejemplo, en un bar que por conciencia ciudadana empezó a bajar la cantidad de gente que asistía y luego cerró. A medida que fue pasando el tiempo, generó un mecanismo de *delivery*, generó su página web, puso un servicio para entregas en la puerta, y eso hace que recupere su paulatinamente parte de sus ingresos.

Por otro lado, tenemos la situación inversa. Pensemos en las empresas de insumos de salud (elaboración de barbijos, producción de alcohol en gel, vacunas, etc.), que por causa de la pandemia han incrementado repentinamente su facturación y ganancias, aumentando su productividad mediante la contratación de más personal y la incorporación de más turnos de producción. Sería razonable que en cuanto la situación sanitaria comience a estabilizarse, la demanda de sus productos decaiga. Aun cuando no necesariamente vuelva al nivel inicial, es altamente probable que ya no compremos tantos barbijos, seguramente consumamos menos alcohol en gel, al tiempo que es posible que se incremente la presencia de competidores.

La situación crítica (L) ilustra una drástica caída de ingresos, con una recuperación imposible, muy lenta o a largo plazo. Pensemos en todos los negocios vinculados al turismo. En este caso, son empresas que necesitan soluciones que poco tienen que ver con los casos anteriores.

Por último, graficamos con una V las empresas que sufrieron una caída pero lograron un crecimiento rápido. Son aquellas que tienen la posibilidad de adecuarse rápidamente; por ejemplo, los supermercados o las casas de ventas de artículos para el hogar que tienen plataformas digitales. Sin dudas han sufrido una retracción en sus ventas, pero pudieron recuperarse y salir adelante con celeridad.

Para cada uno de estos subgrupos de empresas, el diseño de la estrategia para ayudarlos a la recuperación tiene que ser distinto necesariamente y cada gobierno deberá diseñar políticas de asistencia específicas. En el apartado final que a modo de anexo cierra este capítulo, abordaremos ejemplos de políticas implementadas para distintas situaciones.

## 5. APOYO A LOS EMPRENDEDORES Y ECOSISTEMA EMPRENDEDOR

### 5.1 Alentar y apoyar la actividad empresarial

El Banco Mundial, al presentar el proyecto *Doing Business* ya mencionado, sostiene que “para poder fomentar el crecimiento impulsado por el sector privado, los países deben ser capaces de establecer un marco regulatorio e institucional que permita a las empresas nacionales y extranjeras invertir, establecerse y crecer, tanto internamente como a nivel internacional”.

Coincidimos en que las políticas y regulaciones cumplen una función muy significativa para estimular la actividad empresarial, ya que no sólo pueden promover la inversión, sino que también reducen la incertidumbre de las actividades de negocios cotidianas, lo que a su vez incentiva al sector privado a invertir, competir y crecer. Pero nos permitimos señalar que no son suficientes por sí mismas: hay todo un entramado sociocultural que debe promoverse sistemática e intergeneracionalmente para que podamos forjar un ecosistema emprendedor que promueva y facilite la iniciativa privada en los territorios.

Les proponemos situarnos en un escenario idealizado por la mayoría de los dirigentes públicos: la concreción en el territorio de una gran inversión que no genera resistencia de la comunidad. En el caso de que sucediera, ¿podría ser vinculada con empresas y negocios de propiedad y gestión local? ¿Habría una capacidad local de respuesta a las oportunidades que toda gran inversión conlleva? Aquí no bastará con una regulación que obligue a los inversores al desarrollo de proveedores locales o al comercio local si no hay en el territorio capacidad empresarial.

El diseño de políticas sostenibles de apoyo al desarrollo del sector y la iniciativa privada, que sean a la vez inclusivas localmente y eficientes en su ejecución, son la clave para el desarrollo de los territorios. Para instrumentar este cambio, se requieren muchas acciones simultáneas y complejas:

- el trabajo coordinado de todos los niveles del Estado y todos los sectores de la sociedad;

- la definición consensuada de las prioridades de reformas en el corto, mediano y largo plazo;
- establecer metas claras con resultados cuantificables;
- fortalecer la capacidad institucional de los mecanismos de diálogo entre los sectores público y privado, y de los distintos niveles y reparticiones del Estado entre sí.

Pero consideramos que antes de todo esto se requiere un gesto potente. Un gesto que, consideramos, debería partir desde el Estado hacia los emprendedores, y que tiene que ver con lograr que cuando un emprendedor se acerca a una oficina pública, salga con la sensación de que su municipio quiere ayudarlo y no ponerle trabas. De la misma manera que tantos funcionarios han compartido sus experiencias en que cada poblador de un destino turístico se convierte en un guía para los turistas, de la misma manera deberían trabajar para que cada agente público se convierta en un asesor o facilitador de los emprendedores. Compartimos a continuación unas pistas para hacerlo surgidas de los propios talleres:

## 5.2 Cambio de paradigmas en la administración pública local

*Del control al asesoramiento:* la administración del Estado en nuestro país se diseñó bajo un paradigma de control y regulación, pero los desafíos actuales propician la generación de una nueva dinámica. Los resultados de un relevamiento entre empresarios de parques industriales de la provincia de Buenos Aires en el año 2015 señalaba que para el 70% de los encuestados, el rol de los empleados de las áreas de producción era identificar lo que faltaba en una solicitud, cifra que ascendía al 92% cuando se trataba del área de habilitaciones de un municipio.

¿Qué tan difícil sería para los gobiernos locales que esos mismos agentes tengan una actitud de asesoría frente a un emprendedor? Es un cambio de actitud, nada más que eso. Lo que proponemos es pasar de un paradigma de control a un paradigma del asesoramiento. No se trata de modificar las reglas, sino de que los emprendedores reciban ayuda para cumplirlas. No esperar a que el emprendedor traiga un plano para

decirle que así no le pueden habilitar la cocina donde elabora sus productos, sino que el objetivo sea ayudarlo antes y decirle qué es lo que tiene que tener en cuenta cuando inicie la obra.

*De la quita de tasas a la estabilidad fiscal:* en lo que se refiere al sistema tributario local, en especial a la quita de tasas, nosotros proponemos abandonar el paradigma de la exención fiscal absoluta; no estamos de acuerdo con no cobrar impuestos. Proponemos otro paradigma, el de la estabilidad fiscal: quien está pensando en invertir lo que necesita es tener minimizados sus riesgos, busca estabilidad. No le sirve saber qué impuestos paga hoy si es posible que en la próxima gestión le puedan cambiar todos. Un pacto de estabilidad fiscal a diez años (o a los que necesite para amortizar la inversión), que brinde al emprendedor la certeza de que ante incrementos de alícuotas o nuevos impuestos, su proyecto no será alcanzado.

*De la eximición fiscal por radicación a la eximición por metas:* en lo referido a la eximición de impuestos o tasas, en la Argentina y en la mayoría de las provincias, la misma se vincula a la radicación del proyecto. Hay países en los que se da en función de metas, y las mismas pueden estar vinculadas a la cantidad de empleos generados y sostenidos, desarrollo de proveedores locales, empleo local o de personas vulnerables, desempeño ambiental, etc. Mientras cumplan los compromisos asumidos para obtener el beneficio, seguirán manteniéndolo.

*Del subsidio a la incubación:* pasar del paradigma del subsidio al paradigma de la incubación o, todavía más ambicioso, la aceleración de empresas. Hay emprendedores que no necesitan un subsidio solamente. Necesitan que alguien los acompañe en su gestión comercial, en abrirles oportunidades de negocios, que los ayuden a gestionar sus permisos, a evaluar las diferentes alternativas para armar su ropaje jurídico, cómo inscribirse y mantenerse en regla fiscalmente, etc.

*De la construcción de parques industriales a sembrar empresas:* la mayoría de los municipios tienen en su agenda la tramitación de permisos para la creación de parques industriales. Sea por cuestiones de ordenamiento territorial o por promoción de inversiones, siempre es un objetivo al que se dirigen muchos esfuerzos en tiempo y recursos. Lamentablemente, la mayoría de las veces esos espacios cuentan con la norma

de habilitación, pero son terrenos baldíos, o subutilizados. Es evidente que lo importante es la capacidad del territorio para sembrar empresas. Claro que si el terreno es ideal, las posibilidades de desarrollo de esas empresas será mucho mayor, pero lo imprescindible son las empresas y no el parque. Entonces, un municipio debería revisar sus prioridades antes de destinar sus recursos a la infraestructura dura de un parque si no cuenta con interesados en aprovechar esa inversión.

*De formar empleados a impulsar emprendedores:* es muy importante acentuar los esfuerzos entre el Estado, las empresas y el sector del conocimiento para consolidar estrategias con las universidades, las escuelas técnicas y los centros de formación profesional y superior, para alimentar la iniciativa emprendedora entre sus graduados. Lograr que no sólo se planteen la búsqueda de un trabajo, sino que también cuenten con herramientas para fundar sus empresas. La incubación de un negocio post graduación debería ser una opción tan viable como cursar una especialización o conseguir una pasantía laboral.

Sin temor a ser reiterativos, insistimos en la convicción de que para vivir en una sociedad con bienestar y progreso, hay que construir las políticas sobre una base de valores que trasciendan de generación en generación y no de un equipo de gestión a un equipo de gestión. Esos valores son de todo el entramado social, no son de los funcionarios de gobierno, de los sindicalistas, de los dirigentes de empresas o de los periodistas. Son de todos los integrantes de una sociedad.

Es fundamental que no dejemos de ver que cualquier posibilidad real de tener un progreso sostenible y a largo plazo será basada en la confianza de todos los actores, en el consenso, el diálogo, en la esperanza compartida, en las oportunidades que los emprendedores puedan tener, en la planificación del desarrollo que deseamos, las reglas claras de juego, en la generación de sinergias multisectoriales y en el trabajo coordinado e incesante.

### 5.3 Áreas de producción orientadas al desarrollo local

Todo lo anterior se dice fácil y se hace difícil. A continuación compartiremos nuestra mirada sobre cuáles serían los pasos que sugerimos a cualquier gestor de una organización abocada al desarrollo local. Son pistas

generales, que deben ser traducidas a cada territorio y a cada realidad particular. Como lo señalamos al inicio, lo hacemos no como una receta, sino como pautas generales que inspiren a quienes tienen la hermosa responsabilidad de trabajar en la gestión del desarrollo de sus localidades.

*Diagnóstico inicial de recursos:* es la primera necesidad de un gestor, saber qué recursos tiene disponibles para el cumplimiento de sus objetivos. Deben identificarse los recursos disponibles (los que están, no los que deseamos), cómo funcionan (roles), cuáles son las demandas habituales que recibe el área, cuáles son los ejes de gestión dados o definidos y cuáles son los actores del ecosistema productivo.

*Reorganización de recursos en función de los objetivos:* luego de identificar los recursos disponibles, hay que reorganizarlos en función de los nuevos objetivos. Es fundamental que el gestor asuma que debe ajustar las estructuras a los objetivos, porque, si no, lo que suele suceder es que el funcionario es absorbido por la estructura y la administración de lo cotidiano lo aleja de sus objetivos. Esta tarea también permitirá identificar los recursos faltantes, y esos recursos deben ser gestionados. Lo último que debe hacerse es cambiar los ejes de gestión por falta de recursos; en todo caso, lo que hay que cambiar son las estrategias para alcanzarlos.

*Gestión de recursos faltantes:* estrechamente vinculada con el punto anterior es la gestión de los recursos faltantes. El primer paso de la gestión es identificar dónde podemos obtener los recursos que nos faltan. Lo relativamente fácil es ir a pedirlos al presupuesto municipal. Si no se obtienen, deberemos gestionar en provincia o nación, la cooperación internacional e incluso buscar alternativas de articulación que se puedan generar con actores locales.

*Evaluación y toma de decisiones:* debemos asumir que para evaluar necesitamos contar con datos objetivos; porque si no tenemos esos datos, sólo tendremos opiniones. Es necesaria una estructura de datos que permita a los gestores evaluar y decidir. Esa estructura de datos no tiene por qué ser sofisticada ni de grandes dimensiones; tiene que generar los datos que se necesitan para tomar decisiones en la gestión y para evaluar si las decisiones que se están tomando son las correctas. Por eso, sugerimos que para poder evaluar y tomar decisiones se diseñe un sistema para poder hacerlo. Cuando se diseña un indicador para evaluar una

política, hay que pensar de qué fuente se va a obtener la información para poder hacer esa evaluación o si será necesario construir la fuente.

*Ejecución de programas y políticas:* en este camino para el diseño de la estrategia y la gestión del desarrollo local, llegamos a la ejecución de las políticas y los programas. Ya hemos dicho con anterioridad que tenemos la convicción de que esa ejecución, así como el diseño, debería ser en un marco de articulación con el sector privado. Es la mejor manera de sostener los procesos iniciados y evitar tener que empezar de cero cada vez que una nueva gestión asume el gobierno. Es fundamental hacerlo mejor a como se viene haciendo, y la única manera de no ir a una ejecución de políticas pendulares es crecer en la capacidad de articulación y en la construcción de acuerdos.

*Integración y complementación territorial:* una estrategia no muy explorada es la de la integración territorial, ya sea desde una lógica de complementación o de asociatividad. Las localidades del interior argentino suelen estar rodeadas de otras localidades con situaciones muy parecidas entre sí y se relacionan bajo una lógica más competitiva que de integración. Una ciudad pequeña no puede pretender brindar a su población todos los servicios que necesita, pero puede complementarse con otra y diseñar una estrategia compartida. Cuando decimos complementarse con otra, no nos referimos solamente a dos intendentes hablando, sino que pensamos en la interacción de los espacios de articulación público privado. Las rutas turísticas (del vino, gastronómicas, de los dinosaurios, estancias jesuíticas, etc.) suelen ser el mejor ejemplo para ilustrar esta integración. Esta complementación es fundamental, sobre todo cuando tenemos economías pequeñas.

## 6. A MODO DE CONCLUSIÓN

Nuestra insistencia en la búsqueda de consensos y la planificación a largo plazo parte de dos certezas:

- a) No podemos esperar resultados diferentes si seguimos haciendo lo mismo que nos trajo hasta aquí.
- b) En la tensión entre lo urgente y lo importante, de cara al desarrollo, nada es más urgente que lo importante.

Estamos persuadidos de que para vivir en una sociedad con bienestar y progreso, que brinde oportunidades a todos sus integrantes, la construcción debe realizarse sobre una base de valores aceptados por toda la comunidad y no de sectores individuales; además, deben ser valores que trasciendan un momento, incluso a una generación.

Cualquier trabajo a largo plazo se sustenta en la confianza entre todos los actores sociales, se viabiliza en función de los consensos a los que esa sociedad llega, y se construye con la fuerza de la esperanza que la sociedad deposita en el futuro, en las oportunidades que se generan y en el lugar que están construyendo para sus hijos.

Si esta capacidad comunitaria además está acompañada de una dirigencia capaz de planificar y gestionar eficientemente, ofrecer –y sostener– reglas claras a lo largo del tiempo, y apostar a la generación de sinergias y no de divisiones, seguramente podamos construir un futuro mejor que este doloroso presente, que al momento de compartir estas reflexiones nos encuentra así:

10,5% de los argentinos son INDIGENTES

42% de los argentinos son POBRES

65% de los CHICOS son POBRES<sup>45</sup>

## 7. ANEXO

### 7.1 Nuevos escenarios. Nuevas acciones y políticas locales

A continuación compartiremos algunos de los análisis FODA<sup>46</sup> efectuados en los talleres y algunas experiencias de gestión de las oport-

45 INDEC, datos del segundo semestre del año 2020.

46 La matriz FODA es una de las múltiples herramientas para la realización de diagnósticos sobre un objeto de estudio en un momento puntual. Es aconsejable reiterar los análisis periódicamente, manteniendo como referencia uno inicial, de manera que pueda evaluarse si se están cumpliendo los objetivos planteados en las planificaciones (las condiciones externas e internas son dinámicas). “FODA” es el acrónimo de Fortalezas (factores críticos positivos con los que se cuenta), Oportunidades (aspectos positivos que podemos aprovechar utilizando nuestras fortalezas), Debilidades (factores críticos negativos que se deben eliminar o reducir) y Amenazas (aspectos negativos externos que podrían obstaculizar el logro de nuestros objetivos).

tunidades que se vislumbran en este escenario post aislamiento o de restricciones de circulación. Nos enfocaremos de manera especial sobre aquellos cambios que consideramos que en buena parte permanecerán, aun cuando las restricciones continúen relajándose o desaparezcan. Dentro de ese universo, priorizamos los siguientes puntos:

- A. Mayor relacionamiento con la tecnología digital
- B. Faltantes de productos esenciales o de alta demanda
- C. Revalorización de la calidad de vida cotidiana
- D. Ingresos de emergencia

*a. Mayor relacionamiento con la tecnología digital*

Hay un mayor relacionamiento con la tecnología digital. Amplios sectores de la sociedad han derribado trabas vinculadas al miedo o la desconfianza a las transacciones digitales y ya pueden hacer con toda naturalidad una compra *online*. De la misma manera que ante las dificultades de acceso a los bancos, se familiarizaron con la tarjeta de débito o las billeteras digitales, muchos abuelos aprendieron a reunirse por videoconferencia para no perderse un cumpleaños o mantener contacto con sus afectos.

MAYOR RELACIONAMIENTO CON LA TECNOLOGÍA DIGITAL	
Debilidades - Amenazas	Fortalezas - Oportunidades
Caída de ventas en comercios sin virtualidad <i>Restaurantes sin delivery</i>	Disminución de costos fijos para emprendedores <i>Se diluye la importancia del local</i>
Competencia a comercios de cercanía <i>Casas tradicionales de artículos para el hogar</i>	Aumento de clientela potencial <i>Oferta por web</i>
	Aumento de emprendimientos <i>Disminución de costos fijos</i> <i>Mayor tiempo disponible</i>

<b>MAYOR RELACIONAMIENTO CON LA TECNOLOGÍA DIGITAL</b>	
<b>Eje de gestión</b>	<b>Posibles acciones</b>
<b>Desarrollo del comercio electrónico</b>	Asistencia técnica para creación de sitios web <i>Plantillas básicas - Capacitación en herramientas de diseño</i>
	Asistencia financiera <i>Alta comisión medios de pago</i>
	Educación financiera digital (clientes y comercios) <i>Alerta a fraudes - Conductas de control</i>
	Centro y servicios de logística local/regional <i>Mercado concentrador e-commerce</i>
<b>Divulgación digital de oferta local</b>	Plataforma local/regional <i>Proveeduría virtual</i>
	Red de emprendedores locales/regionales <i>Grupos asociativos (Cambio Rural, CREA...)</i>
	Desarrollo de identidad <i>Sello local - Denominación de origen</i>
	Inversión publicitaria conjunta <i>Campañas pagas en redes sociales – Influencers</i>

Uno de los ejes de gestión que está siendo abordado por los gobiernos locales para aprovechar las oportunidades que genera este cambio masivo –y que difícilmente tenga un retroceso– es el desarrollo del comercio electrónico. Entre muchas acciones compartidas, señalamos algunas de las de mayor impacto y menor requerimiento de recursos:

- Asistencia en el diseño de plantillas web básicas para facilitar el acceso al sitio web propio.
- Capacitación a la ciudadanía en cuestiones de ciberseguridad.
- Educación financiera digital, tanto para los clientes como para los comercios (prevención de estafas, control de compras, derechos del consumidor, manejo de claves personales, etc.).

Otro eje es la asistencia financiera. El medio más popular de pago para compras *online* cobra una significativa comisión por transacción, tiene mayor impacto que los impuestos provinciales, lo que es un costo enorme para un comercio. Hay cámaras empresariales que están desarrollando sus propios medios de pago digitales para ofrecer una comisión más baja.

En cuanto a los centros de logística local y regional, muchos de nuestros municipios crearon décadas atrás importantes mercados de abasto. Grandes edificios donde todos los productores de la zona podían ofrecer su producción fresca para que se comercialice a todos los minoristas de la localidad. En estos tiempos, hay varias iniciativas para preparar desde el nivel local un pequeño centro de distribución con un utilitario asignado para que los comerciantes puedan ampliar su oferta y brindar el servicio de entregas a domicilio dentro de un sistema de escala que permita reducir los costos de los envíos.

La divulgación digital de la oferta local: el principal valor de las grandes plataformas de venta *online* no se vincula a los productos en sí, sino al servicio que presta para que todos productores o comerciantes y compradores se encuentren. En este marco, no son pocos los municipios que han desarrollado su propia plataforma de ventas local. Incluso han llegado a publicitarla recurriendo, más que a los medios masivos tradicionales, a *influencers* (en muchos casos personas famosas oriundas de la propia localidad). Lo que es inviable para muchos emprendedores individuales se hace posible al difundir, en lugar de un producto, una localidad, una región. Hay casos en los que se desarrollaron sellos de identidad, denominaciones de origen, que, además de la ventaja comercial, se utilizaron como política bromatológica y generaron estándares de calidad y seguridad alimentaria.

También hay casos de creación de provedurías digitales al modo de los grandes hipermercados, sólo que la oferta está constituida por los productos que elaboran los emprendedores o las pymes de la localidad.

#### *b. Faltantes de productos esenciales o de alta demanda*

En el inicio de las restricciones, en algunas localidades del interior hubo faltantes de varios productos. Aunque no todos, muchos de esos pro-

ductos que evidentemente no se producían localmente en la cantidad que se demandaban, no eran difíciles de ser autoabastecidos.

<b>FALTANTES DE PRODUCTOS ESENCIALES O DE ALTA DEMANDA</b>	
<b>Debilidades - Amenazas</b>	<b>Fortalezas - Oportunidades</b>
Desabastecimiento	Espacio para oferentes locales/regionales
Menos oferentes en compras públicas	
Especulación y pérdida de referencia de precios	

<b>FALTANTES DE PRODUCTOS ESENCIALES O DE ALTA DEMANDA</b>	
<b>Eje de gestión a considerar</b>	<b>Posibles acciones</b>
Sustitución de productos extraterritorio	Incentivos para el desarrollo de suministros esenciales locales
	Alianzas de abasto complementario con la región

Muchos municipios del interior se concentraron en la producción local de los alimentos que escasearon en la primera parte del confinamiento. Generaron acciones para fomentar la producción local. Estas acciones en sinergia con las descritas en los puntos anteriores podrán tener un impacto significativo en el aumento del consumo de productos de origen local.

Nos permitimos señalar en este punto que cuando la viabilidad económica de un negocio requiere de una escala mínima de producción, una alternativa válida –y conveniente– es la de pactar alianzas regionales de abastecimiento. En este punto conviene ser muy claros y exponer que de ninguna manera propiciamos que se dirija la iniciativa privada, o que se generen prohibiciones al ejercicio de la libertad de comercio y

trabajo. Sólo proponemos que en un espacio de articulación entre actores públicos y privados de localidades vecinas, se incentiven inversiones y acuerdos económicos complementarios. Esas alianzas complementarias pueden ser de mucha utilidad para generar condiciones de escala que no se dan de manera natural (normalmente por la baja cantidad de población) y pueden permitir el agregado de valor a productos que se hacen en origen.

En el desarrollo del capítulo mencionábamos la importancia de contar con datos objetivos para la toma de decisiones y la evaluación de las políticas. En uno de los municipios participantes, identificaron los productos “sustituibles” con la información de la oficina de bromatología del municipio, que registraba desde hace años los productos alimenticios que ingresaban desde afuera de la localidad.

*c. Revalorización de la calidad de vida cotidiana*

Es evidente que muchas familias (en especial con niños pequeños) han hecho o están haciendo un replanteo de su calidad de vida cotidiana en las grandes ciudades y buscaron nuevas opciones de radicación en localidades más pequeñas o barrios más alejados, donde acceder a casas con patios sea más accesible.

<b>REVALORIZACIÓN DE LA CALIDAD DE VIDA COTIDIANA</b>	
<b>Debilidades - Amenazas</b>	<b>Fortalezas - Oportunidades</b>
Menos opciones de servicios y entretenimiento	<i>Home office</i>
Menos opciones de desarrollo profesional-laboral	Educación a distancia
	Tiempos de traslado reducidos
	Menor costo de vida

<b>REVALORIZACIÓN DE LA CALIDAD DE VIDA COTIDIANA</b>	
<b>Eje de gestión a considerar</b>	<b>Posibles acciones</b>
“Repatriación” de locales	Contacto mediante programas de vinculación
	Prioridad en asignación de lotes en parques industriales
	Puntaje adicional en concursos de cargos públicos
Incentivos para la radicación de inversiones o su relocalización	Estrategias de captación de empresas de interés
	Incentivos fiscales (flexibles)
	Asistencia oficial para inversores Gestor de trámites locales (habilitación, viviendas, escolaridad...)
	Conectividad con grandes centros urbanos Licencias de minibús - Conectividad con aeropuertos

Sostenemos que este replanteo del modo de vida brinda a las localidades del interior una enorme oportunidad. En el análisis FODA dividimos las acciones según apelen a dos grandes grupos, según posean o no sentimiento de arraigo. Las estrategias de atracción de pobladores serán distintas según sean orientadas a nuevos vecinos u orientadas a la “repatriación” de personas oriundas que se fueron a estudiar o a trabajar a otra localidad, se instalaron, formaron familia y no volvieron a ser vecinos, pero mantienen un sentido de pertenencia e identidad que las mantiene conectadas con su localidad de origen.

Para el primer caso hay muchas localidades que promueven sostener la vinculación mediante diversos programas, algunos más de tipo social y cultural y otros de naturaleza económica. Entre algunas de las acciones que se comentaron en los talleres, rescatamos estas dos:

- Prioridad de asignación de lotes en el parque industrial.
- Puntaje adicional para nativos en cualquier cargo que se concurre: docente, salud, técnico.

En el segundo caso, más asociado a la pandemia y a la búsqueda de un estilo de vida distinto, si a la localidad le interesa atraer nuevos vecinos, se van a requerir algunas acciones de seducción. Entre las comentadas en los talleres, compartimos las siguientes:

- Difusión de las bondades de la ciudad para vivir “mejor” (tranquilidad, naturaleza, seguridad, tráfico ágil, distancias cortas, oferta educativa, cultural, recreativa...).
- Desde el punto de vista empresarial, programa de recepción de inversiones con asistencia oficial para facilitar la relocalización (asesor público para habilitación y permisos, gestión de cupo escolar para sus hijos y los de sus empleados, oferta de alquiler y adquisición de viviendas...).
- Gestión de ofertas de conectividad con centros urbanos más grandes. Habilitación de minibuses o ampliación de frecuencias de transporte público de larga distancia; servicios de conexión con un aeropuerto cercano, o con una terminal de ómnibus de mayores frecuencias y destinos. Si tiene aeropuerto, gestión con las aerolíneas de bajo costo, para que lo incluyan en alguna de sus rutas.

#### *d. Ingresos de emergencia*

Las herramientas de asistencia económica implementadas por los Estados ante la emergencia y las restricciones a las actividades (el IFE –Ingreso Familiar de Emergencia– fue una de las de mayor impacto) generaron una circulación de efectivo muy significativa. Hubo municipios que generaron algunas acciones para promover que esos ingresos extraordinarios quedaran en comercios de cercanía, para motorizar así la alicaída economía de los barrios o las localidades más pequeñas.

INGRESOS DE EMERGENCIA	
Debilidades - Amenazas	Fortalezas – Oportunidades
Déficit presupuestario	Flujo de dinero para consumo esencial
	Capital para microinversión e insumos

INGRESOS DE EMERGENCIA	
Eje de gestión a considerar	Posibles acciones
Captación local del flujo de dinero	Fomento de estrategias de tipo “compre local”
	Descuentos y promociones por pago digital
	Acompañamiento fiscal a redes de comercio locales
Nuevos emprendimientos	Asistencia técnica a emprendedores
	Compras públicas prioritarias
	Productos perecederos (verdulería, granja, panificados) Nuevos empleos

Las iniciativas más comunes se vincularon a la promoción de estrategias de compre local, red de almaceneros, descuentos por pago digital en comercios de cercanía. Estas iniciativas tienen el doble efecto de dinamizar las economías de pequeña escala y que aumente la formalización de la economía.

Alianzas de pequeños almacenes de grandes ciudades propiciaron una red que ofrecía descuentos en compras de productos alimenticios a beneficiarios del IFE, jubilados y beneficiarios de la AUH y la tarjeta Alimentar.

De todos los niveles del Estado, es el gobierno local el que mejor posicionado está para definir políticas para el acompañamiento de los comercios de cercanía, que en su gran mayoría son emprendimientos familiares o de autoempleo (almacenes, quioscos, polirrubros, pollerías, verdulerías, entre otros). Acciones de comunicación y difusión que promuevan que ese flujo de fondos quede en las localidades o los barrios y genere una retroalimentación territorialmente focalizada.

### *Los nuevos emprendimientos*

Luego de los primeros desembolsos del IFE, los medios de comunicación difundían casos dispersos por toda la Argentina de beneficiarios de esa ayuda extraordinaria que, en vez de consumirla, la invertían en pequeños emprendimientos de autoempleo.

Pensamos que la mayoría de la población adhirió con simpatía y admiración a esos emprendedores que, en medio de las dificultades y una situación económica que requería la ayuda del Estado para cubrir sus necesidades básicas, apostaba al trabajo para construirse un futuro mejor: verdulerías, carpinterías, pintores, kioscos, comidas para llevar... Un sinnúmero de pequeños negocios en los que apostaron todo lo que recibieron.

Otra vez insistimos: nadie mejor que el gobierno municipal para acompañar esas genuinas iniciativas emprendedoras. Consideramos que los funcionarios locales deben estar doblemente atentos a ese tipo de conductas. Primero, porque hay una actitud emprendedora de alguien que quiere progresar y salir adelante, no se consume el ingreso que le da el Estado, sino que está pensando cómo hace para generar algo más con esa ayuda. En segundo lugar, hay una actitud ejemplar de quien en medio de tantas dificultades apuesta por generar su propia fuente de ingresos, y ese ejemplo debe destacarse y difundirse, para que se contagie. Ya hemos hablado de la importancia de fomentar y alentar la iniciativa privada; aquí hay una gran oportunidad.

En los talleres reflexionamos sobre estos casos y recogimos una serie de aportes para que el Estado municipal respalde y colabore genuinamente con este tipo de iniciativas:

- Fomentar y autorizar a que en las compras públicas de los comedores escolares o los hospitales se les otorgue prioridad a esos pequeños comercios (sobre todo los que tienen alimentos frescos o perecederos), para que antes de que la mercadería caduque pueda ser adquirida por un mecanismo de compras especial y debidamente autorizado por los organismos de contralor, de modo de minimizar la pérdida, generarles competitividad y asegurar una rotación que brinde continuidad al negocio.
- Promover que todos los establecimientos gastronómicos que recibieron ayuda del Estado municipal (vía quita de tasas o moratorias especiales) incorporen en su oferta productos elaborados por emprendedores locales.
- Promover que todos los comercios que recibieron ayudas incorporen góndolas especiales de productos de emprendedores locales.
- Promover que las pymes que recibieron ayuda del Estado para pagar sus sueldos asistan a emprendedores con potencial de crecimiento, bajo un formato de empresa madrina o aceleradora.
- Generar equipos de asesoramiento y gestión contable y legal para los emprendedores (inscripción de AFIP, capacitación para facturar, aperturas de cuentas bancarias, implementación de medios de pago electrónicos –billeteras virtuales–, conectividad, propaganda, microcréditos para capital de trabajo y ampliaciones...).
- Para la elaboración de alimentos, habilitar cocinas comunitarias adecuadas e incorporar guarderías para aquellos emprendedores que necesiten atención para sus hijos o familiares enfermos.
- Los gobiernos locales deben permitirse la creatividad: no limitarse a las acciones tradicionales de moratorias o condonaciones cuando hay muchas más variantes para generar sinergias, aun en emergencia. Tampoco deben autolimitarse por la habitual falta de flexibilidad de los organismos de control. Situaciones extraordinarias requieren medidas innovadoras y debe abordarse el diseño de esas medidas en un trabajo conjunto, para, de este modo, construir las nuevas normas o procedimientos que permitan potenciar el desarrollo de todos los emprendedores.

Estimado lector: si usted conoce iniciativas que promuevan este camino, le agradecemos que las comparta con nosotros para incorporarlas en nuestras capacitaciones y charlas de difusión. Puede escribirnos en nuestras redes o enviarnos un mail a [municipioscima@gmail.com](mailto:municipioscima@gmail.com).

## Referencias bibliográficas

- Alburquerque, Francisco (2020). Reflexiones ante el coronavirus desde los territorios: lineamientos para la discusión de una agenda de reconstrucción económica, social, ambiental e institucional. Presentación en conferencia de la Unión Iberoamericana de Municipios, 5 de mayo de 2020.
- Alburquerque, Francisco y Dini, Marco (2008). *El enfoque del desarrollo económico territorial*, Biblioteca del Observatorio del Prog. ConectaDEL. FOMIN – BID.
- Alburquerque, Francisco y Dini, Marco (2008). *Las estrategias del desarrollo económico territorial*”, Biblioteca del Observatorio del Prog. ConectaDEL. FOMIN – BID.
- Alburquerque, Francisco y Pérez Rozzi, Sergio (2013). *El desarrollo territorial; enfoque, contenidos y políticas*, Ed. ConectaDEL.
- Arraiza, E. et al. (2016). *Manual de Gestión Municipal*. 1ª edición, Editado por Konrad Adenauer Stiftung y Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas, Buenos Aires.
- Belacín y Arnoletto (2019). *Panorama de las empresas en Argentina*. Secretaría de Transformación Productiva de la Nación, República Argentina.
- INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) (2007). Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios –PNTER. Documento de Trabajo N°1. Argentina.
- Kulfas, M. (2018). “Políticas e instituciones de apoyo a las mipymes en la Argentina, de 2000 a 2015”. En Dini y Stumpo (coords.), *Mipymes en América Latina. Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, CEPAL, Santiago de Chile.

La epidemia de Covid-19 ha revolucionado y sigue revolucionando la totalidad de las actividades humanas. La actividad de gobierno no podía quedar fuera de la vorágine en que nos envuelve esta desgraciada cuanto inesperada pandemia.

En la idea de tratar de aprovechar la crisis como una oportunidad para sortear el peligro, y con la finalidad de que puedan ser aprovechadas por los municipios del país, la Fundación Konrad Adenauer (Konrad Adenauer Stiftung – KAS) y el Centro de Investigaciones Municipales aplicadas (CIMA) impulsaron la realización, en julio y agosto de 2020, de un ciclo de charlas sobre **“Desarrollo local en tiempos de crisis. El papel estratégico del gobierno municipal”**, que abarcó los temas que se tratan en la presente obra, a saber: decisiones políticas del municipio, ejecución de la decisión política, gestión presupuestaria en tiempos de crisis, comunicación a la población en tiempos de crisis, nuevos emprendimientos y escenarios postpandemia.

