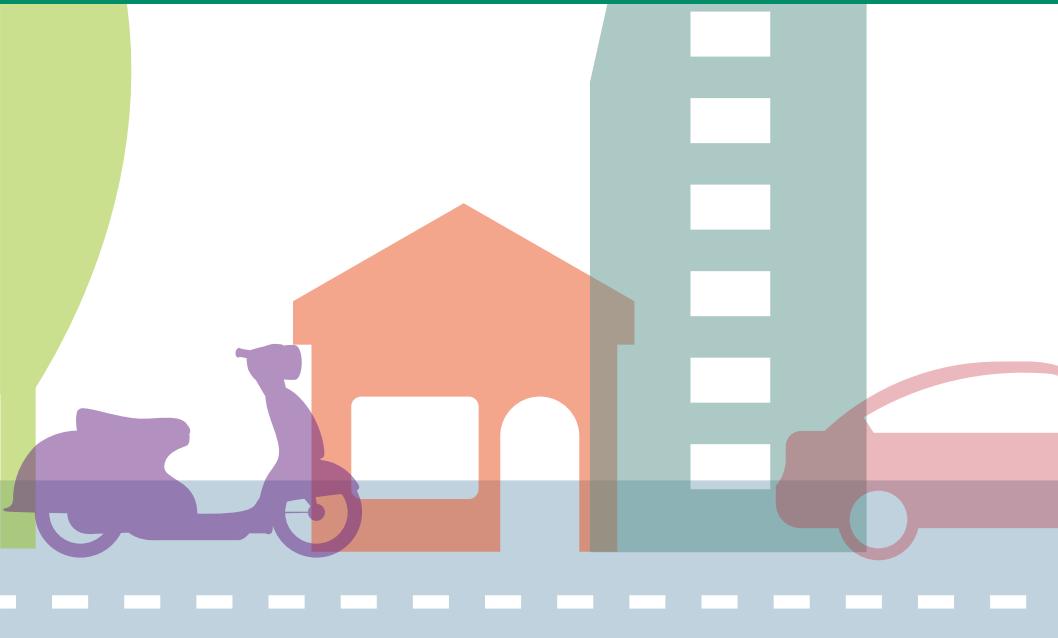


COLECCIÓN GOBIERNOS LOCALES

# OPTIMIZACIÓN DE LA GESTIÓN LOCAL

Guía práctica para mejorar estrategias  
y políticas públicas municipales

EDUARDO ARRAIZA





COLECCIÓN GOBIERNOS LOCALES

# OPTIMIZACIÓN DE LA GESTIÓN LOCAL

Guía práctica para mejorar estrategias y  
políticas públicas municipales

EDUARDO **ARRAIZA**



**Arraiza, Eduardo**

Optimización de la gestión local : guía práctica para mejorar estrategias y políticas públicas municipales / Eduardo Arraiza. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2024.

68 p. ; 20 x 14 cm.

ISBN 978-631-90010-9-9

1. Políticas Públicas. I. Título.

CDD 320.82

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 3  
C1008AAW  
Ciudad de Buenos Aires  
República Argentina  
Tel: (54-11) 4326-2552  
[www.kas.de/argentina](http://www.kas.de/argentina)  
[info.buenosaires@kas.de](mailto:info.buenosaires@kas.de)

ISBN: 978-631-90010-9-9

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,  
sin la autorización expresa del autor y los editores.

# Índice

|   |    |
|---|----|
| Prólogo.....  | 7  |
| Sobre el autor.....   | 9  |
| Resumen.....  | 11 |
| 1. ¿Qué entendemos por optimizar y por qué hacerlo?.....  | 13 |
| 1.1. ¿Qué puede pasar si no conocemos todo lo que hace el gobierno local? .....                   | 13 |
| 2. La planificación estratégica municipal.....  | 19 |
| 2.1. Misión.....  | 20 |
| 2.2. Situación.....   | 21 |
| 2.3. Misión y situación de los gobiernos locales argentinos....                                   | 22 |
| 2.4. Pero entonces, ¿qué hace un municipio o estado local?, ¿cuál es su misión? .....             | 23 |
| 2.5. Dimensiones o ámbitos de la autonomía municipal .....  | 24 |
| 2.6. Otros elementos que contribuyen a entender la misión y situación de los estados locales..... | 34 |
| 2.7. Modos de acción y ejecución de la decisión.....  | 40 |
| 2.8. Conclusiones preliminares sobre la planificación estratégica.....                            | 40 |
| 3. El gobierno por políticas públicas.....  | 43 |
| 3.1. Qué entendemos por políticas públicas.....   | 44 |
| 3.2. El enfoque procesal de políticas públicas .....  | 45 |
| 4. ¿Y si usamos inteligencia artificial? .....  | 59 |

|  |    |
|--|----|
| 5. Decálogo de buenas prácticas para la optimización<br>de la gestión local..... | 63 |
| Bibliografía.....  | 65 |

# Prólogo

Los puntos de encuentro entre la KAS (Konrad Adenauer Stiftung) y CIMA (Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas) son muchos, en especial aquellos que se dan en el ámbito de la promoción del desarrollo y perfeccionamiento de la gestión municipal. El principal basamento de unión es la convicción de que la subsidiariedad es fundamental en un sistema federal, ya que permite que las decisiones se tomen en el nivel más cercano a los ciudadanos, lo cual promueve una gestión más eficiente y personalizada de los recursos y servicios. En este sentido, la autoadministración municipal fortalece la democracia local, empodera a las comunidades para que gestionen sus propios asuntos y fomenta el desarrollo sostenible y la participación ciudadana. Un enfoque subsidiario en el sistema federal garantiza que los municipios cuenten con la autonomía necesaria para atender las necesidades específicas de su población, y así mejorar la calidad de vida y aumentar la satisfacción de los ciudadanos.

Nuestra alianza comenzó a dar frutos en 2003, a través de una serie de cursos de capacitación que se dictaron en diversos municipios del país.

En todo este tiempo se fueron multiplicando las capacitaciones, las investigaciones y las actividades de asistencia directa realizadas en el ámbito de los gobiernos locales. Desde hace unos años orga-

## **8 | PRÓLOGO**

nizamos las Jornadas de Desarrollo Local, que nos permiten acercarnos a distintas regiones del país para dialogar con funcionarios, concejales y dirigentes sobre las problemáticas comunes a resolver para promover el desarrollo.

Las experiencias e inquietudes que salen a la luz en cada encuentro fueron generando en los equipos de KAS y CIMA la necesidad de sistematizar los saberes específicos de cada área y disciplina para tenerlos a disposición de todos. Entendimos que más allá de la disponibilidad de distinta bibliografía que buscamos facilitar –y facilitamos– en cada instancia de capacitación, era necesario generar y sumar un material accesible y de lectura ágil destinado a todos los protagonistas del quehacer municipal.

Hoy, con la presentación de esta serie de cuadernillos, comenzamos a satisfacer esa necesidad, con la certeza de que estas obras, desde su simplicidad y síntesis, podrán ser inspiradoras e incitadoras para la mejora de las prácticas en el ámbito local. Eso es lo que, en definitiva, nos proponemos con este trabajo: identificar y promover buenas prácticas que sumen al fortalecimiento de los municipios argentinos, y difundir su eficacia en todo el territorio.

Estas publicaciones nos permiten afianzar el compromiso de las dos organizaciones, contribuir al mejoramiento de las acciones y la organización de la administración pública local, fortalecer sus estructuras y facilitarles habilidades y herramientas a sus funcionarios. Los invitamos a sumarse al logro de estas metas a través de su lectura.

**ENZO S. PAOLETTA**

Presidente del Centro de Investigaciones  
Municipales Aplicadas

**SUSANNE KÄSS**

Representante de la Fundación  
Konrad Adenauer en Argentina

## Sobre el autor

**EDUARDO ARRAIZA** es licenciado en Ciencias Políticas (UCA). Realizó un posgrado en Gestión Sociourbana del Área Metropolitana de Buenos Aires (FLACSO) y una maestría en Administración de Empresas (UCA). Es profesor adjunto de la Cátedra de Gobierno y Administración de la República Argentina y de la Cátedra de Formulación y Evaluación de Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Sociales de la UCA. Actualmente se desempeña como especialista Sr. de Operaciones en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Entre 2015 y fines de 2017 fue especialista Sr. en Programación de Operaciones y Proyectos del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Desde hace 15 años se especializa en formulación y gestión de proyectos con organismos internacionales de crédito y en capacitación de intendentes, concejales y funcionarios municipales. Es miembro fundador y docente del Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas (CIMA), compilador del *Manual de Gestión Municipal* publicado por CIMA y la Fundación Konrad Adenauer y autor de capítulos y publicaciones sobre la temática municipal.



# Resumen

Este cuadernillo pretende generar un aporte para mejorar la gestión de los gobiernos locales a través de una optimización de dicha gestión.

Hablamos de optimización cuando buscamos la mejor manera para realizar una actividad, pero ¿cómo lograr mejorar la actividad si no conocemos lo que hacen los gobiernos locales?

Frente al proceso de cambios institucionales importantes, como la descentralización y la desregulación que se están planteando desde la órbita federal de gobierno, los gobiernos locales deben asumir la optimización de su gestión, y para ello sugerimos y describimos a continuación dos grandes ideas o herramientas: la planificación estratégica y el gobierno por políticas públicas.

En cuanto a la planificación estratégica, se sugiere el enfoque del esquema de la acción, en el cual destacamos la importancia de conocer antes que nada la misión y situación concreta de cada municipio. Siguiendo este enfoque, analizamos el concepto de autonomía municipal en sus diferentes dimensiones o ámbitos. Asimismo, vemos otros elementos importantes del municipio para entender su misión y situación: la sociedad y el espacio territorial.

Desarrollamos más adelante la segunda herramienta, el gobierno por políticas públicas. Utilizando el enfoque procesal, se des-

criben el origen, la formulación, la adopción, la implementación y la evaluación de políticas públicas. Se ofrecen algunas precisiones para cada una de esas etapas, utilizando algunos ejemplos y sugerencias para sacarle más provecho al enfoque utilizado y para aplicarlo en la gestión cotidiana de gobierno.

Por último, se proponen algunas reflexiones finales y un decálogo de consejos para aplicar las dos herramientas descriptas en el libro.

# 1.

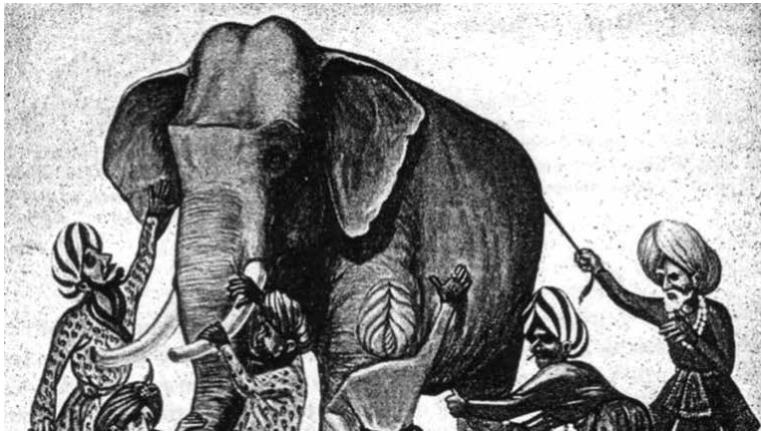
## ¿Qué entendemos por optimizar y por qué hacerlo?

En líneas generales, optimizar es buscar la mejor manera de realizar una actividad. Ahora bien, la gestión municipal conlleva muchas actividades desarrollándose al mismo tiempo y es importante conocer cada una de ellas con cierto grado de detalle, a la vez que es de suma importancia comprenderlas como un todo interrelacionado, como un conjunto de actividades que se desarrollan de forma simultánea y tienen diferentes grados de vinculación e interrelación. Adicionalmente, en tanto la gestión municipal es un continuo que no se detiene nunca, el objetivo de optimizarla se vuelve aún más complejo y difícil de realizar.

### 1.1. ¿Qué puede pasar si no conocemos todo lo que hace el gobierno local?

Es fundamental tener un conocimiento importante sobre todas las acciones que realiza el gobierno local. En varias ocasiones hemos recurrido a una analogía para describir lo que puede ser el conocimiento de las múltiples actividades de los gobiernos loca-

les utilizando una fábula sobre un elefante. En esa fábula, el autor describe qué pasaría si un grupo de personas ciegas tratara de conocer cada uno por su cuenta a una criatura tan grande como un elefante.



#### **"CAMBIA Y SE MUDA: ES UN TERGIVERSADOR..."**

Los Siete Ciegos de Ceylan le mandaron sus informes acerca del elefante al Dalai Lama del Tibet.

*"El Elefante es como una enorme serpiente boa"* —escribió el primero de ellos. Había atrapado la trompa del animal.

*"El Elefante viene a ser algo así como un suave harapo de terciopelo con forma de flor de baobab"* —escribió con precisión el segundo, que había agarrado la oreja.

*"El Elefante, Santísima Excelsitud, es como una espada o una lanza fría y bruñida"* —se pronunció el tercero, que había tocado el colmillo.

*"El Elefante es como una gran roca con musgo"* —opinó el cuarto, que se había apoyado en la cabeza.

*"El Elefante es tal cual un viejo tronco de árbol"* —dijo el quinto, que era un petizón que había abrazado la pata.

*"El Elefante es un muro blando y convexo"* —dijo el que se recostó contra la panza.

*"El Elefante es como una cuerda"* —dijo el último, que se había prendido de la cola.

El Pontífice Negro del taoísmo se dijo: o todos estos santos varones mienten, o el extraño ente llamado Elefante es un *tergiversador*: cambia y se muda. Pero como no es posible que estos lamas mientan...

No era un *tergiversador*. Ni tampoco los bonzos mentían. Sabían poco solamente. Les faltaba el órgano de percepción para elefantes. (Castellani, 1970, p. 200)

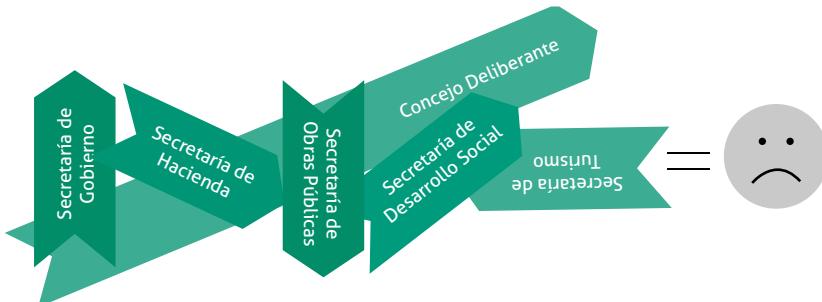
Lo que debe evitarse en una gestión local es que sus principales responsables tengan solo un conocimiento fragmentado, parcial y/o sesgado de todo lo que debe realizar el gobierno local, para evitar tomar decisiones sobre la base de preferencias personales o de información incompleta, tal como si fueran los “ciegos” de la fábula, que creían estar en conocimiento de algo que era en verdad mucho más grande que lo que sus sentidos les permitían conocer.<sup>1</sup> Junto con esta dificultad para percibir el todo suele presentarse otra dificultad, que hace que, sobre la base de un conocimiento fragmentado, parcial y/o sesgado que los decisores de un estado

---

1 También en el libro *Safari a la estrategia*, de Henry Mintzberg, puede encontrarse una referencia a una fábula sobre los ciegos conociendo un elefante.

local pueden tener, cada uno de ellos decide una orientación para sus acciones, desconociendo si el resto de los decisores se dirige en la misma dirección. Si se pudiera representar gráficamente una gestión municipal de esas características, se vería algo como lo que sigue, en donde el principal perjudicado será sin dudas el vecino de ese municipio.

**Gráfico 1.1.**



Fuente: elaboración propia.

Para tener una mejor comprensión de lo que debe optimizarse, hay que centrarse en lo que debe ser la misión del gobierno local, esto es, promover el bien común local contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Esto supone mejorar el conjunto de servicios y prestaciones que el gobierno local le ofrece a la ciudadanía, o sea, la combinación de facultades, competencias, servicios y políticas públicas locales que se encuentran detalladas en la legislación provincial y municipal, según corresponda.

Los gobiernos locales argentinos se encuentran actualmente frente a cambios institucionales, políticos, económicos y normativos muy importantes. Ese proceso de cambios los afecta directa-

mente en la gestión cotidiana de gobierno, aun cuando la decisión respecto de dichos cambios no es de su competencia. Frente a este proceso, sobre el que no deciden pero que los afecta en mayor o menor medida, **los gobiernos locales deben asumir la optimización de su gestión**, y para ello sugerimos que recurran principalmente a **dos grandes ideas o herramientas: 1. la planificación estratégica y 2. el gobierno por políticas públicas.**



## 2.

### La planificación estratégica municipal

Una de las principales dificultades para la optimización de la gestión es cómo y/o por dónde comenzar, ya que la misma puede ser encarada de forma genérica para toda la organización municipal o puede pensarse desde cada área local de ejecución o prestación de una política o un servicio público.

Lo importante a la hora de pensar en la optimización de la gestión es utilizar un enfoque estratégico, para ordenar todos los aspectos fundamentales de lo que representa la gestión. Desde CIMA sugerimos utilizar como guía para un enfoque estratégico el esquema de la acción política fundamental del Dr. Alfonso Santiago, en tanto del mismo 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. (Santiago, en Madaria, 2010: 204)

**Cuadro 2.1.****ESQUEMA POLÍTICO FUNDAMENTAL**

|                                    |           |            |             |           |               |
|------------------------------------|-----------|------------|-------------|-----------|---------------|
| <b>I</b> Misión                    | Concepto  | Visión     | Orientación | Filosofía | Ideas         |
| <b>II</b> Situación                | Prospecto | Percepción | Condición   | Ciencia   | Instituciones |
| <b>III</b> Modos de Acción         | Proyecto  | Conducción | Decisión    | Arte      | Actos         |
| <b>IV</b> Ejecución de la decisión | Trayecto  | Operación  | Consumación | Técnica   | Actividades   |

**2.1. Misión**

Pensar la misión de un gobierno local no se puede hacer aisladamente ni en un “vacío” conceptual. Es necesario hacerlo comprendiendo adecuadamente el momento histórico, la geografía, los valores, las creencias y la idiosincrasia local. Se debe reflexionar sobre el gobierno local como si se tratara de una persona, un sujeto que tiene una finalidad que está motivada por su propósito, y el cumplimiento de esa finalidad y de ese propósito le requiere acciones y tareas.

Esta reflexión sobre la misión del gobierno local conlleva una dimensión histórico-cultural, que supone conocer y reconocer la historia, valores e idiosincrasia local, a la que debe sumarse un conocimiento profundo y detallado de la legislación local fundamental, esto es, la Constitución provincial, la ley orgánica municipal, la carta orgánica (en los casos que corresponda) y el resto de las ordenanzas y decretos que pueden contribuir a precisar la misión, es decir, la finalidad y los propósitos del gobierno local.

Uno de los objetivos al reflexionar sobre el gobierno local es tener una adecuada comprensión de los problemas concretos que afectan a ese gobierno local y a la población que reside allí. Esto también debe ser adecuadamente analizado con el objetivo de optimizar la gestión local, qué problemas son prioritarios, qué decisiones son urgentes, cuáles son importantes. Todo esto puede ser definido genéricamente como la elaboración de una “filosofía” particular de ese gobierno local, que pueda explicar anomalías o problemas, remediar deficiencias, reconocer errores y hallar soluciones a los mismos.

## 2.2. Situación

Reflexionar sobre la situación de los gobiernos locales supone entenderlos como objetos que están ubicados en un determinado momento histórico, geográfico, en un entorno específico. Actualmente, tanto de forma personal como de forma institucional, el entorno se presenta como variable, incierto, complejo y ambiguo. Por ello es importante analizar alternativas o posibilidades futuras de gestión sobre la base de la prospección, es decir, mirar lo que está frente a nosotros.

Es necesario lograr una comprensión más profunda sobre los fenómenos actuales, las tendencias en la cultura y el comportamiento de las personas, los procesos políticos, las instituciones, sus estructuras y sus relaciones de poder. Esa comprensión se verá reforzada por la sistematización del conocimiento y la información sobre la realidad, la que puede ser graficada y explicada de forma más o menos detallada.

## 2.3. Misión y situación de los gobiernos locales argentinos

Los municipios o estados locales argentinos pueden ser definidos como

**... una sociedad necesaria, orgánica y total, establecida en determinado territorio y que tiende con personalidad jurídica definida a la realización de aquellos fines públicos que, trascendiendo de la esfera de la familia, no llega sin embargo a la que se desenvuelve en otras entidades de carácter político (provincias, regiones, Estados, unión de Estados).** (Rosatti, 2006: 20)

Esta definición aplica genéricamente a cualquiera de las provincias argentinas, y a cualquiera de las categorías en las que las provincias clasifiquen y reconozcan a sus estados locales (Arraiza, 2023: 17 y ss.).

En esta definición se ponen de manifiesto muchas de las características propias de los estados locales. En primer lugar, se destaca el origen natural del estado local, al ser considerados una sociedad **necesaria**. Es propio del ser humano vivir y desarrollarse en comunidad dado su carácter social, de allí que la primera forma de organización sea la de una comunidad de vecinos que viven en un espacio común. Además, el estado local es una sociedad **orgánica**, haciendo referencia a la participación de los diferentes actores locales, ya sea de forma individual o familiar, o como miembros de asociaciones civiles o fundaciones, iglesias, clubes, universidades, sindicatos, partidos políticos, empresas o uniones de empresas, u otras múltiples formas de organización comunitaria. Adicionalmente, el estado local es considerado una sociedad **total**, ya que es la forma de organización que permite el pleno desarrollo de los miembros de esa sociedad, aportando las condiciones y oportunidades

para ese desarrollo. Todo ello bajo el supuesto del reconocimiento de su condición de persona jurídica con una finalidad específica.

En cada Constitución provincial se encuentran las primeras definiciones respecto de la razón de ser y el fundamento de los municipios. La Constitución nacional solo determina que las provincias deben establecer su régimen municipal en su Constitución provincial y que **los municipios deben ser autónomos en los ámbitos institucional, político, económico, administrativo y financiero**, según la reglamentación provincial que corresponda (Constitución nacional, artículos 5, 123).

Las definiciones de la Constitución nacional y de las constituciones provinciales sientan las bases para comprender la misión, el fundamento o razón de ser de los estados locales en Argentina y cómo ellos se encuentran situados frente a los gobiernos provinciales, esto es, qué categoría tienen y cuáles son las principales competencias materiales y territoriales que tienen según su categoría.

En cuanto a sus competencias materiales, es habitual encontrar definidas las mismas en algunas constituciones y leyes orgánicas municipales, en una lista de facultades y deberes de los municipios. En cuanto a las competencias territoriales, ellas dependen en gran medida de la forma en que la provincia participe en la prestación de algunos servicios (por ejemplo, salud y educación) y de la distribución de competencias entre niveles de gobierno.

## 2.4. Pero entonces, ¿qué hace un municipio o estado local?, ¿cuál es su misión?

La respuesta simple a esta pregunta es: **hace de todo**. En definitiva, **gobierna y administra a una sociedad** determinada que se encuentra en **un espacio** definido.

Si buscamos más precisiones, y tal como ya lo anticipamos con la fábula del elefante y con la explicación sobre su razón de ser, el estado local hace muchas cosas al mismo tiempo, que se pueden presentar de forma agrupada o detallada. A continuación haremos una presentación agrupada de las principales cosas que hacen los municipios, valiéndonos de las principales dimensiones o ámbitos de la autonomía municipal que la Constitución nacional indica que deben ser reglamentados por las provincias. Recordemos esas dimensiones y detallemos un poco qué significa cada una de ellas, que se van a traducir en un conjunto importante de competencias, deberes o atribuciones de los estados locales. Esas competencias, deberes o atribuciones también se enumeran seguramente en las constituciones provinciales y en las leyes orgánicas municipales de cada provincia.

## 2.5. Dimensiones o ámbitos de la autonomía municipal

### 2.5.1. Ámbito institucional

Este ámbito hace referencia principalmente a la capacidad que los municipios tengan para dictar su propia carta orgánica, y eso depende del régimen legal de aplicación de cada provincia. La mayoría de las provincias argentinas establecen requisitos o condiciones, las que una vez cumplidas habilitan a los **estados locales a dictar sus cartas orgánicas y definir su forma y sus órganos de gobierno**.

La definición de esos requisitos o condiciones lleva a las provincias a establecer diferentes categorías para sus municipios o estados locales (primera, segunda, tercera, comisiones de fomento, juntas vecinales, comunas rurales, u otras). Por lo general, la legislación provincial permite solo a los **estados locales de primera categoría dictarse su propia carta orgánica**, esto significa ejercer y alcanzar la autonomía

institucional. Pero no todas las provincias han incorporado en su legislación lo que indica la Constitución nacional en su artículo 123.

La distribución de las provincias según su legislación reconozca o no la autonomía institucional, y si tienen gobiernos locales que hayan sancionado sus cartas orgánicas, es la siguiente:

**Cuadro 2.2.**

| <b>Sí<br/>reconocen autonomía institucional</b> |                                | <b>NO<br/>reconocen autonomía institucional</b> |
|---|--------------------------------|---|
| <b>Al menos 1 GL<br/>con CO</b>                 | <b>NO tienen GL<br/>con CO</b> | <b>NO tienen GL<br/>con CO</b>                  |
| Catamarca                                       | Entre Ríos                     | Buenos Aires                                    |
| Chaco   | Formosa                        | Mendoza   |
| Chubut  | La Rioja                       | Santa Fe  |
| Córdoba   | Santa Cruz                     | La Pampa*                                       |
| Corrientes                                      | Tucumán                        |   |
| Jujuy   |                                |   |
| Misiones  |                                |   |
| Neuquén   |                                |   |
| Río Negro                                       |                                |   |
| Salta   |                                |   |
| San Juan  |                                |   |
| San Luis  |                                |   |
| Santiago del Estero                             |                                |   |
| Tierra del Fuego                                |                                |   |

Fuente: elaboración propia sobre la base de constituciones provinciales, leyes orgánicas municipales provinciales y Wikipedia.

\* La provincia de La Pampa define a los municipios como autónomos desde el punto de vista institucional, pero ninguno está facultado para dictarse su propia carta orgánica.

### 2.5.1.1. ¿Qué es lo más relevante de la autonomía institucional?

Como se indicó más arriba, una de las principales consecuencias de la autonomía institucional es que **los gobiernos locales pueden definir y elegir sus instituciones y su forma de gobierno**. Respecto de los órganos de gobierno, es importante destacar que **los municipios argentinos no tienen Poder Judicial**; ese órgano de gobierno solo se encuentra en el nivel federal y en el nivel provincial. Es de notar que el poder jurisdiccional es de los poderes cedidos por las provincias a la Nación, pero con algunos condicionamientos restrictivos. En efecto, las provincias han aceptado que exista un Poder Judicial de nivel nacional, pero se han reservado un control respecto de quiénes lo ejercerán, control que ejercen a través del acuerdo que el Senado debe otorgar a los candidatos a ser designados como magistrados en todas las instancias.

Pero las provincias no han delegado ninguna facultad jurisdiccional en sus municipios. En los municipios, lo más parecido a ello son los tribunales de faltas, pero ellos **no son Poder Judicial**, sino que dependen del Poder Ejecutivo municipal y aplican las sanciones administrativas derivadas del incumplimiento de las ordenanzas municipales. Existen algunas provincias que reconocen o permiten la existencia de un **tercer poder municipal**, que denominan **poder de contralor**, que, nuevamente, **NO es un Poder Judicial local**, sino que ejerce el control sobre las actuaciones del Poder Ejecutivo y Legislativo local.

¿Qué encontramos hoy en Argentina respecto de **formas de gobierno de estados locales**? Tres formas diferentes de gobierno, que desarrollaremos a continuación.

### 2.5.1.2. Forma de gobierno presidencialista

En este caso, los gobiernos locales replican la forma de organización de los poderes de las provincias o del gobierno federal, con la excepción que ya mencionamos, esto es, sin Poder Judicial.

**Gráfico 2.1.**



Se rigen por el principio característico del presidencialismo, que es la **interdependencia por coordinación**. Al ser incompatibles las funciones que dependen del Poder Ejecutivo respecto de las funciones que dependen del Poder Legislativo, ambos poderes deben coordinar sus funciones para que el gobierno funcione y cumpla con su misión. En esta forma de gobierno se aprecia claramente la diferencia entre gobierno y administración. El Concejo Deliberante participa muy fuertemente en las decisiones de gobierno, manifestadas principalmente a través de ordenanzas, que se obtienen por la coordinación entre ambos poderes. Pero la administración corre por cuenta exclusiva del Ejecutivo. Un ejemplo concreto de esta coordinación es la aprobación del presupuesto. Es preparado y enviado como proyecto por el Ejecutivo al Concejo, que lo trata, puede modificarlo y lo aprueba, para que luego el Ejecutivo lo execute y ponga en funcionamiento.

La ciudadanía elige al intendente y los concejales, pero es importante destacar que a nivel municipal no se utiliza el “corte de boleta” entre los poderes, algo que sí es posible en los niveles provinciales o en el nivel federal.

### 2.5.1.3. *Forma de gobierno parlamentaria*

En este caso los gobiernos locales se organizan de forma parlamentaria y la máxima autoridad local es el Concejo Deliberante, y habitualmente su presidente es al mismo tiempo el intendente municipal.

**Gráfico 2.2.**



Fuente: elaboración propia

Se rigen por el principio característico del parlamentarismo, que es el de **interdependencia por integración**, ya que ambos poderes se encuentran integrados y el presidente del Concejo Deliberante ejerce la intendencia sin dejar de ser concejal al mismo tiempo. Estas funciones son compatibles en estos casos, por ello pueden ser ejercidas de forma simultánea.

La ciudadanía elige la lista de concejales que prefiera, con conocimiento de que el primer candidato de la lista más votada será proclamado presidente del Concejo Deliberante (Poder Legislativo) y por ello, al mismo tiempo, intendente municipal (Poder Ejecutivo).

#### *2.5.1.4. Forma de gobierno por comisión*

El gobierno por comisión es utilizado en muchas provincias argentinas para la categoría más baja de gobiernos locales, y habitualmente no se da en gobiernos locales que posean autonomía institucional, es decir, si se trata de municipios que están en condiciones de dictar su propia carta orgánica (autonomía institucional), habitualmente utilizan la forma presidencialista.

En cuanto a su conformación, la forma de comisión es similar a la forma parlamentaria, las funciones del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo las tiene la comisión. Entre los miembros de la comisión, que pueden ser entre tres y cinco, depende de la provincia y el tamaño de municipio del que se trate, se elige un presidente de comisión, que cumple un rol similar al del intendente.

#### **2.5.2. Ámbito político**

El ámbito de autonomía política refiere a que la ciudadanía es la que elige sus propias autoridades en elecciones universales, secretas, obligatorias, periódicas y reguladas de acuerdo con el régimen electoral definido por cada provincia o eventualmente por cada municipio.

En aquellos municipios en los que se dictan cartas orgánicas, los gobiernos locales pueden definir algunos aspectos centrales de su propio proceso electoral, por ejemplo, si las elecciones locales pueden o deben ser celebradas el mismo día de las elecciones provinciales o nacionales; los requisitos para poder participar en esas elecciones (edad, residencia, ciudadanía, formación, reelección, etc.), entre otras cuestiones importantes para la política local.

Adicionalmente, la definición de las políticas prioritarias que impulsará el gobierno local tiene que ver con esta autonomía política, que les permite a los municipios tomar decisiones vinculadas a darles mayor impulso a políticas de producción primaria, o políticas de turismo, de comercio, o priorizar otras actividades y servicios que tengan en cuenta las preferencias de la ciudadanía, su historia, su identidad, su cultura, sus valores, entre otras cosas.

Esta definición y priorización de algunas políticas por sobre otras puede asumir diferentes instrumentos: puede darse a través de planes estratégicos, puede darse a través de programas de gobierno, o a través de proyectos sectoriales específicos, o a través de un conjunto de todos estos instrumentos. La experiencia muestra que de un plan estratégico se elaboran varios programas de intervención, que se dividen a su vez en una multiplicidad de proyectos específicos que tienen por objeto concretar acciones para el cumplimiento del plan estratégico.

#### ***2.5.2.1. ¿Qué es lo más relevante de la autonomía política?***

Lo más visible para la ciudadanía de esta dimensión de la autonomía municipal es la capacidad que tienen los vecinos de elegir a sus autoridades en elecciones periódicas.

### **2.5.3. Ámbito económico**

El ámbito de autonomía económica tiene que ver con la capacidad de los municipios de sancionar su presupuesto de recursos y gastos de acuerdo a sus necesidades y aspiraciones, promoviendo o priorizando algunas políticas por sobre otras. De esta forma, en las constituciones provinciales y la legislación provincial municipal, se les otorgan atribuciones a los gobiernos locales para fijar sus

tasas, contribuciones o impuestos, así como las alícuotas y forma de cálculo de las mismas.

El ejercicio de esta autonomía económica tiene como correlato la contraprestación de diferentes servicios y el financiamiento de diferentes políticas municipales, relacionadas con las competencias de cada municipio. Estas competencias, que varían según la provincia, pueden abarcar áreas como salud, educación, higiene y salubridad, preservación del ambiente, recolección y disposición de residuos, entre otras actividades municipales. Para llevar a cabo estas funciones, los municipios deben obtener de sus vecinos los recursos monetarios necesarios para financiar todas esas prestaciones. El ámbito de autonomía económica está muy vinculado con el siguiente, que es el ámbito financiero.

#### *2.5.3.1. ¿Qué es lo más relevante de la autonomía económica?*

Lo más visible para la ciudadanía de esta dimensión de autonomía municipal es que el estado local sanciona todos los años un **presupuesto de recursos y gastos**, a través del cual programa la prestación de servicios e implementa políticas para la ciudadanía (salud, educación, conservación de la vía pública, ornato urbano, etc.).

#### **2.5.4. Ámbito financiero**

El ámbito de autonomía financiera tiene que ver con el manejo de los recursos que los gobiernos locales obtienen a través de la determinación de tributos locales. Se encuentra directamente relacionada con la autonomía económica y se manifiesta principalmente en que los municipios pueden sancionar ordenanzas que determi-

nen qué tributos deben pagar los vecinos según sus actividades económicas y según los servicios que presta el municipio.

En algunos casos, las provincias también les reconocen a sus municipios la capacidad de determinar impuestos (por ejemplo, el impuesto inmobiliario, a las patentes de automotores, o el impuesto a los ingresos brutos), y todo ello tiene que ver con la autonomía financiera que tengan esos gobiernos locales y que deben utilizar para mejorar y optimizar la prestación de servicios a sus ciudadanos.

#### **2.5.4.1. ¿Qué es lo más relevante de la autonomía financiera?**

Lo más visible para la ciudadanía de esta dimensión de autonomía municipal es que el estado local está facultado para **percibir de los vecinos tasas y/o impuestos** por la prestación de servicios y el sostenimiento de las actividades municipales.

#### **2.5.5. Ámbito administrativo**

El ámbito de la autonomía administrativa tiene que ver con la capacidad del gobierno local de organizarse para la prestación de servicios. El tamaño y las áreas en las que se organice la estructura administrativa local va a depender en gran parte del tamaño de ciudad del que se trate, pero los gobiernos locales tienen la potestad de definir cómo se van a agrupar esas áreas de gestión. Por ejemplo, es posible que, en algunos gobiernos locales, el área municipal dedicada a educación se encuentre como una dependencia de la secretaría de gobierno; en otros casos puede definirse que el área de educación tenga rango de secretaría.

Ese tipo de definiciones tiene que ver con la capacidad de decidir sobre la estructura administrativa que tienen los municipios. En

algunas provincias y municipios, la estructura administrativa debe ser propuesta por el Poder Ejecutivo local y aprobada por el Poder Legislativo. En otras provincias y municipios, la estructura es definida solo por el Poder Ejecutivo, pero sea que la estructura administrativa deba ser aprobada por ordenanza del Poder Legislativo, o pueda ser aprobada solo por un decreto del Poder Ejecutivo, se trata de una potestad local.

De esta forma, las estructuras administrativas municipales se organizan sobre la base de las definiciones estratégicas que los decisores municipales toman, y por ello puede ser que en determinados momentos prioricen algunas estructuras por sobre otras. Por ejemplo, es probable que en un estado local cuya principal actividad económica es el turismo se encuentre una secretaría de turismo como parte de la administración, y posiblemente la oficina municipal para atender temas de industria en ese mismo municipio tenga una jerarquía inferior a la de secretaría, o directamente no exista.

#### *2.5.5.1. ¿Qué es lo más relevante de la autonomía administrativa?*

Lo más visible para la ciudadanía de esta dimensión de autonomía municipal es que el estado local organiza su administración de una forma determinada, que por lo general se puede ver en un organigrama administrativo. Esa organización administrativa es la que se dispone para ofrecer servicios a los ciudadanos. El otro aspecto no tan “visible” pero con efectos cotidianos sobre la vida de los vecinos es que todas las ordenanzas y normas locales regulan diferentes aspectos sobre la vida en sociedad, tema sobre el que volveremos en el próximo apartado.

## 2.6. Otros elementos que contribuyen a entender la misión y situación de los estados locales

Para completar la comprensión sobre las cosas que hacen los municipios, debemos recurrir a la descripción de sus elementos componentes. En tanto estados locales, los municipios se encuentran conformados por un gobierno, una administración, una sociedad y un espacio. Sobre los dos primeros elementos ya hemos abundado en las secciones anteriores, por lo que a continuación haremos algunas precisiones sobre la sociedad y el espacio municipal.

### 2.6.1. La sociedad

Todos los estados locales son conformados por una sociedad determinada, esto es, un conjunto de población que conforma múltiples organizaciones intermedias a partir del núcleo básico de toda sociedad, como son las familias.

Una parte importante de la normativa local está dirigida a reglamentar varios aspectos de la vida en sociedad en los estados locales. Desde las ordenanzas de zonificación y uso del suelo que determinan en qué lugares se pueden desarrollar diferentes actividades o emprendimientos económicos, pasando por las ordenanzas de higiene y salubridad y hasta las ordenanzas de tránsito y transporte, la normativa local tiene efectos sobre la sociedad de un determinado municipio.

La forma en la que la población se agrupa en diferentes núcleos poblacionales, y la forma en la que la provincia asigne o reconozca los territorios a sus estados locales, también inciden en las políticas locales y en la misión y situación de cada estado local, y esto

lo explicaremos mejor en el próximo apartado sobre espacio. Un estado local puede tener uno o varios núcleos poblados dentro de su territorio, y eso le exige una planificación de políticas diferente o diferenciada, según la distribución de su población. Si dentro del territorio existen varios núcleos poblados distantes entre sí, todas las prestaciones y servicios que brinde el municipio deberán atender esta característica y organizarse de forma adecuada para ello. Por ejemplo, si el municipio es responsable de la recolección de residuos y posee núcleos urbanos diferentes y distantes entre sí, deberá tener organizada la recolección y disposición final en los diferentes núcleos urbanos que tenga.

## 2.6.2. El espacio

Todos los estados locales se asientan y gobiernan sobre un determinado espacio o territorio sobre el que despliegan sus competencias. Ahora bien, sin importar la categoría de estado local que ostenten (primera, segunda, etc.), son las provincias las que determinan qué tipo de territorialidad asumen los estados locales. De esta forma, en Argentina nos encontramos con tres formas diferentes de asignación de espacio territorial a los municipios, que habitualmente son denominadas como “teorías territoriales”.

### 2.6.2.1. Teoría del municipio-partido

También identificada como teoría de ejidos colindantes, esta forma de asignación del territorio provincial a los estados locales supone que todo el territorio provincial se encuentra asignado a algún municipio. Si uno sumara la superficie de los municipios, obtendría así la superficie de la provincia.

De esta forma se configura un espacio municipal urbano-surburbano y rural, que contempla varias características particulares:

- Ejidos colindantes: los estados locales son limítrofes entre sí, donde termina uno comienza otro.
- Diferentes ciudades, localidades o núcleos urbanos: en el territorio municipal por lo general hay varias ciudades o localidades que forman parte del mismo municipio.
- Una ciudad cabecera: de todas las ciudades o localidades, solo una es la cabecera del partido, donde se asientan las autoridades municipales (Poder Ejecutivo y Legislativo), pero ese municipio debe implementar sus políticas para todo el territorio.
- El intendente designa delegados en los otros núcleos urbanos del partido o departamento.

Esta forma de asignación territorial es la que utilizan la provincia de Buenos Aires y las provincias de Cuyo.



**La provincia de Mendoza** tiene un total de 18 departamentos, lo que implica 18 municipios; pero la extensión territorial es muy diversa.

Frente a los 41.000 km<sup>2</sup> que tiene el departamento de Malargüe, vemos que el núcleo urbano conformado por los departamentos Capital, Guaymallén y Godoy Cruz, que albergan un tercio de la población de la provincia, suma, en total, menos de 300 km<sup>2</sup>.

Fuente: Instituto Geográfico Nacional (IGN).

### 2.6.2.2. Teoría del municipio-ciudad

Esta forma de asignación del territorio otorga a los estados locales un espacio que se extiende hasta donde prestan sus servicios, y queda entre medio de cada municipio un espacio territorial de dominio provincial. La utilización de esta distribución configura un espacio municipal primordialmente urbano, con algo de suburbano. Sus principales características son:

- Ejidos aislados: en la mayoría de los casos estos municipios tienen territorios que se encuentran rodeados o aislados por territorio provincial circundante. Existe la posibilidad de que en algunos casos se den ejidos colindantes entre municipios cercanos entre sí sin que haya entre medio de ellos espacio provincial ni espacios rurales o despoblados; por ejemplo, algunos casos alrededor de las ciudades de Córdoba o de Rosario, que ya tienen características de aglomerados urbanos conformados por varios municipios.
- Una sola ciudad, un estado local: en este caso no hay diferentes núcleos urbanos en el mismo estado local, cada ciudad tiene sus autoridades locales.

Esta forma de asignación territorial es la que se utiliza, por ejemplo, en la provincia de Córdoba.



### **La provincia de Córdoba**

tiene 26 departamentos que albergan, en total, 428 municipios.

Este sistema posibilita, de hecho, que se otorgue el carácter de municipio a un núcleo urbano que ocupa territorio de dos departamentos diferentes. En el año 2010 se calculaba que en la provincia había por lo menos 35 municipios que estaban en esa situación, con las complicaciones administrativas que eso conlleva.

Fuente: Instituto Geográfico Nacional (IGN).

#### *2.6.2.3. Teoría del municipio-distrito*

Esta forma de asignación del territorio otorga a los estados locales un espacio que se extiende hasta donde prestan sus servicios, combinando un espacio suburbano y un espacio rural más acotado que el de la teoría del municipio-partido. Esta distribución territorial pretende ser un punto intermedio entre las dos anteriores, por la que se establece una relación funcional entre los municipios de primera categoría de una región de la provincia con municipios de categorías inferiores. Sus principales características son:

- Ejidos aislados: en la mayoría de los casos estos municipios tienen territorios que se encuentran rodeados o aislados por territorio provincial circundante.

- Una sola ciudad, un estado local: al igual que en la teoría del municipio-ciudad, en este caso no hay diferentes núcleos urbanos en el mismo estado local; cada ciudad tiene sus autoridades locales, pero entre las ciudades de mayor categoría y las de menor categoría existe una relación funcional, que se verifica en la implementación de políticas o prestaciones de servicios compartidas.

Esta forma de asignación territorial es la que se utiliza, por ejemplo, en la provincia de Neuquén.



**La provincia de Neuquén** cuenta con 36 municipios en 16 departamentos.

Este sistema de distribución territorial modera, de algún modo, los aspectos negativos de uno y de otro de los sistemas anteriormente descriptos y aprovecha más equilibradamente las bondades de ambos.

Fuente: Instituto Geográfico Nacional (IGN).

A lo largo del tiempo, muchos autores y pensadores se han manifestado a favor y en contra de las diversas teorías territoriales sobre la base de diferentes argumentos, a tal punto que ya hace muchos años Ricardo Zuccherino las presentaba como "... tesis en pugna." (Zuccherino, 1992: 12-15). La otra dificultad que se presen-

ta para identificarlas es que no se encuentran escritas ni reguladas expresamente en la legislación provincial, sino que se derivan de la forma en la que las provincias asignan los territorios a sus estados locales, de la existencia de diferentes categorías de municipios y de las relaciones más o menos formalizadas entre ellos.

## 2.7. Modos de acción y ejecución de la decisión

Dándole seguimiento al esquema de la acción con el que se introdujo la herramienta de planificación estratégica (ver Cuadro 2.1, pág. 20), hay dos fases que dan continuidad a la misión y situación, que tienen que ver con el obrar, con la realización de actividades concretas para resolver problemas reales, con el logro de los fines y objetivos planificados y elaborados sobre la base de las dos fases anteriores. No las desarrollaremos en detalle en este cuadernillo, ya que para estas dos fases preferimos destacar **el gobierno por políticas públicas**, que de alguna forma hará referencia a la concreción de actividades y resolución de problemas reales.

## 2.8. Conclusiones preliminares sobre la planificación estratégica

La planificación estratégica puede servir para alinear adecuadamente las prioridades y objetivos fundamentales de una gestión, que se asientan sobre la correcta comprensión de la misión y la situación de un estado local en un momento determinado.

Si bien esa misión y situación en parte están indicadas en la legislación o normativa nacional, provincial y municipal, se impone una adecuada interpretación del momento concreto que está atravesando ese estado local, de las principales necesidades, urgencias

y deficiencias, y de cómo ellas pueden ser superadas y atendidas de la mejor forma posible. Adicionalmente a este ejercicio de prudencia política, para comprender adecuadamente el momento que vive ese estado local, debe incorporarse a ese análisis la cosmovisión de ese estado local, es decir, el conjunto de valores, la historia, la cultura y preferencias de esa sociedad. Una vez realizada esa interpretación del momento actual, las deficiencias deben ser atendidas aplicando criterios de relevancia, eficacia, eficiencia y sustentabilidad, que desarrollaremos con más detalle en el próximo apartado.

Ese espacio de interpretación del momento concreto de la vida municipal es propio de la política práctica, en el que se diferencia cada gestión de gobierno y sobre el que la ciudadanía decide, a través de su voto, si la gestión de ese gobierno local es adecuada y, por lo tanto, debe continuar, o si, por el contrario, debe cambiar.



# 3.

## El gobierno por políticas públicas

Otro de los instrumentos o herramientas que se pueden utilizar para optimizar la gestión tiene que ver con el gobierno por políticas públicas. Cuando Luis Aguilar Villanueva utilizó este concepto explicaba:

Gobernar por políticas públicas va a significar el (re)descubrimiento del componente costos (de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, tan propia de la generación desarrollista o igualitarista. Por consiguiente, supondrá cuidadosísimos cálculos de gasto público, estimaciones rigurosas de costo-beneficio (eficiencia económica) en las decisiones, economía pública realista, evaluación pertinente del componente económico de las decisiones y operaciones, búsqueda de las políticas que maximizan beneficios y disminuyen costos a los ciudadanos contribuyentes. (Aguilar Villanueva, 1992: 36)

Principalmente a partir de la década del 70, se comienza a diferenciar entre diversos académicos la disciplina de políticas públicas, haciendo foco en el estudio de las decisiones de gobierno, de los actores involucrados en ese proceso decisorio (voluntaria o involuntariamente). Se comenzó a analizar sistemáticamente cómo

se lograban públicamente decisiones de políticas, por qué esas decisiones se inclinaban hacia algunas acciones y no hacia otras, y cómo todo eso derivaba en acciones que resolvían problemas concretos que buscaban ser atendidos con esas políticas. A lo largo del tiempo, la sistematización de los conocimientos sobre políticas públicas permitió ordenar el abordaje de las políticas a través de un enfoque teórico procesal, para explicar de manera más detallada la forma en que las políticas públicas surgen o se diseñan, se deciden, se implementan y finalmente se evalúan. A continuación daremos una breve explicación de lo que se entiende por políticas públicas y desarrollaremos el enfoque procesal para tener una mejor comprensión de todo lo que suponen esas políticas públicas.

### 3.1. Qué entendemos por políticas públicas

Para comenzar a comprender adecuadamente qué consideramos política pública podemos recurrir a la primera aproximación apoyada por los autores franceses Yves Meny y Jean Claude Thoenig:

El estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. ¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios? (Meny y Thoenig, 1992: 7)

Más adelante, estos mismos autores detallaban cuáles son las características comunes de las políticas públicas: (1) un contenido, esto es, la movilización de recursos para obtener resultados o productos; (2) un programa, es decir que no se trata solo de acciones aisladas; (3) una orientación normativa, es decir que la política expresa preferencias y finalidades de los decisores públicos; (4) un factor de coerción, es decir que la actividad pública puede basarse en última instancia en el uso de la coerción apoyado en el monopolio de la fuerza

pública; y (5) una competencia social, es decir, es posible identificar al público, los individuos, grupos o institución que están afectados por esa acción pública (Meny y Thoenig, 1992: 90 y ss.).

Así tenemos una cierta aproximación a lo que consideramos que son las políticas públicas y cómo podemos utilizar estos conceptos para optimizar la gestión municipal desde una comprensión más adecuada de las políticas públicas municipales, su implementación y coordinación unas con otras. El conjunto de políticas públicas locales también sería ese elefante por conocer que se mencionó en la fábula al comienzo de este trabajo.

### 3.2. El enfoque procesal de políticas públicas

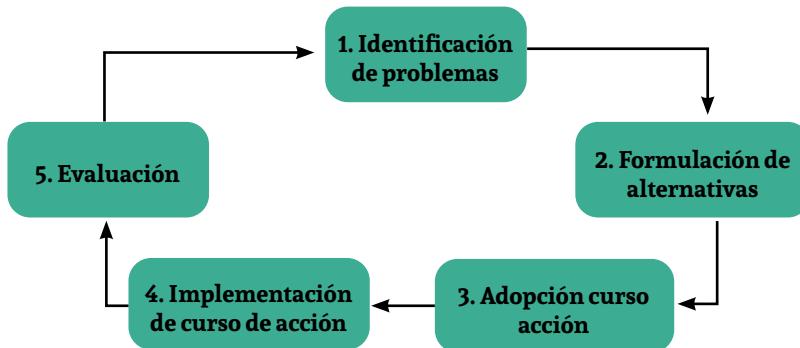
El enfoque procesal de políticas públicas es uno de los más comunes para explicar todo lo relacionado con políticas públicas. Es el más utilizado por diversos especialistas en políticas públicas y es básicamente un enfoque cíclico, similar a cualquier enfoque de insumos y productos. Se divide en general en cinco etapas que se presentan de forma secuenciada y diferenciada, aunque en la realidad el proceso de formulación, implementación y evaluación de una política pública no es tan ordenado ni lineal como el enfoque procesal lo muestra.

Asimismo, la cantidad de etapas en las que se puede dividir el ciclo de las políticas públicas varía de acuerdo al énfasis y nivel de detalle que le otorgue cada autor, lo mismo que el nombre específico de cada una de las etapas. Las que presentaremos a continuación son cinco: una etapa inicial o previa de identificación del problema; una segunda etapa de formulación de alternativas para resolver ese problema; luego una tercera etapa de adopción de alguna de esas alternativas o de alguno de esos cursos de acción formulados; a

continuación, una cuarta etapa de implementación de un curso de acción; y finalmente, una quinta etapa de evaluación.

Tal como ya fue mencionado y por tratarse de un esquema cílico, la sucesión de etapas es constante, no se detiene nunca, y a la etapa final de evaluación le sucede un análisis y ajuste de la política evaluada para volver a comenzar el proceso con una política ajustada de acuerdo a los cambios percibidos y a los ajustes realizados (Arraiza, 2015: 47 y ss.).

**Gráfico 3.1. Ciclo de políticas públicas**



Fuente: elaboración propia.

### 3.2.1. Identificación del problema

El primer paso hacia la formulación de una política pública comienza con la identificación del problema o los problemas que deben ser atendidos por las políticas públicas locales, con un foco en la optimización de la gestión. De la misma forma que la optimización se podía pensar desde una sola área de gobierno, el enfoque de po-

líticas públicas puede realizarse analizando solamente lo que realiza una sola secretaría o área de gobierno local, aunque será más provechoso realizar el análisis de todas las políticas públicas que realiza el estado local, lo mismo que analizar la misión de un municipio, pero haciéndolo ahora desde los principales problemas a resolver.

La identificación de todo el conjunto de problemas que buscan resolver las políticas públicas locales, sus interacciones e influencias recíprocas, sus costos y oportunidades, permitirá pensar y decidir esquemas de acción más adecuados u óptimos, según las necesidades del momento. Esto es lo que también se conoce como el ingreso de los problemas a la agenda gubernamental local, en el sentido de que solamente cuando esos problemas ingresaron a la agenda pública son tenidos en cuenta para ser resueltos.

Al momento de identificar esos problemas, estaremos realizando la definición de los mismos, o sea, estableciendo sus principales características, consecuencias y causas. Ese proceso de definición es por lo general un proceso de debate, discusión y, eventualmente, acuerdo entre distintos actores involucrados en ese problema, es decir que las definiciones no solo serán de las autoridades locales, sino que la comunidad muchas veces influirá en la definición de esos problemas y, consecuentemente, en la forma de resolverlos.

### 3.2.2. Formulación de alternativas

Una vez definido el conjunto de problemas que deben ser atendidos por el estado local, se pasa a una segunda etapa, que consiste en formular diferentes políticas que busquen resolver los problemas identificados. La optimización de la gestión no solo se alcanzará a través de un análisis integral de los distintos problemas a resolver y de cómo ellos se encuentran relacionados, sino que también será con-

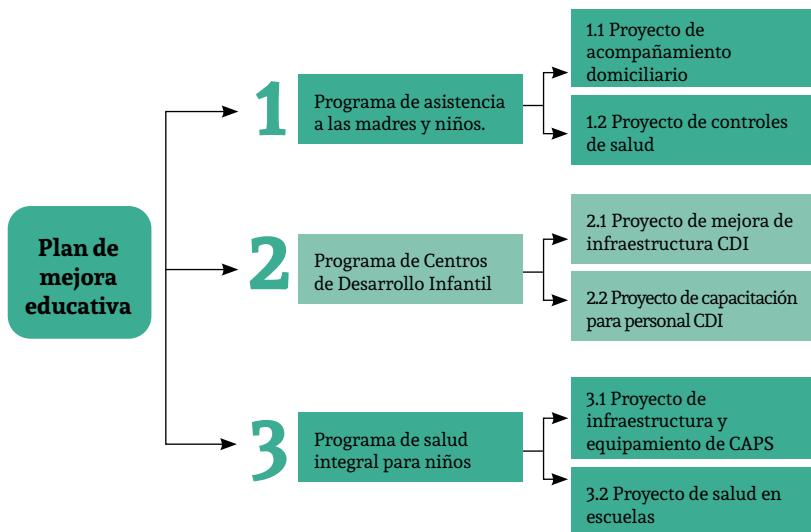
secuencia de una adecuada formulación de cada política pública local.

La formulación de diversas alternativas para atender los problemas de la agenda pública local contribuirá a evitar esfuerzos innecesarios, marchas y contramarchas, y a una adecuada programación de acciones que se orienten a lograr los resultados previstos en cada política formulada. Según la amplitud y acciones que tenga la política o las políticas formuladas, pueden ser denominadas planes, programas o proyectos. Por lo general, cuando se formulan políticas públicas amplias, orientadas a largo plazo, que buscan contribuir a resolver problemas estructurales, se las concibe como un plan, que puede desagregarse en diferentes programas, los que a su vez podrían organizarse en diversos proyectos que conforman cada programa.

En el gráfico a continuación se presenta, solo a modo de ejemplo, un caso hipotético de Plan para la Mejora Educativa a nivel local. Este plan, de largo plazo, se conforma de una serie de programas de acción que deben encadenarse y ejecutarse de forma paralela, junto con otro conjunto de proyectos que atienden una multiplicidad de aspectos vinculados al logro de mejorar la educación de nivel local.

Este ejemplo (groseramente simplificado) se incluye para comprender cómo ordenar de una forma lógica el encadenamiento de plan – programa – proyecto con un caso específico. El Plan se desagrega en tres programas diferentes que tienen por objeto atender de forma integral el problema de la educación de los niños, y cada uno de esos programas se desagrega también en diferentes proyectos. Cada escalón inferior es más acotado en su alcance y preciso en sus acciones.

**Gráfico 3.2. Ejemplo de política pública como plan – programas – proyectos**



Fuente: elaboración propia.

En esta etapa de formulación de alternativas es conveniente analizar la viabilidad de las diferentes alternativas de política. La viabilidad puede realizarse desde diferentes dimensiones, por ejemplo:

**Viabilidad jurídica.** Si el estado local no tuviera competencias legales en materias de educación o salud, sería muy difícil que pudiera llevar adelante una política como la mencionada en el ejemplo.

**Viabilidad política.** Si el estado local necesitara una mayoría especial para adoptar esa política pública a través de una ordenanza, y no cuenta con esa mayoría, sería muy difícil que pudiera adoptarla.

**Viabilidad social.** Si la ciudadanía rechazara algunas de las acciones principales de la política por razones culturales, valorativas, tampoco sería conveniente adoptarla.

**Viabilidad económica.** Toda política pública debe realizar una estimación de los costos que deberá asumir para su adopción e implementación.

**Viabilidad técnica.** También hay que realizar un análisis preliminar de los recursos materiales (no económicos) necesarios para la política. En el caso del ejemplo, si no hubiera cantidad suficiente de profesionales dedicados al desarrollo infantil temprano, debería contemplarse otro programa previo para formarlos, o conseguirlos con la temporalidad que necesita el plan que se busca ejecutar.

**Sostenibilidad.** Es muy conveniente analizar la sostenibilidad de las políticas que se están formulando y no solo una sostenibilidad en términos económicos, sino especialmente políticos. En general, esta sostenibilidad está relacionada con el grado de consenso que haya logrado esa política entre las diversas fuerzas políticas y frente a la ciudadanía.

Habitualmente la academia presenta dos grandes modelos de formulación de políticas públicas, los que se denominan:

**Modelo racional.** Asociado generalmente a la formulación de políticas públicas innovadoras, que cambian el paradigma de lo que se realizaba hasta ese momento.

**Modelo incremental.** Asociado generalmente a la formulación de políticas públicas que son una continuidad de las anteriores pero ajustadas sobre la base de la experiencia y las evaluaciones de lo realizado hasta ese momento.

El modelo incremental también está asociado a una mayor simplicidad en la formulación, ya que no requiere tanto tiempo de análisis y por lo general se trabaja sobre la base de acciones y realidades conocidas que no se van a alterar tanto con las correcciones propuestas. El modelo racional, por el contrario, supone una formulación más detallada y que requiere más tiempo y mayor cantidad y calidad de información para poder estimar su posible implementación.

### 3.2.3. Adopción de cursos de acción

La tercera es la fase de adopción de las políticas. Ya sea que se trate de planes, programas o proyectos, las autoridades locales deben adoptar una o varias de esas alternativas, y esa adopción se realizará con algún instrumento formal.

Es posible que para un plan o algún programa se necesite la sanción de una ordenanza para su adopción, o puede ser el caso que se necesite solo un decreto del Ejecutivo. También es posible que algunos proyectos o acciones puedan adoptarse a través de resoluciones. Ello siempre dependerá del tipo de política pública que se adopte y de cuáles sean los requisitos necesarios para su implementación.

Cualquiera sea el instrumento que se utilice para adoptar la política o las políticas que se hubieran formulado, es importante que se tenga en cuenta que es muy probable que se requiera una adecuación presupuestaria para implementar esa política pública. Por ello es conveniente que, al momento de la adopción, se realice la previsión presupuestaria correspondiente.

Tal como fue comentado anteriormente, el enfoque procesal es un modelo ideal que no siempre se cumple en la realidad. En algunos

casos, especialmente en casos de urgencias o crisis, es probable que, si se adopta una política pública destinada a atender esa situación de crisis o urgencia, no se tenga tiempo para realizar los análisis previos y prácticamente la política comience con la adopción.

### **3.2.4. Implementación de cursos de acción**

La etapa de implementación se puede calificar como la más difícil, ya que es la etapa en la que esa realidad problemática identificada al comienzo del ciclo intenta ser modificada con acciones concretas. En clave de optimización de gestión, la etapa de implementación es aquella en la cual se debe comenzar a hacer mejor aquello que se identificó que podía ser mejorado, y por ello es la etapa más sensible de este proceso.

En esta fase de implementación es fundamental comenzar por una cuantificación de los objetivos que estaban planteados en la política que se adoptó. Esta cuantificación de objetivos es el establecimiento de metas precisas, medibles y alcanzables en un período breve y determinado de tiempo. El establecimiento de metas permite realizar un seguimiento o monitoreo de las mismas y, por lo tanto, contar con información para identificar si las acciones que se están realizando mejoran o no lo que se buscaba cambiar, si esas acciones suponen una optimización de los procesos o si, por el contrario, conllevan aún más complejidad y dificultades que las que se habían identificado al comienzo y nos están alejando de la posibilidad de mejorar esa política o resolver ese problema. La política puede haber asumido supuestos al momento de su adopción que deben ser permanentemente contrastados con la realidad y ajustados al obrar cotidiano de las acciones involucradas en la política pública.

Pressman y Wildavsky, los primeros teóricos en investigar especialmente las dificultades de la implementación de políticas públicas, indicaban en el prefacio a la primera edición 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)

Podríamos indicar múltiples aspectos que representan cuestiones cotidianas, de las que dependen la continuidad y el éxito en la implementación de una política pública; por ejemplo, el asegurarse que para una política determinada se encuentren disponibles los recursos necesarios en tiempo y forma. Cuando se hace referencia a los recursos, habitualmente se tiende a pensar en dinero, pero en varios casos, ese no es un problema, sino que los principales recursos necesarios pueden ser normas, regulaciones, organizaciones, capacidades humanas, buena información y, especialmente, tiempo para coordinar y hacer funcionar todo eso junto.

### 3.2.4.1. Tiempo

La única posibilidad de trabajar adecuadamente el recurso del tiempo es lograr realizar las actividades necesarias con la debida anticipación, de allí la importancia de hacer planeamiento estratégico.

gico y diseñar políticas públicas. A eso debe sumarse que los recursos humanos a cargo de las diferentes políticas conozcan **qué tienen que hacer, quién tiene que hacerlo, cómo tienen que hacerlo, cuándo tienen que hacerlo y dónde tienen que hacerlo**. En caso de que los diversos actores involucrados en la implementación de la política no tengan claridad sobre esos aspectos tan simples: **qué, quién, cómo, cuándo y dónde**, la implementación de políticas será deficiente y no se logrará por este medio optimizar la gestión local.

### **3.2.4.2. Coordinación**

Tal como fue mencionado al explicar las distintas formas de gobierno local y sus principios fundamentales de interdependencia, una vez más, la coordinación entre diversos actores es un aspecto central en la implementación de políticas públicas, por las razones expuestas más arriba. La secuencia correcta de actividades entre distintos actores que deben accionar para lograr un objetivo común depende de que exista una adecuada coordinación entre todos ellos. La más relevante, por supuesto, es la adecuada coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo locales y, a partir de allí, que el resto de las áreas de la administración involucradas en la implementación de una política tengan adecuada comunicación para realizar las acciones necesarias.

### **3.2.5. Evaluación**

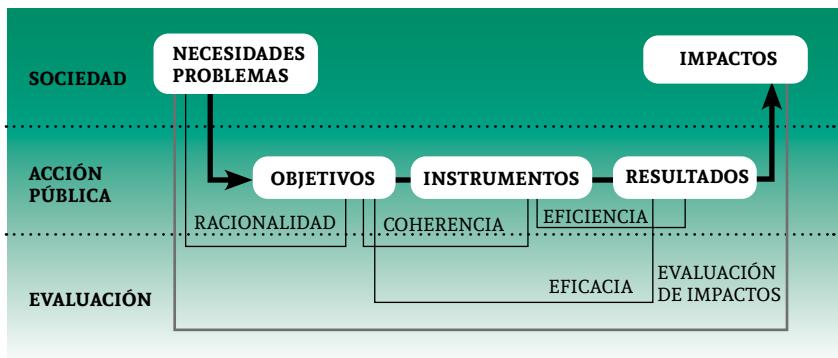
Evaluar supone señalar el valor de algo. En este caso, la etapa de evaluación pretende indicar o mostrar el valor de la política pública implementada. Si bien de forma preliminar es claro que la evaluación de una política solo puede realizarse cuando se ha implementado esa política, conviene comenzar con una reflexión previa, para

entender cómo la evaluación acompaña todo el ciclo o el proceso de una política pública.

Al momento de la identificación de una política pública, los actores involucrados y los decisores de políticas evalúan y debaten cuáles son las principales características del problema para poder definirlo. En la fase de formulación ya fue explicada la importancia del análisis de prefactibilidad de las diversas alternativas de políticas, o sea, una evaluación preliminar sobre las políticas a implementar. En la fase de adopción se presenta nuevamente la evaluación, al considerar o evaluar qué tipo de instrumento de decisión se requería para cada alternativa de política formulada. En la fase de implementación, la actividad de monitorear o realizar un seguimiento a las metas o indicadores de cumplimiento de los objetivos de la política también supone evaluación. Por ello se dice que la evaluación acompaña todo el proceso de una política pública y, por supuesto, se pone especial énfasis en la evaluación al concluir la primera etapa de implementación de una política. La evaluación debe entenderse como un proceso continuo de análisis que acompañe el ciclo de vida de las políticas públicas (Rodríguez, 2005).

Para ordenar la reflexión sobre la evaluación de políticas partimos del siguiente gráfico, que presenta un enfoque integral de evaluación.

### Gráfico 3.3. Enfoque integral de la evaluación



Fuente: Osuna y Márquez (2000).

**Evaluación de racionalidad.** Esta evaluación es para comparar las necesidades y problemas identificados con los objetivos que se fijaron para la política pública seleccionada. Al evaluar la rationalidad se enfocan dos conceptos fundamentales: la relevancia, esto es, si el diagnóstico realizado para diseñar la política fue adecuado; y la pertinencia, esto es, si los objetivos para ese diagnóstico fueron definidos adecuadamente.

**Evaluación de coherencia.** Esta evaluación es para comparar los objetivos que fueron fijados para la política pública con los instrumentos diseñados para resolver el problema diagnosticado.

**Evaluación de eficacia.** Esta evaluación es para medir los resultados alcanzados sobre la base del grado de cumplimiento de los objetivos fijados. Los resultados de una política pública son efectos directos obtenidos con las acciones implementadas por la política y es conveniente que en la etapa de formulación se hayan establecido indicadores de cumplimiento para esos resultados.

**Evaluación de eficiencia.** Esta evaluación es para medir el grado de cumplimiento de los objetivos fijados, pero comparándolos con los instrumentos utilizados, de forma de tener parámetros sobre la adecuada utilización de los recursos públicos.

Se pueden identificar muchos tipos de evaluación de políticas públicas diferentes, y la utilización de un tipo u otro dependerá de la finalidad y el destinatario que tenga la evaluación. La evaluación que se realiza al momento de finalizar el ciclo es claramente una evaluación *ex post*, que se realiza *a posteriori* de la implementación de la política. Como ya fue comentado más arriba, la evaluación acompaña todas las etapas del ciclo, enriqueciéndolas; por ello es conveniente prestar atención siempre al aporte de la evaluación de las políticas públicas.<sup>2</sup>

---

2 Para mayores detalles sobre gobiernos locales y políticas públicas, ver Capítulo IX – “El gobierno local por políticas públicas”, *Manual de gestión municipal*, 3º edición revisada y ampliada, CIMA-KAS.



# 4.

## ¿Y si usamos inteligencia artificial?

Las herramientas de inteligencia artificial están cada vez más a disposición y son una tentación constante a la hora de suponer mejoras en determinadas prácticas. Toda la propuesta de reflexión e introspección que supone trabajar la optimización de la gestión con las herramientas expuestas brevemente en este cuadernillo no tiene mucho que ver con el uso de inteligencia artificial (IA).

No obstante, yo también me vi tentado de solicitarle algunas tareas a la IA, y me pareció interesante mostrarlas como corolario de este escrito. Lo primero que le pedí a la IA fue que me graficara un municipio en el que cada una de sus partes decidieran por su cuenta, sin una orientación común, y el resultado fue este:

**Imagen 4.1.**



Fuente: imagen generada por Copilot IA.

Creo que logró bastante bien la idea de desconexión de las diferentes áreas, que adicionalmente, en esta imagen, se dan la espalda entre sí, o sea que cada una mira solo lo que tiene delante y no lo que está a sus costados. No conforme con esta primera imagen, le pedí a la IA una imagen de un gobierno sin estrategia, y el resultado fue el siguiente:

**Imagen 4.2.**

Fuente: imagen generada por Copilot IA.

Claramente, la ausencia de estrategia, planificación y/o coordinación llevaría a situaciones caóticas como la reflejada en esta imagen, donde cada uno trata de llamar la atención de quien debe tomar una decisión. Ambos resultados me parecieron muy claros para lo que yo estaba buscando y me ayudaron a reflexionar para esbozar estas ideas que comparto con ustedes.

La otra dimensión de la reflexión que me generaron estas imágenes de IA es que cuando se trata de aplicar la prudencia política para comprender la misión y situación de un estado local, concreto, situado en una geografía y momento histórico determinados, nada mejor que un análisis humano que puede integrar a las enseñanzas

históricas, la identidad, la cultura, los valores y las preferencias de esa comunidad. Para ello no hay inteligencia artificial, porque depende de la comunicación humana, de procesos de construcción colectiva y de decisiones que, idealmente, deben buscarse a través del consenso.

# 5.

## Decálogo de buenas prácticas para la optimización de la gestión local

- 1.** Siempre es conveniente reflexionar sobre qué cosas se pueden hacer mejor y cómo se pueden hacer mejor.
- 2.** Las autoridades locales deben lograr una orientación estratégica en sus gestiones municipales, para encuadrar sus decisiones cotidianas.
- 3.** La orientación estratégica debe ser claramente comunicada a todo el gabinete, no se puede suponer que todos la conocen.
- 4.** La optimización de la gestión requiere la obtención y el manejo de información actualizada. Es fundamental mejorar y consolidar la información y la gestión de datos del municipio; por ejemplo, a través de oficinas de datos municipales.
- 5.** La estructura administrativa municipal debe ser un reflejo de la orientación estratégica decidida por la gestión.

- 6.** Las políticas públicas fundamentales deben tener continuidad. Es conveniente no personalizarlas ni identificarlas con una gestión en particular; ello les quitará sostenibilidad en el tiempo.
- 7.** Las políticas públicas y la orientación estratégica requieren la profesionalización de los cuadros técnicos municipales.
- 8.** Tener en cuenta que dos de los recursos más importantes para asegurar la continuidad y el éxito en la implementación de una política pública son el tiempo y la coordinación.
- 9.** Una de las claves de éxito en la sustentabilidad de las políticas públicas es lograr que lo cotidiano siga aconteciendo; eso requiere liderazgo.
- 10.** La evaluación de una política pública debe pensarse desde el momento en que se identifica el problema, y debe realizarse de forma periódica al finalizar el ciclo para lograr mejores políticas públicas.

# Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porruá.
- Arraiza, Eduardo (2015). "Diseño, implementación y evaluación de políticas públicas", en Camusso, Marcelo y Casanova Ferro, Gonzalo (coordinadores). *Gestión pública del turismo*. EDUCA.
- Arraiza, Eduardo (2023). *Manual de gestión municipal*, 3º edición revisada y ampliada. CIMA-KAS.
- Castellani, Leonardo (1970). *Camperas -Bichos y Personas-*. Organización San José.
- Dromi, Roberto (2007). *Ciudad y municipio*. Ciudad Argentina-Hispania Libros.
- Madaria, Edgardo (2010). *Política, conocimiento y acción*. EDUCA.
- Meny, Yves y Thoenig, Jean Claude (1992). *Las políticas públicas*. Editorial Ariel.
- Mintzberg, Henry (1999). *Safari a la estrategia – Una visita guiada por la jungla del management estratégico*. Granica.
- Osuna, José Luis y Márquez, Carolina (2000). *Guía para la evaluación de Políticas Públicas*. Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional.
- Paoletta, Enzo (2021). *El municipio en tiempos de crisis*. CIMA-KAS.
- 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.
- Rodríguez, Alejandro (2005). "La evaluación de políticas públicas como contribución a la democracia y al desarrollo". Ponencia al 3º Congreso Argentino de Administración Pública – Sociedad, Gobierno y Administración.
- Rossatti, Horacio (2006). *Tratado de Derecho Municipal.* Tomos I y II. Rubinzal-Culzoni Editores.
- Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (2006). "Un enfoque metodológico para comprender la política de las políticas". *La política de las políticas públicas – Progreso económico y social en América Latina.* Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta Mexicana.
- Subirats, Joan (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración.* Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Zuccherino, Ricardo (1992). *Tratado de derecho federal, estadual y municipal (argentino y comparado).* Tomo III, Teoría y Práctica del Derecho Municipal. Ediciones Depalma.



