

GESTIÓN LOCAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. NUEVOS DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

Diego Furnari

Autor: Furnari Diego (UCALP). Es Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Especialista en Políticas Públicas (UCALP) y Magíster en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales (UNLP). Docente de grado y posgrado en UCALP. Se dedica a la investigación de temas relacionados con la comunicación política y las políticas públicas locales. Actualmente es Coordinador de Investigación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UCALP y Director de la Especialización en Gestión Local y Desarrollo Territorial de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UCALP.

Resumen

Como consecuencia de la globalización muchas de las estructuras decisorias y los modos de distribución y lucha por el poder han cambiado. Nuevos actores empoderados “suben” al escenario para manifestarse, reclamar, proponer e intervenir en los asuntos que tradicionalmente, eran monopolio del Estado. Ese conjunto de transformaciones en las estructuras gubernamentales se caracteriza, entre otros aspectos, por fuertes y constantes procesos de descentralización de funciones, responsabilidades y recursos hacia los niveles subnacionales de gobierno. Ello obliga a repensar las lógicas de articulación de las políticas públicas, de la toma de decisiones y, fundamentalmente, de la gestión integral de los gobiernos locales.

En virtud de ello, la presente ponencia busca reflexionar sobre el rol y la importancia de la gestión local y el desarrollo territorial en la Argentina a partir de una propuesta académica impulsada desde la Universidad Católica de La Plata para abordar interdisciplinariamente un conjunto de áreas esenciales para enfrentar dicha realidad. Las mismas se relacionan con el diseño de las políticas públicas; el ejercicio del liderazgo, la formación y conducción del capital humano; la planificación de los procesos comunicacionales; la identificación de poblaciones vulnerables; y la construcción de modalidades y lógicas participativas y de inclusión de la sociedad civil.

Palabras claves: Gestión local – desarrollo territorial – políticas públicas - UCALP

Introducción

A medida que los problemas sociales se complejizan, se vuelve evidente la necesidad de gestionar nuevas y mejores políticas públicas. Nuevas perspectivas de análisis, planificación, ejecución y evaluación de las decisiones públicas orientadas a partir de criterios amplios, inclusivos y plurales. Esto implica repensar, no sólo dichas lógicas, sino también, las estructuras y procedimientos burocráticos en pos de un Estado más eficiente, ágil y transformador de la realidad. Ahora bien, lo anterior se vuelve aún más complejo cuando se identifica como un desafío adicional aplicar esas transformaciones a partir de las particularidades, exigencias, historicidad y cultura de cada territorio. Ese panorama requiere una respuesta de la política y del Estado, pero también de la academia en tanto responsable de brindar marcos formativos multidisciplinarios para quienes decidan incorporarse a las estructuras formales del Estado o del gobierno.

Parte de esos nuevos desafíos están vinculados a la existencia de un conjunto de acciones permanentes del Estado de cara a la sociedad orientadas a la búsqueda de resultados que satisfagan

necesidades puntuales cuya resolución mejore la calidad de vida. Esos objetivos, que habitualmente eran alcanzados a través de modelos de planificación de políticas públicas tradicionales, hoy se muestran insuficientes, motivo por el cual es necesario revisarlos y complementarlos con nuevos métodos.

La clásica mirada estadocéntrica debe dejar lugar a sistemas de organización transversales¹ que involucren activamente a los diferentes actores de la sociedad civil (individual o colectivamente organizados). Esta exigencia refuerza la necesidad de profundizar el desarrollo de la articulación entre los niveles locales de gobierno (por su cercanía con el vecino) y los actores organizados. A su vez, los procesos de descentralización deben ser robustecidos a partir de una mejor distribución de recursos y capacidades estatales. Pensar las mejores soluciones a partir del nivel de gobierno que más cerca está del problema y los públicos involucrados debe dejar de ser una excepción para convertirse en la regla para la planificación de ciertas políticas públicas.

Por otro lado, estos nuevos modelos deben potenciar el capital humano de los gobiernos locales desde una mirada que contemple el desarrollo territorial, la disminución de las desigualdades y la comprensión de las particularidades del territorio frente a los problemas públicos. Implica dejar de lado aquella concepción que reduce el rol local a la prestación de servicios básicos, para comprender las nuevas complejidades sociales, culturales, políticas y económicas que enfrentan diariamente. A partir de esas transformaciones sería posible fortalecer y consolidar las competencias estatales, acercar el Estado a la ciudadanía y abrir las puertas del mismo a nuevas demandas y alternativas de solución.

Para ello, es necesario aceptar la existencia de una serie de transformaciones en las estructuras gubernamentales de los Estados actuales caracterizadas por fuertes y constantes procesos de descentralización de funciones, responsabilidades y recursos. De ahí que resulta indispensable repensar las lógicas de articulación de las políticas públicas, de la toma de decisiones y, fundamentalmente, de la gestión integral de los gobiernos municipales.

En ese marco, es importante comprender que el ciudadano ya no se resigna a que el municipio barra las veredas, se encargue de la luminaria pública y los espacios verdes de la ciudad. Hoy reclama educación, salud, seguridad, empleo, políticas de inclusión e igualdad, mayor conectividad, soluciones habitacionales, cuidado del medio ambiente, entre muchas otras cosas. Si bien es cierto que muchas de esas demandas exceden (por ahora) los ámbitos de incumbencia de dichos gobiernos locales, no es menos cierto que el vecino reconoce en el Intendente o los Concejales, a los primeros (y en muchos casos únicos) responsables. Lo anterior se vio complementado con cierta transformación que condujo a los municipios a convertirse en intermediarios, gestores o agentes de presión frente a los gobiernos provinciales y/o nacional a la hora de exigir soluciones que se encuentran fuera de su jurisdicción.

Por otro lado, las nuevas tecnologías de la comunicación y la información han generado cambios sustanciales, no sólo en la relación ciudadano-Estado, sino también, al interior de la administración pública. Respecto a lo primero, las redes sociales y los canales digitales (gobierno electrónico) han acercado la posibilidad de peticionar, reclamar, denunciar, exponer y exigir a los funcionarios o áreas de gobierno. Ello limita el monopolio de los canales tradicionales como el expediente o la nota formal y reduce la necesidad de trasladarse hasta las oficinas públicas. Esa nueva capacidad de visibilizar dificultades o deficiencias expone fuertemente a los funcionarios y gobernantes, pero brinda una gran posibilidad para una mayor y mejor inclusión ciudadana en el ciclo de política pública.

¹ Véase Oszlak, O. (2001). El Estado transversal. Encrucijadas, 1, p. 1-12.

En lo que refiere a la transformación interna, las nuevas tecnologías brindan herramientas para una mayor apertura del Estado a partir de una gestión más eficiente de la información, la apertura de datos, el acceso a la información pública y la construcción colaborativa de lo público. Ello redundará en modelos estatales más transparentes y legitimados por parte de los actores sociales.

Finalmente permite mejorar los canales de comunicación e información entre los organismos públicos y entre ellos y la sociedad. Reduce costos y tiempos, a la vez que democratiza la información y genera un sistema de retroalimentación.

En virtud del diagnóstico brevemente presentado hasta el momento, desde la Universidad Católica de La Plata se pensó en una oferta académica que pudiese construir conocimiento y formar profesionales con habilidades para enfrentar estos nuevos desafíos. Por ello, desde la Especialización en Gestión Local y Desarrollo Territorial se busca el fortalecimiento de un campo de aplicación profesional vinculado al ámbito de la gestión de gobierno local desde una óptica multidisciplinar. Ello no sólo implican el diseño y dirección de las políticas, sino también el liderazgo, formación y conducción del capital humano; la planificación de los procesos comunicacionales; el análisis de los problemas públicos locales y el establecimiento de la agenda municipal; la identificación de las poblaciones vulnerables; la promoción del acceso a la información pública; y la construcción de modalidades y lógicas participativas y de inclusión de la sociedad civil como co-productores de las decisiones públicas.

A continuación se desarrollarán algunas breves reflexiones en torno a las áreas temáticas abordadas en la estructura curricular de la Especialización en Gestión Local y Desarrollo Territorial con la intención de establecer una mirada interdisciplinaria del abordaje de los problemas sociales como desafío de los gobiernos locales en la Argentina.

1. De la gestión, diseño y dirección de las políticas locales.

Los Estados en sus diferentes niveles deben responder a una gran cantidad de demandas, exigencias y problemáticas diversas que constantemente se complejizan. La principal herramienta que tienen para hacer frente a los desafíos cotidianos es la planificación, gestión y ejecución de políticas públicas. Las mismas implican la manera en que los gobiernos definen y construyen cuestiones y problemas (a veces con colaboración de la ciudadanía), incorporándose a la agenda política primero y a la agenda de las políticas públicas luego (Parsons, 2007). De esa manera los gobiernos intervienen sobre la realidad a través de la acción pública con una cierta intencionalidad, ya sea para modificarla o para intentar mantener el statu quo. De este modo, la relación entre el gobierno y la sociedad, si bien no se reduce sólo a las políticas públicas, se encuentra mediada por las políticas públicas.

La capacidad de los gobiernos para gestionar apropiadamente las relaciones entre el Estado y la sociedad consiste en su habilidad para convertir las demandas sociales en políticas públicas que satisfagan al mayor número posible de ciudadanos en función de las problemáticas que los afectan. Un criterio ineludible para los gobiernos es el de garantizar que el número de personas beneficiadas sea siempre mayor que el número de personas que pudieran verse eventualmente perjudicadas. Esto, en el contexto de los gobiernos locales, se vuelve mucho más palpable, más visible, tanto para la administración pública como para las organizaciones de la sociedad civil. Como se sostuvo anteriormente, la ciudadanía cada vez reclama más a sus gobernantes inmediatos y no tanto a los niveles superiores de gobierno.

Por otro lado, la capacidad de un gobierno para manejar satisfactoriamente las problemáticas ciudadanas sin llegar a situaciones críticas implica la ganancia de mayores márgenes de gobernabilidad. Es decir, que el diseño de políticas públicas no sólo es importante para resolver los

problemas sociales sino también para garantizar niveles mínimos de consenso y estabilidad durante los períodos de gobierno. La construcción de una agenda pública que dé cuenta de las prioridades de ciertos temas percibidos como problemas por la ciudadanía, es una condición importante para la gobernabilidad, el buen gobierno y la formulación de políticas públicas orientadas a resolverlos.

El diseño de las políticas públicas establece los cursos de acción para abordar los problemas o para proporcionar bienes y servicios a diferentes segmentos de la sociedad. Suelen contener un conjunto de intenciones y objetivos, una mezcla de instrumentos o medios para su consecución. A su vez, implica una variedad de entidades gubernamentales y no gubernamentales encargadas de llevar a cabo las intenciones y una asignación de recursos para las tareas requeridas. Si bien las políticas públicas surgen a partir de la decisión política (tiene su origen en la dirigencia política), no es menos cierto que en la actualidad se desarrollan modelos que dan cuenta de la necesidad de incorporar otros actores al ciclo de la política pública. Instancias de co-producción de las decisiones públicas que generan instancias de participación (Kaufman, 2013), acceso a la información y canales de interacción para mejorar las propuestas, su ejecución y evaluación.

Esa reconfiguración de los modos de abordaje de los problemas públicos trae aparejada una gran cantidad y variedad de desafíos para los Estados. Ello se observa con claridad particularmente en los niveles subnacionales de gobierno donde los funcionarios conviven a diario con los vecinos y sus reclamos. Son los gobiernos locales quienes deben trabajar más arduamente en la planificación de instancias de articulación entre los actores gubernamentales, las áreas de gestión, los programas de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil, los actores privados y la ciudadanía. Establecer canales de diálogo e intercambio que permitan acceder a información de primera mano pero también poner a consideración de los involucrados las diferentes instancias del ciclo de política pública, es uno de los primeros pasos a seguir en la reconfiguración de los modelos de gobernanza local (Aguilar Villanueva, 2009).

En ese marco, el foco de atención (tanto de las gestiones como de la academia) se desplaza desde la dotación de las capacidades gubernativas (enfoque de la gobernabilidad) hacia la utilización efectiva de dichas capacidades (el enfoque de la gobernanza). El análisis debe centrarse en los modos de aumentar la efectividad de las herramientas utilizadas, en particular vinculado a las acciones directivas específicas (modos de gobernar, pautas directivas) que los gobiernos han de poner en práctica. Con el objeto de lograr que los diferentes actores políticos, económicos y sociales se complementen para la identificación y posterior resolución de los problemas, el trabajo transversal se vuelve fundamental. Por ello, la unidad mínima de gestión estatal es la que en mejores condiciones se encuentra (al menos a priori), no sólo para identificar las problemáticas de su comunidad, sino fundamentalmente, para pensar y ejecutar colaborativamente las soluciones.

De ahí que los nuevos modelos de gobernanza local impliquen la construcción de redes asociativas (Pardo, 2004) en virtud de la modificación del rol tradicional del Estado ante nuevos desafíos y renovadas alianzas sociales. Es una mirada que prioriza la gestión de gobierno en tanto conducción del aparato estatal, promoviendo la inclusión de otros actores que colaboran en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas con el objeto de favorecer dicha conducción.

Por todo lo anterior, desde la Especialización en Gestión Local y Desarrollo Territorial se desarrolla una propuesta cuyo objetivo principal es brindar conocimientos sobre las herramientas adecuadas para planificar las gestiones locales a la hora de planificar, gestionar, ejecutar y evaluar sus políticas públicas. Ello implica, en primer lugar, comprender las profundas transformaciones que ha experimentado el Estado desde sus orígenes hasta la actualidad, haciendo hincapié en los diferentes procesos de descentralización impulsados por la globalización. A partir de allí, analizar la situación local y la construcción de escenarios producto del reconocimiento de las particularidades de la

gestión territorial. A partir del reconocimiento del nuevo rol de los actores no tradicionales en las políticas de desarrollo local y de un conjunto de herramientas teórico-prácticas, se orienta hacia el análisis de las políticas públicas y el proceso de toma de decisiones en el ámbito público local.

Ese conjunto de espacios de investigación y acción son fundamentales para la construcción de un perfil profesional acorde a los nuevos desafíos que los gobiernos locales tienen a la hora de pensar el cómo de sus acciones, es decir, la política pública. El ciclo de planificación, gestión, implementación y evaluación de las decisiones públicas no puede prescindir de nuevas herramientas y, fundamentalmente, novedosas perspectivas de trabajo interdisciplinario, multinivel e interpeladas por la participación ciudadana.

2. Formación y conducción del capital humanos

Todo el ciclo de política pública requiere, no sólo de la voluntad y direccionamiento político (de los funcionarios de gestión) sino también, de la distribución de funciones y el ejercicio de roles por parte de los agentes públicos. Quienes desempeñen cargos de conducción dentro de la administración pública (en cualquiera de sus niveles) deben desarrollar habilidades para seleccionar, formar y conducir a los agentes públicos en tanto piezas fundamentales a la hora de aplicar las decisiones tomadas por la esfera política. Más aún, muchos de los problemas y/o soluciones surgen desde el interior de la propia administración a partir de la experiencia, conocimiento y capacidad de quienes forman parte de la planta de las administraciones.

Ese conjunto de habilidades se vuelven un aspecto valioso, sobre todo en ámbitos de gestión local en donde los recursos son más escasos y menos estables (en cuanto a la permanencia de cuadros técnicos) que en los niveles provincial o nacional. Remuneraciones más bajas (en la mayoría de los distritos aunque existen excepciones), menos incentivos para el desarrollo de la carrera administrativa, mayor exposición al contacto con los problemas y sus actores, fuertes resistencias al cambio y menos capacidades tecnológicas, suelen ser algunos de los desafíos para quienes gestionan al capital humano.

En términos globales, las organizaciones constituyen escenarios de interacción que se relacionan con distintos ámbitos de la vida de las personas. Todos los actores sociales discurren, interactúan, se ven interpelados o necesitan de alguna de las múltiples organizaciones que se desenvuelven en el territorio. Una de esas organizaciones (tal vez la que mayormente atraviesa a la ciudadanía) es el Estado, el cual está compuesto por funcionarios políticos (transitorios) pero, fundamentalmente, por un cuerpo de agentes públicos (algunos con estabilidad, otros con diferentes sistemas de contratación) que ejecutan las decisiones tomadas por los conductores. El capital humano de una organización es una dimensión clave para la comprensión de las organizaciones y para analizar su funcionamiento. A su vez, es una de las estrategias de gestión que todo equipo de conducción debe valorar a la hora de establecer objetivos y aplicar las medidas conducentes a tal fin.

Lo anterior obliga a generar aportes vinculados con el conocimiento de las distintas teorías acerca de las organizaciones y respecto del estudio del personal. A partir de distintas perspectivas y elementos teóricos/prácticos es posible identificar las características de los grupos sociales que conforman una organización y analizar el contexto de transformaciones socio-políticas y culturales en el que se desarrollan. La adopción de herramientas estratégicas de gestión y el desarrollo de competencias contribuyen a consolidar una administración pública orientada a resultados y comprometida con la gestión estatal. Sumado a lo anterior, las transformaciones descritas al inicio del presente artículo responden, en parte, a un cambio en los modelos de organización (públicos y privados) que obligan a repensar los espacios de trabajo, las lógicas de relacionamiento y los procedimientos al interior de las organizaciones. Esas transformaciones tienen como uno de sus pilares, el cambio en la manera de considerar e influir en el rol y las potencialidades de las personas

en ámbitos y contextos complejos. Independientemente de las habilidades técnicas que pudiese requerir un trabajo, el escenario actual exige una atención particular a la hora de planificar las herramientas que faciliten el desarrollo armónico de los miembros de la propia organización.

En el ámbito de los gobiernos locales surge con renovada necesidad pensar en estrategias de desarrollo que excedan los límites de la mirada exógena del Estado para comprender que la construcción de espacios de trabajo al interior de los mismos es el primer paso para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía. Reconocer las características de las organizaciones y la importancia de los trabajadores desde la perspectiva del capital humano implica generar condiciones apropiadas para el análisis del funcionamiento estatal y la puesta en marcha de las políticas públicas. Implica afrontar el desafío de adquirir conocimientos para la comprensión y evaluación de las competencias laborales con el fin de identificar y articular nociones de suma importancia como son las de puesto, perfiles, carrera y desarrollo.

De ahí que una formación integral e interdisciplinaria como la propuesta en la Especialización en Gestión Local y Desarrollo Territorial fomente un conjunto de habilidades prácticas orientadas a la formulación de estrategias para producir cambios y mejoras en el desarrollo de la gestión del desarrollo del personal. La revalorización del capital humano, así como las condiciones y medio ambiente de trabajo al interior de los gobiernos locales constituye uno de los pilares para la planificación, gestión e implementación de las políticas y acciones de las organizaciones estatales.

3. Innovación y políticas participativas

Tal como se sostuvo desde el inicio del presente, las políticas locales encuentran en la actualidad un escenario de oportunidades en relación a la articulación de intereses, la reconfiguración de la relación Estado-ciudadanía y la construcción colaborativa de las decisiones públicas. Las dinámicas de las políticas locales están siendo influenciadas por los contextos globales, siendo el Estado Nacional incapaz de moldear modificaciones/adaptaciones a los paradigmas internacionales vigentes. Existen dos aspectos principales que deben ser atendidos especialmente desde los gobiernos locales: la incorporación de nuevas tecnologías y procesos administrativos, y la inclusión de la ciudadanía en la coproducción de la política pública.

En relación al primer aspecto, la innovación pública se vincula, entre otras cosas, con el acceso a las nuevas tecnologías, el financiamiento y la capacitación para el uso de las mismas, así como con la implementación de nuevos sistemas de administración. Ese contexto, sumado a las necesidades desarrolladas en los puntos anteriores (nuevos modelos de planificación de políticas públicas y gestión profesional del capital humano) explican en parte la importancia de las nuevas tecnologías aplicadas a la gestión estatal. No porque las mismas vengán a reemplazar la proximidad, los espacios de diálogo o automaticen todos los procedimientos, sino porque son un complemento necesario para agilizar los trámites burocráticos, ampliar los canales de interacción entre los actores y mejorar los procesos de innovación pública.

En cuanto a los antecedentes que explican este fenómeno, es importante destacar que, forzadas por las políticas de los años '90, pero también por el contexto internacional que pone las soluciones (y consecuentemente los reclamos) en el nivel local, las provincias argentinas han asumido funciones que antaño estaban asignadas, exclusiva o principalmente, al nivel nacional. En efecto, la minimización del Estado por la reforma de primera generación ha terminado siendo, como afirma Oszlak la “continuación del Estado por otros medios” (Oszlak, 2000 p. 14). Si bien a partir de los años '90 las políticas de descentralización de servicios de salud y educación, y la descentralización parcial de servicios de acción social redujeron el aparato estatal nacional, ello implicó, por otro lado, la correspondiente expansión de las administraciones provinciales.

En este contexto se instalaron un conjunto de “buenas prácticas” denominadas como *goodgovernance*, una modalidad distinta de gestión estatal de lo público aplicable a todos sus niveles. A partir de ello, se buscó que la actividad estatal profundizara sus políticas de descentralización, horizontalización y negociación (también con los actores de la sociedad civil), frente a la centralización, la jerarquía y la imposición del clásico modelo del proceso del statebuilding (Poggi, 1997, Matteucci, 1998, Grossi 2003, Fioravanti, 2004).

Ahora bien, esos procesos de descentralización no pueden desarrollarse con éxito en la actualidad sin un conjunto de dispositivos tecnológicos orientados a la transformación de las prácticas gubernamentales en pos de la innovación pública. Ya sea para reemplazar viejas prácticas tanto para mejorar y/o complementar otras, los nuevos desarrollos tecnológicos llegaron para superar rápidamente incluso el concepto de gobierno electrónico (Piana, 2007) y afianzarse como una solución para la gestión de las políticas públicas.

Respecto del segundo elemento a considerar, es importante destacar que el abandono de los modelos estado-céntricos caracterizados por el manejo monopólico del ciclo de política pública por parte de los gobiernos se impone como una medida para un mejor aprovechamiento de las nuevas tecnologías y el contexto particular de las diferentes instancias gubernamentales (sobre todo la local). La participación ciudadana en tanto eje de las estrategias de gobierno abierto se ha vuelto una condición indispensable ya que:

“...sin una participación activa, consciente y comprometida de la ciudadanía, no hay transparencia ni rendición de cuenta porque no hay nadie interesado en ver o controlar; no hay colaboración porque no hay una contraparte con quien actuar; no hay altos estándares de integridad profesional porque la ciudadanía se desentiende de los resultados que no les afectan; no hay usos innovadores de las nuevas tecnologías porque los usos se dan sin integración del eje público-privado” (Piana y Furnari, 2015, p. 46).

Si efectivamente, como se viene sosteniendo desde el inicio, los nuevos desafíos para los gobiernos locales, no sólo han aumentado sino, más bien, se han diversificado y complejizado, se comprende por qué las gestiones gubernamentales deben planificar sus acciones a partir de prácticas innovadoras y mayor información. El aprovechamiento de la proximidad como insumo clave de lo local debe ir de la mano del acercamiento del ciudadano y las organizaciones de la sociedad civil a los procesos decisorios, es decir, a alguna instancia del ciclo de política pública. Para ello, como se verá más adelante, resulta indispensable generar dos condiciones básicas: confianza e información. La primera se aborda desde las estrategias de transparencia en sentido amplio para mostrar qué y cómo desarrolla su trabajo el Estado. La segunda, implica poner a disposición de manera constante, activa y en formato abierto la información pertinente para el empoderamiento ciudadano.

De ahí que quienes forman parte de los gobiernos locales necesitan desarrollar un conjunto de herramientas, técnicas y procesos innovadores orientados a generar las estrategias de participación ciudadana que mejoren las democracias actuales. A partir de ello, sería posible desarrollar procesos de análisis situacional colaborativos en pos de mejorar los diagnósticos locales a partir de las experiencias ciudadanas y las nuevas tecnologías. En ese sentido se orienta la formación interdisciplinaria que ofrece la Especialización en Gestión Local y Desarrollo Territorial, entendiendo que las funciones y capacidades estatales deben fortalecerse hacia afuera de la administración en un proceso de empoderamiento abierto y colaborativo.

4. Políticas de transparencia y acceso a la información pública

Tanto los procesos de innovación pública como las estrategias de participación ciudadana dependen, en gran medida, de la implementación de políticas de transparencia y acceso a la información pública. Generar mayor confianza en las instituciones y sus actores, así como

empoderar al ciudadano para una mayor y mejor intervención en las instancias colaborativas resulta indispensable para obtener mejores procesos decisorios y resultados que mejoren la calidad de vida.

Esos procesos encontraron un espacio propicio ya que los gobiernos se han visto motivados a incluir en sus agendas las estrategias de gobierno abierto (García Delgado, 2019) las cuales están en línea con las prácticas de good governance delineadas a nivel mundial². Las acciones de apertura de información que se enmarcan en esa política buscan promover nuevas formas de vinculación entre el Estado y la ciudadanía (ya sea de forma individual o colectiva), obtener mayores márgenes de legitimidad y responder a la presión social y mediática respecto de nuevos instrumentos que plasmen una gestión más transparente, eficiente y al servicio del ciudadano.

Por otro lado, la transparencia se ha convertido en uno de los tópicos más recurrentes en las discusiones públicas, tanto de los ciudadanos entre sí como en los medios de comunicación e incluso de las campañas electorales, propuestas políticas y gestiones de gobierno. Tal como se dijo anteriormente, el principal objetivo de estas instancias es el de aumentar la base de legitimidad de los gobiernos en virtud de las dificultades que hoy se evidencian a la hora de mantener posiciones privilegiadas de poder (Oszlak, 2012, Perramon, 2013).

En palabras de Byung-Chul Han (2013):

“Ningún otro lema domina hoy tanto el discurso público como la transparencia. Esta se reclama de manera efusiva, sobre todo en relación con la libertad de información. La omnipresente exigencia de transparencia, que aumenta hasta convertirla en un fetiche y totalizarla, se remonta a un cambio de paradigma que no puede reducirse al ámbito de la política y de la economía. La sociedad de la negatividad hoy cede el paso a una sociedad en la que la negatividad se desmonta cada vez más a favor de la positividad. Así, la sociedad de la transparencia se manifiesta en primer lugar como una sociedad positiva” (Byung-Chul Han, 2013, p. 4).

En definitiva, las prácticas orientadas hacia una gestión pública más transparente resultan esenciales para el desarrollo de nuevos modelos de gobernanza abierta, particularmente para los gobiernos locales en el marco de las dinámicas actuales y las demandas de una sociedad cada día más compleja y con mayores capacidades de disputa del poder (Naím, 2015). Esa mayor capacidad de la sociedad (se incluye desde el ciudadano hasta las organizaciones sociales y las corporaciones), está facilitada por el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación que aumenta la información disponible y expone más a los gobernantes frente a sus votantes. Esta nueva construcción del ciudadano implica una transformación en el perfil de los gobiernos que debieron incorporar a los tradicionales valores de control, la disciplina, la eficiencia o la autoridad, otros nuevos como los de la transparencia, la confianza, la coproducción participativa de políticas (Riorda, 2017).

Todos los actores involucrados en el proceso de política pública necesitan contar con acceso a información relevante de las políticas que desean observar o acompañar ya que su utilización permite mejorar las condiciones en las que el Estado presta sus servicios, la calidad de los mismos, así como el ejercicio democrático (Piana y Amosa, 2018). El acceso a la información pública es un derecho humano porque está vinculado con el derecho de todo individuo a recibir y solicitar información, elaborarla y difundirla. Ello favorece la concreción de un ámbito personal de autorrealización individual y colectiva y es un derecho ciudadano porque robustece el

² La Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership) es un ejemplo de ello, donde además participan y evalúan a los gobiernos distintas organizaciones de la sociedad civil y académicos independientes.

funcionamiento de la democracia al ser condición para garantizar otros derechos, en particular el de la participación ciudadana en la gestión pública y el control del gobierno.

A su vez, constituye un derecho colectivo porque la información a la que se accede es un bien público no individual. Por tanto, el primer paso que debe concretar un gobierno es comprender que el acceso a la información pública configura un derecho de la ciudadanía y no solo una obligación de la administración pública. Ello implica que el Estado debe superar su tradicional pasividad a la hora de poner a disposición la información pública, es decir, la postura a partir de la cual sólo se incorporan nuevos datos por pedido de la ciudadanía (individual o colectivamente organizada). De ahí la obligación de los gobiernos de publicar de manera periódica, dinámica y en cantidades significativas y en aumento, información de carácter público, incluso ante la ausencia de pedidos formales por parte de la ciudadanía (Basterra, 2017).

Un acceso amplio a la información pública implica superar las miradas que lo asocian a la difusión de los actos para pensar en la consolidación y ampliación de un derecho, uno de los más importantes para el fortalecimiento de las democracias y el mejoramiento de los servicios públicos. Por tanto, el Estado, no sólo debe poner a disposición información de manera proactiva y amplia, sino también, generar las condiciones para que la ciudadanía haga uso de ella a través de la participación en las distintas instancias del ciclo de elaboración de las políticas públicas.

Por todo ello, el abordaje interdisciplinario respecto de la importancia de las prácticas sobre transparencia y acceso a la información pública en los gobiernos locales es una necesidad impostergable para quienes desarrollen funciones en tales espacios. De ahí que la Especialización en Gestión Local y Desarrollo Territorial ofrece espacios formativos orientados a la incorporación de prácticas y metodologías vinculadas a las estrategias de transparencia y acceso a la información pública. Como complemento se propone trabajar desde la óptica sugerida por los conceptos de gobernanza, gobierno abierto y gobierno electrónico analizando las ventajas del uso de las TICs para mejorar el funcionamiento de las distintas instituciones públicas y la sociedad civil.

5. Comunicación política

Sin buscar establecer un orden de importancia entre las distintas aristas descriptas hasta el momento, no es posible obviar que la comunicación de las decisiones y políticas públicas, así como la recepción e interacción con los ciudadanos juega un papel clave y transversal a todo el ciclo. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, las transformaciones en los perfiles ciudadanos y los modos de relacionamiento entre las organizaciones estatales y el resto de los actores que disputan espacios de poder son solo algunos de los motivos que obligan a pensar en la comunicación política.

Ahora bien, lo anterior no implica, de ninguna manera, que la comunicación sea más importante que otros aspectos que la anteceden y condicionan. Los formatos, productos y estrategias comunicacionales constituyen un conjunto de herramientas para difundir, transmitir e intentar producir un conjunto de efectos previamente determinados en diversos públicos. No obstante, el resultado final de estos efectos depende más de cómo se tomaron las decisiones, de la imagen de las instituciones o actores involucrados, de las expectativas ciudadanas, de la reputación de los funcionarios, de la historicidad de esa relación, entre otros muchos aspectos. Por tanto, si la comunicación es entendida como producción de sentido y efectos en los públicos, lo que debe preocupar a quienes planifican, ejecutan y, sobre todo, analizan los procesos de comunicación, tiene que ver con los efectos que ello genera (es decir, el sentido). De ahí que no importa tanto qué se dice, sino más bien, cómo ese mensaje se resignifica en las mentes de los públicos a partir de la

combinación de las condiciones de producción y de recepción³. Así como los medios, los políticos y los gobiernos generan sus propios framings⁴, los actores sociales que conforman heterogéneamente los públicos destinatarios de los mensajes construyen sus propias condiciones para decodificar los mensajes. Es por ello, que pese a los esfuerzos por una comunicación planificada, nada evita la multiplicidad de efectos a partir de factores exógenos a los elementos técnicos de la producción como son la imagen, las expectativas, las preferencias ideológicas, entre muchas otras.

A la hora de evaluar el impacto de los productos comunicacionales en la producción de sentido a nivel local, la realidad se complejiza dada la cercanía y mayor conocimiento entre ciudadanos y gobernantes. De ahí la importancia de generar espacios profesionales de planificación estratégica de la comunicación política (en sus cuatro dimensiones: crisis, riesgo, de gobierno y electoral). No sólo para complementar las instancias de gestión de la política pública a través de procesos de innovación, participación y transparencia, sino también para la construcción de una cultura política con nuevos valores. Ello se vuelve crucial a la hora de construir una identidad propia que auto defina y diferencie un espacio político respecto de otros y que colabore en la construcción de la imagen e identidad de un candidato, una alianza electoral o una gestión gubernamental.

El trabajo profesional sobre la comunicación política se orienta a la búsqueda de una mayor capacidad institucional a través del acompañamiento y la mejora de la eficacia de las políticas públicas, es decir, en el fortalecimiento de la gubernamentalidad, lo que permite reducir las tensiones existentes entre las demandas ciudadanas y la posibilidad de respuesta de los gobiernos (Riorda, 2011). De esta manera se busca colaborar con la difusión de los actos de gobierno, pero fundamentalmente, con la transmisión de los valores, la identidad, la cultura y la coherencia que debe primar en una gestión gubernamental. Esos elementos son lo que verdaderamente refuerzan las buenas decisiones y las políticas que resuelven los problemas de la sociedad. Si se produce esa sinergia entre las decisiones públicas, las expectativas ciudadanas, la imagen e identidad de las instituciones y funcionarios y los formatos comunicacionales utilizados, el resultado final será un aumento y/o consolidación del consenso.

El consenso (en tanto objetivo principal de la comunicación política) implica la búsqueda de acuerdos que consideren, reconozcan e incluyan también a aquellos grupos que se encuentren en los márgenes del mismo, con el objeto de alcanzar que las decisiones políticas sean socialmente aceptadas. Si bien todas las dimensiones de la comunicación política están orientadas a la consecución de dicho fin, no es menos cierto que es la comunicación gubernamental la que suele monopolizar las estrategias y acciones para alcanzarlo.

La comunicación gubernamental puede considerarse como el conjunto de estrategias y acciones comunicacionales (dispositivos y/o productos) que un gobierno lleva adelante para construir el consenso mínimo a través que colabore con la tarea de gobernar (Delle Donne en Elizalde, Fernández Pedemonte y Riorda, 2011). Esas estrategias deben orientarse hacia el mantenimiento de la legitimidad; el logro de consenso o conformidad con las políticas públicas; el sostenimiento de los ideales de gobierno (el mito de gobierno); la consolidación de una determinada cultura política (asociada a los ideales antes mencionados) y la transmisión de información. Cualquier acción de gobierno debe ser analizada, no sólo desde su construcción política, sino también, desde su dimensión comunicacional. En virtud de ello los ciudadanos recurren cada vez más al uso de las nuevas tecnologías de la comunicación para interactuar e intervenir en el (nuevo) espacio público, como contrapunto, los gobernantes se ven obligados a informar y reforzar sus propios relatos.

³ Véase Saintout Florencia Los estudios de recepción en América Latina, La Plata: Ediciones de Periodismo y Comunicación, UNLP, 1998.

⁴ Véase Calvo E. y Aruguete N. (2020). Fake New, Trolls y otros encantos. Argentina: Siglo XXI Editores.

Por todo lo anterior, desde la Especialización en Gestión Local y Desarrollo Territorial se busca trabajar sobre la comprensión de la importancia de la comunicación en la gestión de las políticas públicas a nivel local y territorial. Partiendo de la concepción respecto de la cual no toda comunicación es política, pero toda acción política se presenta a la ciudadanía en algún formato comunicacional, se busca desarrollar habilidades para planificar y gestionar la comunicación política de los gobiernos locales. Para ello se forman profesionales con capacidad para identificar el campo específico de la comunicación política y distinguir con claridad las diferentes dimensiones de la misma. Seleccionar herramientas de indagación de la opinión pública para reflexionar sobre la importancia de dotar de datos precisos a la formulación de políticas públicas para finalmente establecer estrategias de comunicación y gestión que puedan desarrollarse simultáneamente consolidando una identidad del gobierno local.

Reflexiones finales

A lo largo del presente artículo se intentó describir brevemente algunas de las transformaciones más importantes que vienen experimentando los modos de administración estatal a partir de ciertas dimensiones claves en tanto capacidades necesarias para quienes conduzcan dichas organizaciones. Sin agotar las discusiones y puntos de vista posibles, se planteó la necesidad de trabajar en la formación de cuadros técnicos dotados de un conjunto de herramientas, técnicas y perspectivas acordes a la nueva realidad de los gobiernos locales.

De ahí que desde la Universidad Católica de La Plata surgiera una oferta académica con el objetivo de construir conocimiento y formar profesionales capaces de pensar soluciones ante las nuevas demandas sociales. Así surge la Especialización en Gestión Local y Desarrollo Territorial con la misión de fortalecer un campo de aplicación profesional vinculado al ámbito de la gestión de gobierno local desde una óptica multidisciplinar. A partir de áreas prioritarias (aunque no exclusivas) como el diseño y dirección de las políticas; el liderazgo, la formación y la conducción del capital humano; la planificación de los procesos comunicacionales; el análisis de los problemas públicos locales y el establecimiento de la agenda municipal; la identificación de las poblaciones vulnerables; la promoción del acceso a la información pública; y la construcción de modalidades y lógicas participativas y de inclusión de la sociedad civil como co-productores de las decisiones públicas se busca formar profesionales idóneos y con anclaje territorial.

Si bien esas áreas o dimensiones de la gestión gubernamental no son las únicas sobre las cuales es necesario trabajar, se considera que son las más representativas de los cambios contextuales de los últimos 20 años. De ahí que la habilidad de combinar el trabajo interdisciplinario para alcanzar los objetivos organizacionales se haya vuelto un imperativo impostergable para las gestiones gubernamentales en general y las del ámbito local en particular.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (2009). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich.
- Basterra, M. (2017). La Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública. Una deuda saldada. *Revista de Derecho Público*, 1, 11-42.
- Byung-Chul H. (2013). *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder.
- Fioravanti, M. (2004). Estado y Constitución. En M. Fioravanti (ed.). *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho*. Madrid: Trotta.
- Grossi, P. (2003). *Mitología jurídica de la modernidad*. Madrid: Trotta.
- García Delgado D. (2019). Transparencia, Gobierno Abierto y Modernización del Estado. *Revista Movimiento*, 17, 27-39.
- Kaufman, E. (2013). Hacia procesos participativos y de co-producción en el gobierno abierto. Buenos Aires: Red GEALC.
- Malamud, A. (2007). Estado. Cap. 3. Publicado en Luis Aznar y Miguel De Luca (eds.): Política. Cuestiones y problemas (segunda edición). Buenos Aires, Emecé.
- Matteucci, N. (1998). *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*. Madrid: Trotta.
- Naím, M. (2015). *El fin del poder*. México: Debate.
- Oszlak, O. (2000). *El mito de Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina*. IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.
- Oszlak, O. (2001). El Estado transversal. *Encrucijadas*, 1, p. 1-12.
- Oszlak O. (2012, abril). Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos. *VIII Conferencia Anual INPAE: Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa*. San Juan de Puerto Rico.
- Pardo, M. del C. (Coomp.) (2004). *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas*, FLACSO, México.
- Perramon, J. (2013). La transparencia: concepto, evolución y retos actuales. *Revista de Contabilidad y Dirección*, 16, 11-27.
- Piana, R.S. (2007). *Gobierno electrónico: gobierno, tecnologías y reformas*. Argentina, Buenos Aires: EDULP.
- Piana, S. y Amosa, F. (2018). El derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires Aspectos normativos y jurisprudenciales. Redea. *Derechos en acción*, 6, 246-277.
- Piana, R.S. y Furnari, D. (2015). La participación como eje central del gobierno abierto. Las oportunidades para el municipio de La Plata. *Democracia Digital e Governo Eletrônico, Florianópolis*, n° 13, p 39-54.

III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública "Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad". Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

Poggi, G. (1997). *El desarrollo del Estado Moderno. Una introducción sociológica*. Quilmes: Universidad de Quilmes.

Riorda, M. (2017). Redes sociales para gobernar. Una mirada de América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, 269, 89-95.