

**Daniel Cravacuore, Sergio Ilari y  
Alejandro Villar, *La articulación en la  
gestión municipal. Actores y políticas*,  
Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 2004,  
200 pp.**

*Leyla Chain*<sup>1</sup>

Entre las “recetas” neoliberales aplicadas en América Latina a partir de crisis del Estado de bienestar, la descentralización hacia niveles inferiores de administración se constituyó en la herramienta esencial para el desarme de las funciones tradicionales del Estado. Al mismo tiempo, y de forma paradójica, la globalización en todos sus ámbitos activa la valorización de esos espacios subnacionales y sus potencialidades. Como parte de este mismo proceso, la sociedad civil aparece crecientemente fortalecida, a partir de una reapropiación de los espacios públicos para la política, transformando la relación Estado-sociedad y dando lugar a la necesidad de buscar nuevas formas de guiar el desarrollo de las sociedades.

Para Cravacuore, Ilari y Villar, es en este marco que “los gobiernos locales han incorporado a su agenda nuevos temas entre los cuales sobresalen la planificación estratégica del territorio, el desarrollo local y una nueva política social. Para ello, han generado formas de gestión innovadoras entre las que destaca la articulación, particularmente ligada a la necesidad de mejorar la gestión y al surgimiento de una nueva forma de entender al Estado y sus políticas.” (p. 10).

Las administraciones locales (municipales) pasan así a ocupar un lugar sustancial, en el contexto de una tendencia basada en la articulación entre actores gubernamentales y entre estos y la sociedad civil, y que no tendría sentido sin un gobierno local que favorezca y propicie la ampliación de los espacios de participación y democratización.

---

<sup>1</sup> Lic. en Sociología (UNLP).

Cuestiones de Sociología, N° 4, 2008, pp. 300-305.



De modo que se hace evidente la necesidad que tienen los municipios de experimentar cambios que le permitan generar formas de gestión innovadoras teniendo en cuenta que la situación actual no sólo les plantea un desafío hacia adentro (en sus formas de gestión) sino también en la articulación con una sociedad civil crecientemente fortalecida.

Con el término “innovar” los autores se refieren a una estrategia orientada a “enfrentar los hechos de manera diferente, mediante el empleo de técnicas y procedimientos nuevos y más eficientes, que permitan la construcción de nuevas capacidades y de ese modo faciliten el logro de resultados más eficaces” (p. 29).

Una manifestación elemental de innovación en los gobiernos locales es la articulación, pues la incorporación de nuevos actores como parte de la resolución de asuntos públicos puede ser entendida también como un signo de innovación, junto con la utilización de nuevos productos y recursos. Esta nueva relación se inscribe en el marco de un modelo estatal definido con el término de *gobernanza*, que propone relaciones de horizontalidad y coordinación entre las instituciones políticas y la sociedad, que superen la tradición de poder jerárquica y centralizada, tan arraigada en los Estados latinoamericanos y en el argentino en particular. Pero esta creciente necesidad de coordinación entre actores no hace obsoletas las funciones gubernamentales. Lo que se produce es una concientización de que la cambiante configuración social requiere de nuevos instrumentos para generar respuestas y solucionar problemas.

Asimismo, los autores señalan que en América Latina la gobernanza está surgiendo de a poco y es privativa por el momento de los gobiernos locales. Esto se debe, entre otras cosas, a la mayor capacidad de presión con la que cuenta la ciudadanía local por su especial cercanía con el gobierno y a la vez también a la necesidad de la clase política de sostener y ampliar su legitimidad. Por último, es significativo “el componente de moda que logra imponer el discurso dominante, que cuenta entre sus impulsores a los organismos internacionales.” (p. 35).

El proceso de articulación se produce en condiciones de horizontalidad entre los organismos involucrados, mediante una división del trabajo en circunstancias de coordinación. Esto implica indagar en las capacidades y las metas de cada una de las partes para poder determinar en tiempo y espacio las competencias de cada uno en pos de un ajuste armónico. El objetivo de la articulación no coincide con los objetivos específicos de cada una de las partes sino que se orienta a alcanzar un resultado de acción pública en conjunto. “La articulación se produce cuando dos o más organizaciones públicas, privadas o de la sociedad civil acuerdan y coordinan políticas que se traducen en acciones concretas, cada una asume una o más tareas específicas y aporta su propio *know how*, sin que entre ellas existan relaciones de subordinación.” (p. 30/31).

En el libro se presentan dos formas de articulación: “la interinstitucional, que se da entre organismos públicos, y el asociativismo que se presenta entre organismos estatales y no estatales como los del tercer sector o privado” (p. 37).

Una de las formas que toma la articulación interinstitucional o entre diferentes áreas del Estado es la coordinación entre alguna dependencia del municipio y otras organizaciones o dependencias públicas de otro municipio o de otros niveles de gobierno. Estas formas de articulación que redefinen una modalidad de administración menos centralizada y más participativa, aspira a la vez a poner el eje de las políticas en los ciudadanos por encima de los intereses sectoriales y partidarios, lo cual plantea un problema en lo que hace a las relaciones de poder. Esto se debe a que en la articulación, el poder se reparte entre los diferentes sectores y por ende no se acumula en ninguno de ellos (aunque algún sector pueda contar con más poder que otro).

Los autores proponen analizar la articulación interinstitucional en tres momentos diferentes que tienen que ver con el proceso de las políticas públicas que demandarán la articulación de sectores. Los tres momentos comienzan con el origen y la elaboración, luego la formulación, implementación y ejecución y por último el seguimiento y evaluación. Pero en los hechos, la articulación interinstitucional rara vez atraviesa los tres momentos:

El momento del ingreso del tema en la agenda pública local no demanda articulación pero, por el contrario, la elaboración de las políticas requiere la participación de los actores que se involucrarán en su implementación. A su vez, a partir de la formalización de los proyectos (firma de actas, convenios, acuerdos) se explicitan los compromisos que cada actor se compromete a cumplir y se ingresa en la etapa de mayor complejidad tanto organizacional como política. (p. 41).

Por otra parte, la asociación entre actores estatales y no estatales (el sector no público o de la sociedad civil) se da en general de cara a la implementación de un proyecto determinado en el que los actores no estatales involucrados pueden aportar su propio capital o valor. Para los autores, aunque los objetivos de cada uno de los actores no se pierden, se rearticulan en objetivos comunes que muchas veces llevará adelante un organismo creado específicamente con esa finalidad. Los autores señalan además que en los temas sociales, en los de desarrollo económico local y en la planificación estratégica es donde los procesos de articulación tienen mayor anclaje institucional.

En esta relación, el Estado tendrá que preservar la independencia de sus intereses y “el principio de bienestar general que debe poseer las políticas públicas, evitando la cooptación para sus propios beneficios” (p. 38) de las organizaciones participantes. Igualmente, es a través de la cooperación de esas organizaciones de importancia y reconocimiento local, que el gobierno logra afirmar y ampliar

sus bases de legitimidad social y política. Es así como el municipio se convierte en un actor medular, ubicado entre las instancias superiores de gobierno y las organizaciones de base. “(...) El Estado queda en el centro del esquema de relaciones, los distintos actores se relacionan directamente con el municipio y escasamente entre ellos. Esto deposita en el Estado la responsabilidad mayor de la articulación, habida cuenta de que es poco común que las organizaciones de la sociedad civil cooperen entre sí por su propia iniciativa.” (p. 40).

Parecería entonces que la gestión interinstitucional es más complicada que la de índole organizacional, no sólo por la necesidad de una mayor división del trabajo sino también por la dispersión espacial que implica el proceso de articulación en el marco de instituciones con una cultura organizacional contraria a este tipo de acciones. Administrativamente esa situación genera problemas para mantener y desarrollar las relaciones que se plantean, porque entran en juego las pretensiones de autonomía de cada institución. El resultado suele ser una demora del proceso y el riesgo de que la articulación se diluya en los actos protocolares y que la puesta en práctica quede centralizada en una sola institución o sector de gobierno.

A partir de estos aportes conceptuales relativos al origen de la innovación en los gobiernos locales, la gobernanza y la articulación, los autores analizan diez experiencias de articulación en municipios bonaerenses, cinco del tipo intermunicipal y cinco de asociación público-privada, que se dieron entre los años finales de la década del 90´ y los primeros años del actual decenio.

Entre los casos de articulación público-privada, se cuentan “dos planes estratégicos desarrollados en los municipios de Bahía Blanca y Campana, el Programa Unidades de Gestión Local (UGL) de Florencio Varela, la creación del Consejo Municipal del Niño y del Joven de La Matanza y el Programa para la Contratación Transparente de Morón” (p. 45). De las cinco experiencias, el Plan Estratégico de Campana es en Argentina el primero nacido de una iniciativa de la sociedad civil, donde el gobierno local se incorpora en segunda instancia. En los cuatro casos restantes la situación fue la inversa, es decir, se originaron en el gobierno local y luego fueron convocadas las instituciones sociales y empresarias.

Estos tipos de articulación fueron motivados tanto para aprovechar una oportunidad como con el fin de resolver algún problema planteado en la comunidad.

En cuanto a los proyectos de articulación intermunicipal, los casos analizados son: el plan estratégico intermunicipal Tuyú Mar & Campo, las Compras Conjuntas en General Pinto y otros municipios, la creación de la Universidad Provincial del Sudoeste Bonaerense (UPSO), la creación de la Región Metropolitana Norte, “primer consorcio intermunicipal creado en el conurbano bonaerense, y la constitución de una gerenciadora pública intermunicipal para brindar

atención médica a los jubilados y pensionados afiliados al PAMI en el marco del Consorcio del Centro de la Provincia de Buenos Aires (COCEBA)” (p. 59).

Los objetivos principales de este tipo de articulación resultan de una combinación de tres aspectos: el primero tiene que ver con la posibilidad de alcanzar determinada meta que un municipio no podría hacer de forma aislada; el segundo se propone resolver problemas de gestión y, el tercero es el hecho de aprovechar una oportunidad externa.

Tanto en los casos de articulación público-privada como en los de articulación intermunicipal, los autores recorren cada experiencia a través de determinados ejes. Comienzan con una caracterización de la experiencia, seguida por una descripción de las características del ámbito espacial del municipio, luego se ocupan del origen y elaboración de la política y la formulación, implementación y ejecución de la experiencia, para finalizar con el seguimiento y evaluación de la misma.

Con la excepción de un caso, en las experiencias analizadas la articulación no representó un cambio en la fuente de recursos económicos, que siguió siendo fundamentalmente estatal. Esto demuestra que los gobiernos locales ocupan, cada vez más, un rol central en la conducción de la sociedad y plantean un alerta sobre el nivel de involucramiento real de las organizaciones de las organizaciones sociales y del empresariado en el desarrollo local. En lo que respecta a la información de base utilizada, en todos los casos se realizaron diagnósticos de situación, lo que permite inferir que, en general, los municipios no disponen de información suficiente y confiable para la toma de decisiones. La carencia, en los recursos humanos del municipio, de las competencias necesarias para diseñar e implementar los nuevos proyectos motivó que en la mayoría de los casos se debiera recurrir al asesoramiento externo de expertos. (p. 74)

Entre las conclusiones generales del libro, se destaca la necesidad de concebir la articulación como una estrategia que requiere el fortalecimiento de los actores involucrados, tanto estatales como no estatales, para el logro de una mejor identificación de problemas, metas y objetivos locales, entendiendo que el desarrollo de sus capacidades es a la vez un objetivo y una necesidad.

Y los diez casos analizados, cinco de articulación intermunicipal y cinco de articulación público-privada se orientan precisamente en ese sentido, porque “las lecciones aprendidas a través de experiencias que aparecen como positivas, resulta fundamental para contribuir a un tipo de comprensión encaminada a superar obstáculos, idear alternativas singulares y poner en juego las enseñanzas emergentes de estas experiencias” (p. 92).

Esta necesidad de fomentar el aprendizaje compartido de experiencias pone de manifiesto además dos diagnósticos relacionados: por un lado, que los procesos de articulación para el desarrollo local en la Argentina están aun en su

etapa de formación y, por el otro, que las acciones de los actores estratégicos de estas experiencias podrían estar dándole forma a un modelo de gestión local y de relación Estado-sociedad definido sobre nuevas bases de legitimación.