

¿El modelo “burocrático” en la gestión de políticas sociales? Los gobiernos locales en la Argentina de los años 80¹

Sergio Raúl Ilari ²

Desde mediados de los años 70 y hasta el fin del segundo milenio, la administración pública de los países latinoamericanos fue objeto de numerosas críticas. Tanto fuese por su falta de respuesta a los viejos y nuevos problemas sociales, por su escasa adecuación a las exigencias del nuevo orden mundial o por su alto costo de mantenimiento, lo cierto es que desde distintas concepciones ideológicas se apuntó a la crítica de las administraciones estatales. El discurso hegemónico se expandió fuertemente durante la década de los años 90 y se plasmó en la denominada “Nueva Gestión Pública” (David Osborne, Michael Barzelay). Entre sus principales supuestos, aparecía la idea de que las administraciones son burocráticas, rígidas, lentas y sobredimensionadas. Partiendo de esto, se promovía trasladar algunas experiencias innovadoras (y poco usuales) de la gestión privada a la administración pública y, a la vez, desactivar los mecanismos ‘burocráticos’ que impedían, según esta visión, la implementación de nuevas instancias de participación y control del Estado.

Particularmente, entendemos que esa crítica no ha sido certera para el caso de las administraciones latinoamericanas. Podría haber tenido mayor pertinencia para la discusión de las administraciones públicas de los países desarrollados, en particular las del centro y norte de Europa, donde realmente se constituyeron administraciones públicas con alto grado de burocratización. ¿Pero vale el mismo diagnóstico para las administraciones latinoamericanas y porqué no, las latinas en general? Al respecto, seguimos a Peter Evans (2003), Guy Peters (2003) y Koldo Echevarria (2005), quienes dan cuenta del bajo nivel de “burocratización real” de las administraciones

¹ Una primera versión de este documento se presentó en la III Jornada sobre la Política Social en Perspectiva Histórica, UNGS, 2008. La versión actual constituye un capítulo del libro: Falappa, Fernando y Mossier, Verónica (coordinadores), La política social en perspectiva histórica, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, Los Polvorines, en edición.

² El trabajo contó con la colaboración de Valeria de la Vega y Andrea Aversa, asistentes de investigación en el Proyecto “Políticas Sociales y Modelos de Gestión Pública. Niveles sub – nacionales de gobierno en Argentina” de la Universidad Nacional de Quilmes. Agradezco los comentarios y las observaciones realizadas por Javier Moro a una primera versión de este trabajo y la excelente disposición de las personas entrevistadas.

latinoamericanas, señalando que sólo existen en ellas algunos espacios puntuales organizados con tales características. La puesta en cuestión es el discurso homogeneizado contra la burocracia en el análisis de los Estados latinoamericanos. En la propia naturaleza de los Estados Periféricos se encuentra una limitada organización autónoma del estado y una débil constitución de las instancias superiores de gobierno de acuerdo a un modelo racional, neutral o burocrático. Ni qué decir de las serias dificultades que encontró el modelo racional legal para constituirse en las instancias inferiores de gobierno.

El discurso hegemónico no dio lugar a particularidades o especificidades entre los estados nacionales. Incluso se presentó con tal nivel de amplitud que el diagnóstico era similar tanto respecto de las organizaciones de los tres poderes de gobierno, como a su vez, en lo que respecta a las administraciones nacionales, intermedias, regionales o locales. Desde ya, cabe distinguir que a nivel nacional algunas organizaciones públicas adquirieron componentes cercanos al modelo, tal como los Ministerios de Relaciones Exteriores o el Poder Judicial. Incluso también podríamos visualizar organismos de este tipo en el ámbito de las áreas que gestionan las políticas sociales universales, de salud y educación, aún estando éstas en manos del gobierno nacional o a cargo de las administraciones provinciales. Pero tampoco se salvaron de ser catalogados de “burocráticas” el resto de las áreas sociales, varias de ellas pobremente institucionalizadas. E incluso también quedaban así individualizados los gobiernos locales.

El discurso no sólo era formulado desde los países centrales, sino que también autores latinoamericanos de prestigio como Rolando Franco, Daniel García Delgado o Bernardo Kliksberg coincidían en grandes rasgos, en el diagnóstico. Centrando su reflexión en el campo social, Rolando Franco (1996) presentaba dos tipos o modelos de gestión social, enfocando la situación de transformación existente en los 90. El paradigma dominante y el emergente. Algunas de las características distintivas de estos dos paradigmas fueron las siguientes:

Cuadro 1: Paradigmas en Políticas Sociales		
	Paradigma Dominante	Paradigma Emergente

1. Institucionalidad	MONOPOLIO ESTATAL	PLURALIDAD DE SUBSECTORES Estatal - Privado - Organizaciones Sociales
	CENTRALIZACIÓN	DESCENTRALIZACIÓN
2. Lógica de toma de decisiones	BUROCRÁTICA	DE PROYECTOS
3. Asignación de los recursos	A LA OFERTA	A LA DEMANDA:
4. Cobertura³	POLÍTICAS UNIVERSALES	POLÍTICAS FOCALIZADAS

Fuente: Rolando Franco (1996:13)

Un año más tarde, en 1997, Daniel García Delgado presentaba en relación a los cambios políticos institucionales de los gobiernos locales en Argentina, otro esquema que logró también una difusión importante en América latina y en donde al igual que en el texto de Franco, se caracteriza de “burocrático” al modelo tradicional⁴:

Cuadro 2: Modelos de Gestión Pública Local		
	Modelo administrativo – burocrático	Modelo gubernativo – gerencial
Lógica	De rutinas, normas y procedimientos. Legalismo.	De eficacia y performance
Principios	Centralismo, verticalidad, jerárquico, sectorialización. Descompromiso	Descentralización. Trabajo en equipos, horizontalidad, flexibilidad. Implicación del personal. Incentivos.
Lógica política	Acumulación vía punteros, clientelismo y centralismo partidario.	Acumulación vía eficacia en la gestión, nueva articulación público –privado

Fuente: García Delgado:1997)

“Lo que fuera otrora signo de racionalidad moderna, -la burocracia weberiana-, la sujeción de toda actividad administrativa a reglas, códigos y programas explícitamente formulados, empieza a presentar deficiencias, no está preparado para casos especiales o situaciones nuevas o inesperadas” (García Delgado: 1997:21)

También Bernardo Kliksberg había avanzado unos años antes con un planteo similar, tanto al referirse a los cambios que se estaban produciendo en la gestión de empresas (1979) como a la gestión pública en general: *“El modelo gerencial tradicional tiene una percepción básicamente formalista de la organización... Ese esfuerzo conducirá a generar el organigrama, la descripción de funciones, manuales de normas, de*

³ El autor presenta con algunas diferencias este ítem.

⁴ El cuadro original incluye además otros criterios, que no hemos incluido en este caso para centrar el análisis sólo en algunos aspectos.

circuítos...” (1995) Frente a las necesidades de flexibilización que el contexto turbulento actual demanda, le llamaré al modelo tradicional “de reduccionismo formalista”.

Los mismos están basados en el control a través de planes, rutinas, y normas, de las operaciones a desarrollar. Suponen realidades con fuertes posibilidades de predictibilidad, y en donde la proyección de situaciones a partir del pasado puede ser una guía eficiente (Kliksberg, 1997:23).

1. Modelos de gestión pública en las áreas sociales de los gobiernos locales argentinos

En la bibliografía de los años 80 existía cierto acuerdo en la persistencia de tres modelos diferenciados de gestión, el racional – legal o burocrático; el patrimonial o clientelar y el democrático. De los tres, el racional – legal es el único que alcanzó un fuerte desarrollo teórico, lo cual lo llevó a disponer de claras propiedades que permiten definirlo en términos de modelo o tipo ideal. Por su parte, los modelos patrimonial/clientelar y el democrático, aún disponiendo de limitaciones conceptuales para ser caracterizados como “modelos”, creemos que es importante presentarlos teniendo en cuenta sus principales características.

Fuera de estos tres “modelos”, existían también desde los años 60 propuestas de gestión ampliamente reconocidas, tal como la Administración por Objetivos (Peter Druker), la planeación estratégica y la gestión de la calidad (Kaoru Ishikawa), las cuales consideramos que no llegan a constituir un modelo determinado de gestión y a su vez, no son asimilables a los tres modelos anteriores.

1.1 El modelo Racional – Legal

Está claro que hablar de “burocracia” en el sentido común tiene una connotación negativa, por lo cual podríamos reemplazarlo por otra de sus denominaciones tal como el de la “racionalidad – legal” y así nos evitaríamos cargar con la negatividad atribuida al modelo o en particular al vocablo. Pero bueno, asumimos el reto de seguir utilizando la denominación que más se ha difundido en nuestras sociedades latinoamericanas.

También es preciso afirmar que siguiendo el sentido que Weber, Hall y Merton, dan a dicho término, entendemos al concepto burocracia como una manera determinada de organizar las administraciones tanto públicas como privadas. Y como ocurre usualmente en el ámbito de las ciencias sociales la definición del propio concepto nos podría llevar a años de investigación y debate, dado que los autores que fueron abordando la construcción y verificación del modelo, a su vez fueron redefiniendo el objeto, visualizando diferentes aspectos. En nuestro caso, consideramos que el modelo permite la diferenciación de grados de constitución y además, permite visualizar con claridad qué ocurre con cada uno de sus componentes. Seguimos así, a Gouldner y Udy quienes explicaron que la burocracia es una condición que existe a lo largo de un continuo (*continuum*) más que una condición que está presente o ausente; o que constituye una condición absoluta (citado por Hall: 33). Desde nuestro punto de vista, una organización dispone de un alto grado de burocratización cuando se visualizan las siguientes dimensiones:

1. Alto grado de diferenciación horizontal
2. Alto grado de estabilidad estructural
3. Jerarquía de autoridad de carácter vertical
4. Alto grado de formalización
5. Procedimientos técnicos y administrativos estandarizados
6. Selección y promoción del personal basados en la competencia técnica
7. Alto grado de profesionalización y de estabilidad laboral
8. Impersonalidad de las relaciones humanas
9. Alto grado de acatamiento a las normas establecidas
10. Alto nivel de racionalidad de las normas establecidas

La diferencia fundamental que dispone este listado de lo usual en la bibliografía especializada es que hemos redefinido y desagregado algunas de las características e incorporado las dos últimas dimensiones. Acerca del acatamiento a las normas, creemos que es oportuno que forme parte de las dimensiones del modelo con el fin de distinguir, para los primeros cinco componentes (diseño estructural), qué ocurre realmente en las prácticas institucionales cotidianas. Mientras que con la última dimensión, podemos hacer foco en la racionalidad de las normas que han estructurado la organización y sus procesos.⁵

⁵ La elaboración de un índice para la medición del grado de burocratización de áreas sociales de gobiernos locales intermedios constituye uno de los productos de un proyecto de investigación que

En términos de Max Weber a diferencia del modelo patrimonial pre-burocrático, el modelo da por resultado, *“precisión, velocidad, certidumbre, conocimiento de la información, continuidad, reducción de desacuerdos y de costos...”* (Weber:1985)⁶.

Desagregadas las dimensiones del modelo podríamos preguntarnos, ¿hasta qué puntos era burocrática la gestión pública de los años 80 en Latinoamérica? Desde una perspectiva “macrosocial”, consideramos acertada la posición que adoptaron Peter Evans (2003), Guy Peters (2003) y Koldo Echebarria (2005), quienes dan cuenta del bajo nivel de “burocratización real” de las administraciones latinoamericanas, señalando que sólo existen en ellas algunos espacios puntuales organizados con tales características. Sin embargo, si ampliamos aún más el foco de análisis podríamos afirmar que ya en la propia naturaleza de los Estados Periféricos se encuentra una limitada organización autónoma del estado y una débil constitución de las instancias superiores de gobierno de acuerdo a un modelo racional, neutral o burocrático. En un marco de heterogeneidad estructural de las formaciones sociales y de ausencia de un espacio económico nacional integrado y un mercado único (Evers: 33 y 71), el aparato estatal se va constituyendo con múltiples funciones diferenciadas, muchas veces “capturadas” por intereses particulares y con un bajo grado de institucionalización formal. Desde ya, cabe distinguir que a nivel nacional algunas organizaciones públicas adquirieron componentes cercanos al modelo, tal como los Ministerios de Relaciones Exteriores o el Poder Judicial. Incluso también podríamos visualizar organismos de este tipo en el ámbito de las áreas que gestionan las políticas sociales universales, de salud y educación, aún estando éstas en manos del gobierno nacional o a cargo de las administraciones provinciales. Pero tampoco se salvaron de ser catalogadas por el discurso hegemónico de los 90, de “burocráticas” el resto de las áreas sociales, varias de ellas pobremente institucionalizadas e incluso también quedaban así caracterizados los gobiernos locales.

La simpleza del discurso neoliberal también se reflejaba en la ausencia de referencia respecto de los cambios en las administraciones públicas, al modificarse el régimen político. Siguiendo a Oscar Oszlak podríamos afirmar que en América latina, la modalidad de gestión burocrática obtuvo mayor preponderancia bajo algunos de los

estamos actualmente llevando adelante en el Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes.

⁶ Aquí se podría abrir otro debate que lleva a analizar las funciones y disfunciones de la burocracia, tema ampliamente debatido en la bibliografía. A nivel organizacional, una perspectiva interesante respecto de la formalización es la de Ricard Hall (1996). No entraremos en este debate, a fin de centrarnos en el objetivo del trabajo.

gobiernos militares (entre ellos los que se produjeron en los años 70 en los países del sur del continente). La orientación eficientista, el fuerte énfasis otorgado a los programas de racionalización y organización del estado, la jerarquización de las oficinas de planificación, el desarrollo de capacitaciones y concursos internos para acceder formalmente a los cargos, constituyen claros indicadores de la priorización de este modelo (29 – 31).

El tema de los atributos de la burocracia y las estrategias de gestión que deberían desarrollarse también ha sido abordado por líderes políticos como Ernesto Che Guevara, quien siendo Ministro de Economía de Cuba en los años 60, escribió un artículo denominado “Contra el Burocratismo”. Ahora bien, ¿qué propone Guevara para reducir el denominado burocratismo que detectaba en uno de las áreas “no sociales”?

“Jerarquizar los problemas adjudicando a cada organismo y cada nivel de decisión su tarea, establecer las relaciones concretas entre cada uno de ellos y los demás, desde el centro de decisión económica hasta la última unidad administrativa y las relaciones entre sus distintos componentes...” (232)

En otro apartado, Guevara explica que debemos “organizar el aparato estatal de un modo racional, utilizando las técnicas de planificación conocidas en los hermanos países socialistas...” (231). Como habrán notado, a la luz de las características que habíamos definido con anterioridad, lo que está proponiendo Guevara es justamente ampliar el grado de burocratización, más que reducirlo. Define el concepto de manera distinta a Weber, pero ambos detectan similares problemas en las administraciones pre-burocráticas. Guevara se diferencia de Weber en que incorpora una tercera propuesta que ya no es propia del modelo racional – legal y que va dirigida a reducir la falta de motivación a través de la convicción política “Falta de motor interno..., la falta de conciencia revolucionaria, de claridad política” (idem). Para ello el camino es la educación, tanto la formación política, como “la explicación concreta de las tareas mediante la inculcación del interés a los empleados por su trabajo concreto, mediante el ejemplo de los trabajadores de vanguardia y las medidas drásticas de eliminar al parásito” (232).

Veamos con qué tipo de administración Guevara se encuentra al asumir el cargo. Por una parte detecta algunas características propias de las administraciones

patrimoniales: “la falta de organización... la falta de métodos para encarar una situación dada”...“ la ausencia de conocimientos técnicos suficientemente desarrollados para poder tomar decisiones justas y en poco tiempo” (Idem). Pero además, se encuentra con otras características distintas al modelo y propias de una instancia inicial revolucionaria o de una aún no consolidada gestión democrática: “las discusiones internas suelen ser interminables..., “el reunionismo”...,”después de una, dos, unas cuantas reuniones, el problema sigue vigente hasta que se resuelve por sí solo o hay que tomar una resolución cualquiera, por mala que sea” (Idem). Volviendo a nuestro interrogante inicial cabría preguntarnos: ¿cuál es el grado de veracidad de la afirmación que las administraciones públicas latinoamericanas han sido burocráticas realmente antes de los 90? Al menos la Cuba de Castro y Guevara no lo era.

1.2 El modelo Clientelar o Neopatrimonialista

También en este caso estamos frente a un concepto que ha generado múltiples y heterogéneas interpretaciones. Clientelismo, caciquismo, particularismo, prebendalismo y patrimonialismo son a veces considerados sinónimos, mientras que en otras oportunidades son distinguidos entre sí. Sin intención de entrar en esta oportunidad en un debate conceptual, en nuestro caso consideramos al patrimonialismo como un tipo de régimen político, mientras que al clientelismo político como un tipo de relación interpersonal entre individuos de estatus desigual que se manifiesta en prácticas de intercambio de favores a cambio de fidelidad política (Auyero: 2001). Siguiendo a Gloria Trocello, hablaremos de neopatrimonialismo, considerando que se trata de un tipo de régimen específico que dispone de las características principales del modelo patrimonial tradicional, pero que en este caso se desarrolla en el marco de un sistema político formalmente democrático (2009: 27).

Lo que queda claro es que parecería existir una correspondencia entre el modelo patrimonial de gestión y las relaciones de negociación clientelar. Informalización, discrecionalidad, personalismo, lealtades parecerían ser conceptos constitutivos en ambos casos. Ahora bien, ¿qué características debería tener un modelo de gestión pública en donde se hayan institucionalizado las prácticas clientelares?

Tomando como base la proyección que hace Oscar Oszlak (1980) de las características que distingue Max Weber acerca del régimen patrimonial tradicional a las modernas administraciones públicas y en particular a las latinoamericanas del siglo XX, podríamos afirmar que un modelo clientelar se asienta en la dominación de un

solo hombre, donde los bienes públicos son considerados y administrados como “propios” por el líder. El líder ocupa el centro de la escena política, desde donde ejerce el poder fundado en relaciones personales y obligaciones recíprocas, conformándose así una estructura jerárquica radial (Oszlak:1980:42-43).

Sabido es que este modelo de gestión se desarrolla con un alto grado de informalidad. Y de existir la normativa, fundamentalmente cumple una función de “pantalla”. Sólo se cumple la fracción de la norma que interesa, en función de los objetivos del funcionario público. El modelo clientelar, ante su bajo grado de formalización y de cumplimiento efectivo de la norma, permitiría un funcionamiento flexible de la organización. En función de quién es el “ciudadano cliente” la gestión de los procesos será más o menos rápida y eficaz.

Acerca de las relaciones jerárquicas, Oszlak comenta el caso de Joaquín Balaguer, en República Dominicana, donde se detectaban serios problemas de interdependencia. Por ejemplo, era común designar secretarios de estado “sin cartera” (lo cual desnaturalizaba las relaciones jerárquicas formales) o también vale como ejemplo la relevancia que asumían las relaciones informales, obviándose así, la vía jerárquica (44).

A diferencia del modelo racional legal, el mecanismo de ingreso a la administración se relaciona especialmente con la militancia o el parentesco. También existirán diferencias respecto de la duración del contrato de trabajo. Mientras en un organismo burocrático se valora la carrera, la continuidad, dado que esto incide en el “aprendizaje”, la experiencia del trabajador. En un modelo ideal clientelar se asume el cargo pero junto con un nuevo equipo de gobierno, que responderá con “lealtad” a las órdenes del patrón jerárquico. El personal permanente es un estorbo.

En este modelo “las decisiones tienden a ser erráticas, casi antojadizas, frecuentemente apartadas de todo marco normativo formal, a diferencia del carácter rotundo, inapelable técnicamente informado que adoptan en los regímenes burocráticos autoritarios o de la naturaleza negociada y marginalista que adoptan en los democráticos liberales” (Oszlak: 45) .

A fines de los años 80, tomando como base a varios municipios argentinos, Pedro Pírez hace una muy apropiada descripción de los modelos de gestión local, a los que

denominaba “clásicos ampliados”, dado los cambios que se estaban produciendo en el contexto y la readecuación del rol del municipio clásico prestador de servicios al contexto vigente de aumento de la pobreza y la inequidad. Pírez observa que el modelo clásico se estaba transformando o ampliando en dos direcciones, por una parte una ampliación de carácter democrática y por otra, la consolidación del modelo **clientelar**. Los municipios estudiados que eran más cercanos a este modelo presentaban una limitada calificación del personal, bajos salarios; escasos de recursos materiales de trabajo y una notoria desorganización administrativa, provocada por el crecimiento de reparticiones y de cargos jerárquicos. Además, observaba en ellos el “estilo inmediateista de gestión, el cual tiende a limitarse a la producción de un reducido espectro de productos, en función de demandas puntuales y a cambio de apoyo político” (1991:208). Humberto Vargas llega a similares conclusiones tomando como base la situación de municipios intermedios de Bolivia. “El modelo sigue los patrones anteriores de manejo patrimonialista, clientelar y excluyente” (1991:75). Y estas mismas características detecta Fabio Velásquez en Colombia. “El clientelismo vigente implica que los intermediarios políticos atienden las necesidades populares sólo de manera selectiva, preferiblemente individual y a condición de que los beneficiarios acepten su papel de subordinación y de electorado cautivo” (1991:124)

En una investigación anterior desarrollada a mediados de los años 90 y dirigida a analizar la gestión social de dos municipios argentinos de tamaño medio nos encontramos con que, a diferencia de los que debía ocurrir en el un modelo burocrático, en general en las áreas sociales no existían manuales completos de funcionamiento, objetivos explícitos de acción, misiones y funciones predeterminadas, procedimientos administrativos definidos, personal seleccionado por concurso y carrera administrativa en vigencia. Incluso, la poca documentación oficial que existía respecto de los objetivos de gobierno no era reconocida como existente por los niveles inferiores de gobierno. Las organizaciones tenían muy baja formalización, alcanzando bastante “flexibilidad” en sus aspectos formales.(Ilari: 2001).

A similares conclusiones llegaba Enrique Cabrero Mendoza, aunque analizando información de la totalidad de los municipios de México, en sus diversas áreas de gestión. A mediados de los 90, de los más de 2000 municipios existentes, el 63 % carecía de las normas básicas de funcionamiento. En casi 80% de los municipios no existía un marco normativo de planeación y presupuestación que ordene las acciones en el tiempo ni que vincule asignación de recursos con objetivos y metas previamente

establecidos. En promedio, menos de un 50% de los municipios disponía de reglamentaciones sobre servicios públicos. Otro dato importante es que sólo en 46% cuenta con un reglamento de obra pública municipal. De igual forma se observan rezagos importantes en estructuras organizativas y sistemas de administración, sólo 55% del total de municipios llevan a cabo acciones de evaluación de proyectos y sólo 46% tiene algún tipo de sistema de administración de recursos materiales y de inventarios (2).

Finalmente, podemos tomar como referencia al Informe elaborado por el Consejo Científico del CLAD, podemos afirmar que, en Latinoamérica, la ausencia de burocracias profesionales (y menos aún a nivel local) redundó en un aumento del clientelismo y el patronazgo, generando así un modelo híbrido de gestión (8).

1.3 El modelo Democrático

El retorno al régimen democrático - liberal constituía en América latina un marco contextual desafiante para llevar adelante cambios en las administraciones públicas. Al respecto Oscar Oszlak visualiza que en los regímenes democráticos liberales en lugar de una estructura piramidal rígida, propia de los regímenes burocráticos autoritarios, las relaciones de poder se tienden a difundir en múltiples instancias y unidades de decisión. La menor concentración del poder hace posible un mayor aislamiento y autonomía funcional de las unidades estatales (34).

Llevando el tema a los gobiernos locales, Pérez señala que además de la ampliación clientelar, existe en ese período una segunda ampliación del modelo clásico de los gobiernos locales, hacia una modalidad **democrática**. En los años 80 aparecían experiencias innovadoras de municipios o al menos de áreas determinadas de dichos municipios, donde se intentaba modificar las lógicas tradicionales de acción, generando prácticas democráticas y/o de participación ciudadana. En estos casos, el tipo de vínculo establecido con la población suponía la organización autónoma y su participación en procesos decisorios. Dado que el cambio sólo se visualizaba en algunas de las áreas de gobierno, es que el autor lo describe como “en transición”. (209). También cabe agregar que estas experiencias participativas se estaban dando a lo largo de todo el continente, pero en ningún caso de manera generalizada. Dos experiencias tuvieron bastante difusión en los años 80 en la provincia de Buenos Aires, Argentina, la del municipio de Zárate y su programa participativo de

relocalización del Barrio de la Carbonilla⁷, así como también experiencias de mayor amplitud, tal como la conformación de los Consejos de la Comunidad en el municipio de Moreno⁸. También emergieron en toda América latina experiencias de este tipo, claramente vinculadas con el nuevo contexto democrático. Se destacan, la experiencia de los Talleres Municipales de Planificación que desde 1988 se desarrollaron en Sucre, Bolivia; los Comités de Gestión y las prácticas de los Cabildos Abiertos en Ilo, Perú; el inicio de la experiencia participativa de Villa El Salvador, Perú y también a fines de los 80, el Presupuesto Participativo de Porto Alegre.

2. Analizando un caso. La gestión social en el Municipio de Florencio Varela (1984 – 1987)

Como decíamos con anterioridad, **el campo de la educación** constituye un escenario donde varios de los componentes del modelo racional legal estaban vigentes en muchos de nuestros países durante los años 80. El formalismo, la impersonalidad, el acceso por concurso, la estabilidad laboral, la división de tareas, son atributos que podríamos visualizar en la gestión educativa formal encargada de la enseñanza obligatoria, tanto siendo gestionada desde el gobierno nacional como desde los gobiernos intermedios o provinciales. Ahora bien, ¿qué sucedía en el ámbito de los gobiernos locales, los cuales en Argentina estaban a cargo de la educación inicial, es decir, de la gestión de algunos servicios de jardín de infantes o preescolar?

Observamos en Florencio Varela, un municipio de tamaño medio localizado en el sur del Conurbano de Buenos Aires que, al regreso de la democracia en los años 80, se le dio impulso a la política educativa al crearse una Secretaría de Cultura y Educación que pasó a administrar el área. Desde esta unidad se consiguió la creación de dieciséis servicios de “jardines de infantes”. En la Secretaria la modalidad de gestión lejos estaba del modelo burocrático. La dirección estaba a cargo de un sociólogo, ex sacerdote cristiano que le otorgó al área un amplio espacio de libertad.

“Trabajábamos todos en todo. Si había una obra de teatro, íbamos todos; si había un acto de las huertas íbamos todos. Íbamos a trabajar los sábados, domingos, lo que sea. Cuando uno necesitaba algo el Secretario estaba y se escuchaba mucho a la

⁷ Hemos analizado y evaluado los resultados del programa en Ilari: 2003

⁸ Se puede acceder a una descripción del caso en Herzer y Pírez:1990

gente. Era otra época. Las reuniones eran consensuadas. Todo era muy informal.”⁹

Por otra parte, cabe visualizar que la función de la educación inicial no estaba ni siquiera contemplada por la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, norma que define en su art. 27, las funciones que pueden reglamentar y desempeñar los gobiernos locales en esta jurisdicción provincial. Con lo cual, el panorama se caracterizaba por la ausencia de normas que enmarquen la intervención municipal en el campo de la educación inicial, el bajo grado de división del trabajo y de cumplimiento de jerarquía de autoridad y ni qué decir de selección del personal según competencia técnica. “En todo el Municipio había muy poco personal. Después se fue integrando “la militancia” con lo que se fue ampliado el personal”¹⁰. ¿A qué conclusión podríamos llegar con esta nueva información? Consideramos que es correcto hablar de la constitución del modelo burocrático en la gestión de la política educativa, pero limitando la afirmación a ciertos servicios educativos, aquellos que alcanzaron obligatoriedad y universalidad. Pero no así, aquellos servicios educativos gestionados desde los municipios, los cuales en ese momento adoptaban otras modalidades de gestión.

¿Qué ocurría en otras de las áreas sociales?

El área de **Desarrollo Social** tomó también relevancia a partir del retorno democrático del '83. En el municipio de Florencio Varela se constituyó una Subsecretaría de Salud y Acción Social. Una de sus acciones era la distribución de bolsones de alimentos a personas muy necesitadas, las cuales no superaban la centena. Esta función no se realizaba según normas escritas y procedimientos establecidos, sino que se iba creando sobre la práctica misma, el *cómo* y el *a quién* de la asistencia. “A las personas que se acercaban, se les hacía una encuesta social y se ‘discutía’ si se le daba o no asistencia, según las necesidades de cada familia”¹¹. Los procedimientos se mejoraron a medida que iban surgiendo las necesidades, pero existía un bajo grado de formalización. “Habíamos diseñado, en ese momento, un formulario para ir llenando con la información de cada familia, como una ficha para ir registrando a las familias...”. Con respecto al ingreso del personal, si bien existía en el municipio un examen de

⁹ Entrevista c (pág. 3)

¹⁰ Entrevista C (pág. 1)

¹¹ Entrevista D (pág. 2)

ingreso que medía aptitudes físicas e intelectuales, éste se dejó de utilizar a partir de 1984.

“Lo cierto es que en ese momento empezaron a entrar familiares y gente de confianza de los funcionarios los cuales ingresaban por el hecho de ser militantes”.¹²

Las funciones de los puestos de trabajo, si bien estaban asignadas, no respondían a criterios explícitos. “Cada uno sabía lo que tenía que hacer porque cuando entramos, en nuestro caso antes de 1983, alguien nos había dicho ‘vos tenés que hacer esto así y así’; teníamos bastante delimitado lo que hacía cada uno, pero íbamos respondiendo según las necesidades que se presentaban a diario. No había nada escrito que nos dijera cuáles eran nuestras funciones”.¹³

La informalidad caracterizaba el accionar por lo que poco se planificaban las acciones, ni se establecían normas de funcionamiento interno. “En lo social vos sos la Cenicienta, cuando vos vas a una reunión de gabinete, no te dejan hablar, te dan el mínimo de recursos, el 5%, no, el 3%, el 0,1% de los recursos municipales y es más, si vos esos recursos no sos piola de ordenarlos en una ordenanza para esto, te lo afanan, te lo afanan...a mí me lo afanaban para comprarles botas a la gente del corralón”.¹⁴

Es interesante destacar, que si bien las dimensiones formales no estaban presentes, el acatamiento a las normas establecidas (aunque éstas fueran tácitas o poco delimitadas) sí se cumplía, “Teníamos una formación muy represiva, nadie se animaba a no hacer lo que te indicaban. Éramos muy jóvenes y recién salíamos de un gobierno militar. Claro que todo eso se fue relajando con la democracia, pero nosotros que ya veníamos trabajando seguimos igual, hacíamos lo que nos decían, no lo cuestionábamos”.¹⁵

En el ámbito de la **salud** existía un mayor grado de formalización de los cargos y de las funciones que desempeñaban los agentes y funcionarios públicos. Sin embargo, en los 80 también existían niveles de informalidad nada esperables en una organización racional-legal.

¹² Entrevista D (pág. 2)

¹³ Entrevista D, pág. 4

¹⁴ Entrevista F, pág. 1

¹⁵ Entrevista D y E, págs. 4 y 6

“Nosotros en el 85, 86 abríamos Centros de Salud en una casa de familia, nos prestaban una habitación, una camilla y venían un pediatra, una partera o ginecóloga en el mejor de los casos...”¹⁶

Finalmente, cabe referirnos al ámbito de la política **de tierras y viviendas**, desde donde se impulsó en este municipio, una política claramente innovadora. Durante los años '80 eran muy incipientes las acciones de los gobiernos locales referidas al campo de las políticas de tierras y viviendas en la Provincia de Buenos Aires. Haciendo punta en esta temática, en el municipio de Florencio Varela se creó en 1986 su primera Dirección de Tierras y Vivienda, inicialmente centrada en la implementación de una política específica de regularización de tierras, la cual incluía un componente importante de participación popular, a través de las organizaciones de base.

Más que instituirse una unidad tradicional de gestión, se optó por formalizar la dirección concibiéndolo como un programa, con objetivos claros y resultados a alcanzar. A su vez, tal como había ocurrido en la Secretaría de Educación, el estilo de gestión estuvo signado por la búsqueda de la horizontalidad. “Se discutía todo”, y las instancias formales e informales de participación eran utilizadas para la definición de las principales políticas. Uno de los funcionarios recuerda que “se llegó al punto de discutir en asamblea a quién proponer como Director”.¹⁷ Si bien no existían normas y procedimientos por escrito sobre las acciones propias de la Dirección, sí se realizaron las acciones pertinentes para que el Programa de Regularización de Tierras fuera aprobado cumpliendo los procedimientos generales establecidos (aprobación por el Concejo Deliberante a través de una Ordenanza).

La estructura de la Secretaría sufrió varias modificaciones según las propias necesidades de gestión. Dando muestras de un bajo grado de estabilidad estructural, a sólo dos años de la creación de la Dirección de Tierras y Vivienda, se creó una Subsecretaría de Obras Públicas y Programación. Por otra parte, hacia el interior del organismo la diferenciación horizontal era de carácter informal, dividiendo tácitamente las áreas y funciones de los puestos de trabajo, es decir, sin considerar el principio weberiano de las atribuciones fijas y competencia jurisdiccional.

¹⁶ Entrevista F

¹⁷ Entrevista H, pág. 3

También en esta área hubo un crecimiento muy importante de su planta de personal incluyendo tanto personal técnico como a un grupo de “militantes”. A pesar de ello, más del 60% del personal que ingresó en el área era profesional (arquitectos, diseñadores, comunicadores, abogados). Participación popular, gestión por programas, flexibilidad, horizontalidad, participación en la toma de decisiones, militancia en la gestión pública. No quedan dudas de la distancia que se observa en esta unidad de gobierno, respecto del modelo burocrático formal.

3. Algunas conclusiones

Como primera consideración podemos señalar que el modelo de gestión pública vigente en las áreas sociales estaba constituido en los años 80 por una heterogénea situación diferenciada según los niveles de gobierno y a su vez, según las diferentes áreas de actuación pública. Mientras en el nivel nacional y en particular en algunas áreas sectoriales, podían detectarse algunas dimensiones de organización racional - legal, al mismo tiempo, el resto de la administración pública se presentaba con escasos niveles de burocratización. A nivel local, haciendo foco en las funciones sustantivas y particularmente en las áreas sociales, el modelo tradicional de gestión pública en Argentina lejos estaba de haber sido de carácter burocrático. Pero esto no debe llevarnos a afirmar que el modelo vigente en los años 80, como no era burocrático, era de carácter clientelar. Caracterizarlo de “clientelar” nos llevaría a la misma errónea generalización que estamos cuestionando. Por el contrario, consideramos que sería más apropiado hablar, desde el retorno a la democracia, de la convivencia de modelos de gestión, dado el **alto grado de discrecionalidad** existente.

Los municipios en la Argentina de los años 80 disponían de un bajo grado de burocratización ya que carecían de las principales dimensiones del modelo burocrático tal como el acceso del personal por concursos, la estabilidad laboral con un sistema de control explícito y evaluación eficaz, o la definición de normas técnicas de procedimientos, en un marco de racionalidad. A esto cabe agregar que una característica habitual es la informalidad de las prácticas, el no respeto de las pocas normas escritas.

Fuera de las áreas sociales y a su vez, del resto de las funciones sustantivas de los municipios, seguramente encontraremos algunas unidades con ciertas características

del modelo burocrático. Nos referimos a las áreas de apoyo, encargadas de la recaudación, el control contable, el área de compras o la asesoría letrada, donde el formalismo y la jerarquía vertical serían de esperar que esté presente. Pero esto no era la regla en las áreas que gestionaban la política social. Tampoco sería de esperar que en esas áreas de apoyo realmente se hubiera constituido un modelo de alto grado de burocratización, ante la ausencia de otros componentes tal cual el de la impersonalidad, la selección y promoción por concursos o la necesidad de un alto grado de cumplimiento de las normas (frente al habitual uso del camino paralelo que nos lleva a la excepción).

Frente al simplismo del discurso hegemónico planteado en los 90, consideramos que el caracterizar a la gestión social municipal de carácter “burocrático” no es correcto y a su vez, ensombrece la rica heterogeneidad que los municipios argentinos estaban viviendo en ese momento, diversidad que incluso se expresaba al interior de cada administración al convivir áreas en donde se gestaban modelos alternativos de gestión. Esto mismo se observa a través del caso de Florencio Varela, lo cual reafirma el análisis que presentaba Pedro Pérez a inicios de los años 90, respecto de los municipios en transición hacia un modelo democrático.

El bajo grado de formalización y de cumplimiento de la norma en los municipios argentinos permitía un funcionamiento **flexible** de la organización. No eran estructuras rígidas las que había, eran sumamente flexibles y en muchos casos, con un alto grado de informalidad. Cabe aclararse que la discrecionalidad la entendemos respecto de la norma y no respecto de la autoridad constituida. Es decir, en un marco de gestión clientelar existen fuertes “rigideces” producto de la verticalidad de las acciones y el ambiente competitivo que al interior del gobierno se despliega (en particular en las segundas líneas de la estructura).

Lamentablemente, en América Latina el uso habitual que los gobiernos locales le dieron a dichos márgenes de libertad fueron dirigidos a fortalecer y recrear la estructura clientelar tradicional. Desde ya, Modelo Burocrático y Modelo Clientelar en la gestión no son compatibles. O es uno, u otro. La neutralidad valorativa, la racionalidad de los procedimientos, la especificidad de las atribuciones y responsabilidades de cada puesto de trabajo y la carrera burocrática según criterios explícitos de evaluación son particularidades que reducen notablemente la discrecionalidad de políticos y funcionarios locales. Y en este marco clientelar, de

existir la normativa, fundamentalmente cumplirá una función de “pantalla”. Sólo se cumple la fracción de la norma que interesa, en función de nuestros propios objetivos.

Sin embargo, el regreso a la democracia en los años 80 permitió también generar transformaciones en la gestión local al incluirse prácticas innovadoras, democráticas y participativas. Es decir, el alto grado de discrecionalidad que se observaba en la gestión de las áreas sociales municipales permitía la co-existencia de secretarías (o en términos generales, municipios) en donde primaba el modelo clientelar de organización con otras en donde se establecían formas de institucionalización democrática, con espacios de articulación entre el municipio y los nuevos movimientos sociales. Incluso, en algunos casos esta hibridación se da al interior de una misma secretaría. Es el caso de la Secretaría de Cultura y Educación, donde se habían institucionalizado prácticas democráticas, junto con otras acciones de características clientelares. A su vez, el caso de la Dirección de Tierras y Viviendas es sumamente interesante, dada la convivencia de acciones innovadoras de gestión por objetivos (la gestión en base a un programa), con otras de características democráticas y participativas y todo esto junto con la contratación de militantes partidarios, característico del modelo clientelar.

Las áreas sociales de los gobiernos locales han sido en los años 80 particularmente flexibles, aún antes del auge del neoliberalismo y de los procesos de descentralización y de promoción de estructuras adaptativas. Ante la heterogeneidad existente, la ausencia de normas y la discrecionalidad que permitía generar espacios clientelares, acciones innovadoras y/o objetivos democráticos, el discurso de la Nueva Gestión Pública, su diagnóstico de que las administraciones públicas eran “burocráticas” y su correspondiente recomendación de que era preciso aumentar la flexibilidad de las estructuras administrativas dado el nuevo contexto turbulento, ha sido notoriamente erróneo. Por el contrario, consideramos que el camino correcto se debía dirigir a fortalecer los espacios de participación y democracia que se estaban gestando y las experiencias innovadoras de planificación por objetivos, constituyendo a la vez, un servicio civil profesional en las instancias locales de gobierno.

Bibliografía

- AUYERO, Javier (2001), **La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo**, Ediciones Manantial, Buenos Aires.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (2002), “El premio gobierno y gestión local en México; un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales, **VII Congreso Internacional del CLAD**; Lisboa, Portugal.
- CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD, (2000) **La Responsabilización (accountability) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana**, EUDEBA, Buenos Aires.
- ECHEBARRIA, Koldo (2005), “Analizando la burocracia. Una mirada desde el BID, **X Congreso Internacional del CLAD**, Santiago de Chile.
- EVERS, Tilman (1989), **El estado en la periferia capitalista**, Siglo XXI, México.
- FRANCO, Rolando (1996), “Los paradigmas de la política social en América Latina”, **Revista de la CEPAL N°58**, Santiago, Chile.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (1997), “Introducción” en **Hacia un nuevo modelo de gestión local-Municipios y sociedad civil en Argentina**, FLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- GUEVARA, Ernesto (1963), “Contra el burocratismo” en **Revista Cuba Socialista**, año 3, N. 18, La Habana.
- HALL, Richard (1963), “The concept of bureaucracy: An empirical assessment” en **The American Journal on Sociology**, Vol. 69, N.1, Chicago.
- HALL, Richard (1996) **Organizaciones, Estructuras, Procesos y Resultados**, Ed. Prentice-Hall, México.
- HERZER, Hilda y PÍREZ, Pedro (1990), Municipio y participación popular en América latina, en VVAA, **La gestión municipal**, Fundación Roulett, Buenos Aires.
- ILARI, Sergio, (2001), “La gestión local de la política social: los casos de Quilmes y Florencio Varela” en ZICARDI, A. (comp.), **Pobreza, Desigualdad social y ciudadanía**, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- ILARI, Sergio (2003), **Construcción de Viviendas y de Organización Social. Evaluación de los resultados de un programa de hábitat popular**, Universidad Nacional de Luján.

- ILARI, Sergio (2006), “Entre el género y la especie. La discusión actual sobre la naturaleza de la Política y la Gestión Social”, en **Circunstancia. Revista de Ciencias Sociales del UIIOG**, Año 4, N. 11, Madrid, España (disponible en la web)
- KLIKSBURG, Bernardo, 1979, “La racionalidad irracional de la burocracia” en KLIKSBURG, B. (comp.), **Cuestionando en Administración**, Paidós, Buenos Aires.
- KLIKSBURG, Bernardo, 1997, “Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas”, en **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, Venezuela.
- KLIKSBURG, Bernardo. (1995) “La perspectiva de la gerencia empresarial en los años noventa” en KLIKSBURG, B (comp.), **Pobreza. El drama cotidiano. Claves para una nueva gerencia social eficiente**, CLAD/TESIS/PNUD, Caracas, Venezuela.
- EVANS, Peter (2003), “El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa” en **Revista del CLAD, Reforma y Democracia**, N. 25, Caracas, Venezuela.
- OSZLAK, Oscar (1980), **Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas**, CEDES, Buenos Aires.
- PETERS, Guy (2003), “La capacidad para gobernar:retrocediendo hacia el centro?” en **Revista del CLAD, Reforma y Democracia**, N. 27, Caracas, Venezuela.
- PÍREZ, Pedro (1991), **Municipio, necesidades sociales y política local**, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.
- TROCELLO, María Gloria (2004), “Violencia simbólica y patrimonialismo” en **Revista Electrónica de Psicología Política**, Año 2, N. 7. Disponible en http://www.psicopol.unsl.edu.ar/dic04_notas1.htm
- TROCELLO, María Gloria (2009), **La manufactura de ciudadanos ciegos. Cultura política y regímenes neopatrimonialistas**; Nueva editorial Universitaria, Universidad Nacional de San Luis.
- VARGAS, Humberto (1991), “Un gobierno municipal democrático: “No es necesaria la mano de un padrino”, en VVAA, **Viejos escenarios, nuevos**

actores. Problemas y posibilidades de la gestión municipal en ciudades intermedias en América latina, Ed Ciudad, Quito.

- VELÁSQUEZ, Fabio (1991), “Democracia vs clientelismo: hacia un nuevo modelo de gestión municipal”, en en VVAA, **Viejos escenarios, nuevos actores. Problemas y posibilidades de la gestión municipal en ciudades intermedias en América latina**, Ed Ciudad, Quito.
- WEBER, Max. (1985) **¿Qué es la burocracia?**, Ed. Leviatan, Buenos Aires, Argentina.