

Crecimiento de las ciudades y modernización de los estados locales. Estudio de caso: Roldán, Santa Fe

Año
2017

Autor
Cantarutti, Jésica

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

Cantarutti, J. y Hasne, Y. (2017). *Crecimiento de las ciudades y modernización de los estados locales. Estudio de caso: Roldán, Santa Fe*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES Y MODERNIZACIÓN DE LOS ESTADOS LOCALES. ESTUDIO DE CASO: ROLDÁN, SANTA FE

NÚMERO DE MESA TEMÁTICA: 3.1 Discusiones actuales sobre las transformaciones del Estado contemporáneo

Autoras:

Jésica Cantarutti – Licenciada en Comunicación Social - jesi_c57@hotmail.com

Yesica Hasne – Licenciada en Ciencia Política - yhasne@gmail.com

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de Rosario

Consultoras Externas del Municipio de Roldán

“Trabajo preparado para su presentación en el Primer Congreso de Ciencia Política organizado por el Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Villa María, 31 de Octubre, 1 y 2 de Noviembre de 2017”.

Resumen:

Las localidades del área metropolitana de Rosario se han desarrollado durante la última década al calor del crecimiento de la gran ciudad, tanto en términos económicos como en superficie. En el caso de la ciudad de Roldán también hubo un fuerte crecimiento demográfico, debido principalmente al surgimiento de una serie de desarrollos urbanísticos de costos mucho más accesibles que un terreno o un inmueble en el ejido urbano rosarino.

A la par de este proceso se han dado otros más globales vinculados a cambios en la forma de gestionar los estados en general, y los locales, en particular; nos referimos a nuevas perspectivas de trabajo vinculadas al gobierno abierto, la transparencia, la participación ciudadana, la gestión por resultados, la planificación estratégica, la conformación de redes de ciudades, entre otras.

El proceso de cambio que está teniendo lugar en Roldán entre su situación actual y las formas innovadoras de gestión para los estados locales, así como la redefinición del perfil de ciudad que se está gestando—vinculado a la producción, la generación de empleo y la extensión de la prestación de servicios—, nos muestra una serie de crisis o tensiones interesantes de analizar, con el fin de pensar estrategias para superarlas que incluyan innovación en materia de gestión del gobierno local, planificación y capacitación del personal, junto a la protección de rasgos de la identidad local que se quieren mantener y reforzar.

PALABRAS CLAVE: *ciudades intermedias - Estado local - capacidad institucional*

Introducción

Las localidades que forman parte del área metropolitana de Rosario se han desarrollado durante la última década al calor del crecimiento de la gran ciudad, tanto en términos económicos como en superficie e, incluso, en ambas variables de manera simultánea. En el caso de la ciudad de Roldán, ubicada a unos 25 kilómetros del gran centro urbano rosarino, también hubo un fuerte crecimiento demográfico (en 2001 su población era de 11.252 habitantes, en tanto el censo 2010 arrojó un total de 14.299 habitantes), debido principalmente al surgimiento de una serie de desarrollos urbanísticos de costos mucho más accesibles que un terreno o un inmueble en el ejido urbano rosarino, los cuales fueron en gran parte adquiridos a partir del PROCREAR (Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar), a partir de su lanzamiento en 2012. Sin embargo, ese crecimiento fue algo desordenado; las autorizaciones para los nuevos loteos crecían a partir de las demandas de los urbanizadores y eran entendidas como muestras claras del crecimiento de la joven ciudad. Es decir, la idea compartida por las autoridades locales era que a más superficie territorial, más crecimiento de la ciudad, más allá de cuáles sean las características de dicha extensión territorial y de las consecuencias en diversos planos de la gestión local.

A la par de este proceso se han dado otros más globales vinculados a cambios en la forma de gestionar los estados en general, y los locales en particular; nos referimos a nuevas perspectivas de trabajo vinculadas al gobierno abierto, la transparencia, la participación ciudadana, la gestión por resultados, la planificación estratégica (Pascual Esteve, 1999), la conformación de redes de ciudades (Carrión, 2013), entre otras.

Varias de estas pautas todavía difieren respecto a la forma habitual de dirigir la ciudad por parte de sus autoridades –más acostumbradas al trato cercano con los habitantes, a la respuesta casi personalizada a las demandas ciudadanas, es decir, con una cultura de tipo paternalista– y por las características propias de esas gestiones y su capacidad institucional (Hilderbrand y Grindle, 1994) actual: planta de personal poco profesionalizada; funcionarios de mandos medios y altos que trabajan sin planificación a largo plazo y con recursos limitados; mirada de los funcionarios anclada en la coyuntura y fuertemente arraigada a los problemas locales, aislada de las ciudades del área metropolitana que conforma en términos productivos y de desarrollo, entre otras.

El proceso de cambio que está teniendo lugar en Roldán entre esta situación actual y las formas innovadoras de gestión para los estados locales, nos muestra una serie de crisis o tensiones interesantes de analizar, con el fin de pensar estrategias para superarlas que incluyan innovación en materia de gestión del gobierno local, planificación y capacitación del personal, junto a la protección de rasgos de la identidad local que se quieren mantener y reforzar.

Para introducirnos en el análisis nos interesa mencionar que entendemos a la ciudad de Roldán como de “mediana escala” o “intermedia”, teniendo en cuenta –en parte– la conceptualización de Sassone (1998,

citado en Usach e Yserte, 2009), quien clasifica como tales a aquellas ciudades que tienen entre 20 mil y 149.999 habitantes. Si bien la población oficial de la ciudad de Roldán, según el censo 2010, es de 14.299 habitantes, las proyecciones censales indican que para 2017 la población roldanense sería de 17.285⁶⁰. Además, los fines de semana y en épocas estivales, se suman unas 10.000 personas más, a la población estable de la localidad. Sumado a ello, consideramos que si bien el factor demográfico es la variable más utilizada, existen otros factores que deben ser tenidos en cuenta –como la extensión territorial, el Producto Bruto Interno (PBI) o el sistema urbano del que forme parte cada ciudad– que son determinantes para analizar la proyección de crecimiento de una localidad. Fernando Carrión (2013) sostiene que

Se percibe la evolución del concepto de ciudad frontera (propio de la ciudad industrial) al de ciudad en red (expresión de la globalización). Este salto es fundamental porque -en la relación entre las urbes- se supera la lógica de jerarquía urbana, entendida a partir de la cantidad de población concentrada en cada una de las ciudades que, a su vez, construye un rango-tamaño específico, de mayor a menor. Sin embargo, esta lógica sustentada en atributos demográficos tiende a ser superada por la presencia de relaciones específicas que articulan una red; es decir, de un verdadero sistema urbano, donde cada ciudad es un nodo de interconexión y no solo una cantidad de población contenida en un territorio.

Por estas razones consideramos que Roldán no es ya una ciudad “chica”, sino una de “mediana escala” o “intermedia”.

Para ingresar, ahora, en el análisis de la gestión interna de la Municipalidad, se toman los aportes teóricos de Mary E. Hilderbrand y Merilee S. Grindle (1994, citado en Díaz & Grandinetti, 2002), que introducen la idea de capacidad institucional, entendida como la asunción exitosa de responsabilidades en un contexto complejo y cambiante; se constituye en un concepto interesante porque nos permite evaluar la capacidad institucional del Municipio desde cinco dimensiones:

1. Contexto Ambiental: entendido como el entramado socio-político-económico en el que la institución está inserta. Hace referencia al medio económico, social y político en el cual lleva adelante sus actividades, y cuáles condiciones este contexto favorece o restringe.

2. Contexto Institucional: entendido como las normas, valores y reglas que estructuran los comportamientos institucionales. Incluye leyes y regulaciones que afectan la actividad propia. Abarca también el soporte presupuestario.

3. Redes. Entendidas como la particular articulación de vínculos con los actores con los que la institución interactúa y la coordinación de actividades para el desarrollo de determinadas tareas. Tanto la coordinación entre diferentes organizaciones de la sociedad civil, niveles o áreas de gobierno, como las articulaciones público- privadas, desde el simple intercambio hasta las modalidades de gestión mixta.

⁶⁰ <http://elroldanense.com/informe-oficial-estima-la-poblacion-actual-de-roldan-y-la-que-habra-en-2025-10620>

4. La organización: Siguiendo a Hilderbrand y Grindle (1994) podemos definir la dimensión de la organización como la particular combinación de estructuras, procesos, recursos y estilos de gestión que configuran el ámbito particular donde se ponen en juego los conocimientos, habilidades y destrezas para el desempeño de funciones. Esta dimensión cobra relevancia porque define metas, relaciones de autoridad, provee incentivos y desincentivos que favorecen determinados comportamientos para el desempeño de tareas. Asimismo define los circuitos de información y comunicación formales e informales y comportamientos que facilitan u obstruyen las acciones efectivas para el logro de los resultados. Esto forma el know how de las organizaciones: su modos de definir metas, sus rutinas, sus flujos de trabajo, su estilo de gestión y sus flujos de comunicación. Consideramos sumamente importante los aspectos informales de estas estructuras, procesos, gestión, ya que se revelan quizás más valiosos que los formales a la hora de analizar capacidades.

5. El personal. Dimensión de particular significación ya refiere al capital social de la organización, el componente humano, movilizador de las restantes dimensiones. Esta dimensión refiere a los procesos de incorporación, desarrollo, motivación, evaluación y compensación del personal. (Hilderbrand & Grindle, 1994; citado en Díaz & Grandinetti, 2002)

Para pensar en la capacidad institucional de la Municipalidad de Roldán, se focaliza la atención en estas dimensiones que dan cuenta de las capacidades desarrolladas y permiten organizar y contextualizar el análisis y la visualización de los nudos problemáticos de la gestión de un territorio complejo en sus entramados, pero con ventajas políticas, económicas y sociales notables.

Como se mencionó previamente, Roldán es una ciudad de mediana escala, en crecimiento. Este crecimiento no sólo es demográfico y territorial, sino que además está atravesado por un fuerte crecimiento productivo en el área industrial de la ciudad, la extensión de la prestación de todos los servicios básicos y la configuración y surgimiento de nuevos actores sociales y organizaciones de la sociedad civil.

No existen en la ciudad graves problemas económicos ni sociales, la gestión política ha sido estable en los últimos diez años y la ventaja de contar con una estructura económica diversificada la caracterizan como una ciudad con amplias potencialidades de desarrollo. Retomaremos esta caracterización más adelante, al referirnos al perfil en transformación de la ciudad.

Lo referido a la dimensión institucional es una de las más necesarias de reforzar para una gestión de calidad, porque si bien los mecanismos democráticos funcionan con plenitud, es necesario un gran recorrido en la regulación de normas para la convivencia ciudadana, que van desde el cuidado ambiental hasta la protección del casco histórico o la formalización de la estructura organizacional municipal.

En términos de redes, el Municipio se vincula eficientemente con los niveles gubernamentales superiores e incluso con las localidades vecinas, como así también con organizaciones de la sociedad. Existen una interesante cantidad de ejemplos en los cuales articulan su trabajo el Municipio y las organizaciones: para el

fomento y promoción de actividades culturales, de prevención de enfermedades, de protección de animales, de actividades recreativas y deportivas, etc.

La dimensión organizacional se constituye en una de las más problemáticas, aunque no menos eficiente. Funciona en la gestión cotidiana y de corto plazo, cumple con los objetivos que se propone, no se estanca, crece, pero requiere desarrollo estratégico.

Sin embargo, se evidencian fallas en la formalización de la estructura organizacional, no existen registros de decretos de nombramiento de las Secretarías, ni documentos que, con un grado menor de formalidad, asignen tareas y funciones a cada funcionario. Otra característica es que existen divisiones que incorporan tareas completamente diversas bajo un mismo mando, personal con tareas en diferentes Secretarías, ausencia de organigramas conocidos por los trabajadores, ausencia de manuales de procesos, o protocolos de trabajo.

Dos ejemplos significativos que dan cuenta de la dimensión organizacional del Municipio. El primero refiere al área de cómputos de la Municipalidad, que desarrolla tareas vinculadas al monitoreo de las cámaras de seguridad del Municipio, o a la impresión de las facturas del impuesto municipal. Por otro lado, la Secretaría de Servicios Públicos tiene a su cargo la gestión del Desarrollo Productivo local.

Sólo por dar ejemplos del funcionamiento desordenado y muchas veces problemático para los trabajadores que desconocen las responsabilidades que asumen o incorporan funciones que nos les corresponden.

Cabe mencionar que es un aspecto sobre el que actualmente se está trabajando, con avances concretos: áreas como la Secretaría de Hacienda y Finanzas y la Secretaría de Servicios Públicos han trabajado durante el último año –con asistencia de equipos externos– en el diseño de organigramas y manuales de misiones, funciones, tareas y procesos, a los efectos de formalizar de manera incipiente sus procedimientos habituales y, a partir de estas herramientas ya concretizadas, detectar fallas, implementar mejoras, definir nuevos objetivos en la gestión de cada organismo. Por otro lado, se ha comenzado a diseñar un organigrama general del municipio.

Estos avances se realizaron a partir de la incidencia positiva de la calidad de la función pública en la capacidad institucional del Estado. Y afirmando en consecuencia que, la profesionalización de la función pública es condición necesaria para implementar cambios en la gestión asociados al desarrollo de las capacidades institucionales del Estado (Bonifacio).

En este punto deseamos vincular la dimensión organizacional con la de personal, porque desde el punto de vista de la primera, analizamos que la incorporación de tecnologías se ha desarrollado a través de módulos desintegrados y desde la implementación de programas de software enlatados que en pocos casos se adaptan a las necesidades específicas de la administración municipal. Y, vinculado a ello, las capacitaciones al personal para el uso de los programas han sido escasas y no han desarrollado las potencialidades para el uso de los mismos.

Los canales de comunicación son casi exclusivamente informales y los flujos de trabajo se estructuran en relación a una costumbre establecida de hacer rutinariamente en el inmediateismo. Sin embargo, es

pertinente agregar que, a pesar de estos modos poco estructurados desde lo metodológico, logran obtener resultados que, si bien insuficientes, cumplen los objetivos de la función de cada sector.

Más adentrados en la dimensión de personal, analizamos que impera, en el municipio roldanense, en términos de Felcman & Blutman (2012), una cultura paternalista

“que prioriza el cuidado de las relaciones interpersonales por sobre la orientación a los resultados, objetivos y metas. Frecuentemente es asociada con el cuidado del bienestar de los miembros de la organización, la lealtad entre los mismos y con la organización, la receptividad frente a las demandas, los altos niveles de seguridad en las funciones, la complacencia hacia la autoridad, el ambiente familiar y amigable”.

Estamos hablando, desde la óptica de Schein (1988), de una cultura organizacional con visión a corto plazo, y ausencia de gestión por resultados. No existen clara división entre las jerarquías, y las distancias entre jerarquías casi informalmente establecidas es estrecha.

El reclutamiento de personal se desarrolla de la misma manera; no existen métodos ni criterios formales para la selección de personal de acuerdo a perfiles requeridos por área.

El liderazgo político está mayoritariamente concentrado en la figura del Intendente, que también toma liderazgo de gestión en gran medida en las Secretarías de Obras Públicas y Gobierno. En los demás casos, los secretarios tienen libertad en la gestión, pero escaso liderazgo político.

Implementar estrategias de profesionalización para la función pública deberá ser un objetivo prioritario en la búsqueda de una transformación sistémica de la gestión local, ya que impactará positivamente en la mejora de la capacidad institucional beneficiando planes de transformación en la búsqueda de transparencia, participación, y eficacia de la gestión. En este marco, la implementación de políticas públicas potencialmente transformadoras, ven anulado su impacto por una gestión desorganizada e ineficiente, pero su adecuada aplicación generaría efectos multiplicadores de impacto positivo sobre la realidad económica, social o política local. (Bonifacio)

Profesionalizar la función pública también es una condición necesaria para el desarrollo de un modelo de gestión que promueva la mejora continua en el desempeño del sector público, ya que una localidad que crece, y pasa por crisis que atraviesan y movilizan los modos de trabajo de los funcionarios permanentemente, debe prepararse para la imprevisibilidad, las transformaciones y los desafíos constantes.

Crisis de la implementación de cambios

El fuerte liderazgo observado, sin embargo, es uno de los factores determinantes -tanto en el caso bajo estudio como en cualquier otro ámbito de gestión pública- para emprender cambios y transformaciones que acerquen la situación descrita hasta aquí a la situación proyectada por los gestores públicos en cada uno de sus espacios. Cuando en un gobierno local de las características descritas se toma la decisión política de incorporar nuevas herramientas de gestión, modernizar e innovar el estado local, transformar el perfil de una ciudad, generar nuevos espacios de participación ciudadana, entre otras posibilidades, se empiezan a

evidenciar ciertas tensiones. Describiremos las observadas en el caso concreto de la Municipalidad de Roldán.

En primer lugar, retomamos lo ya referido a la **cultura organizacional** del municipio. El primer esfuerzo necesariamente debe estar puesto en trasladar a los miembros del organismo la voluntad firme de las transformaciones que se proponen, y ello implica -en el mejor de los casos- abrir canales de involucramiento mediante los cuales se expresen claramente los motivos, los objetivos y la situación a la cual se espera arribar tras la implementación de las modificaciones que se estima realizar. Las dificultades que pueden surgir van desde la negativa a participar del proceso de cambio hasta su boicot por parte del personal, lo que podría implicar un posible atraso en la ejecución o modificaciones en lo proyectado; pero, volviendo al punto inicial, si la decisión política es firme y se mantiene, el recorrido seguramente seguirá su curso. Los cambios básicos pueden implicar cambios en la estructura, necesidad de más personal –y, en algunos casos, más profesionalizado–, cambios en los mecanismos de coordinación, entre los que hoy predomina el ajuste mutuo (Mintzberg, 1989).

Otro de los nudos problemáticos a los que puede enfrentarse una gestión local a la hora de incorporar innovación a sus procesos de trabajo y transformaciones en la estructura, es el vinculado al **financiamiento** de tal cambio o innovación. Los estados locales –otroza pensados como responsables casi exclusivamente de servicios básicos como alumbrado, barrido y limpieza– hace tiempo sufren un proceso de engrosamiento de sus áreas de competencias, lo que se traduce en más tareas a su cargo y, por consiguiente, la necesidad de más recursos económicos, materiales, humanos. Ocurre que los municipios y comunas se constituyen en el organismo estatal más cercano a la ciudadanía, y por lo tanto de quien esperan una respuesta más inmediata, incluso en temas que exceden su competencia, como son la seguridad, la educación, la salud; entonces se enfrentan a la “necesidad creciente de dominar la complejidad con medios cada vez más escasos” (Díaz & Grandinetti, 2001).

En Roldán, el estado municipal ha sorteado con bastante éxito esos desafíos: cuenta con una Guardia Urbana y un sistema de cámaras de monitoreo gestionadas por dependencias propias, con un jardín maternal municipal y la proyección en el corto plazo de otro, con centros de salud municipales, para ejemplificar.

Sin embargo, la incorporación e implementación de nuevas tecnologías, el desarrollo de nuevas capacidades institucionales, la innovación en materia de gestión pública también requieren recursos tanto humanos como económicos, no contemplados en los presupuestos ordinarios. Si la decisión política de los gabinetes municipales es la de implementar este tipo de cambios, se torna imprescindible pensar en formas de acceso a recursos –preferentemente aportes o subsidios no reembolsables– para afrontar “los costos del cambio”. En este punto, los aliados pueden rastrearse en otros niveles del estado, así como en organismos internacionales. Y en contraposición, la cultura organizacional de la administración pública roldanense se constituye en una debilidad cuando se trata de incorporar innovaciones que requieren de un liderazgo claro y contracultural,

“que le permita desencadenar procesos de cambio, aun dentro de una cultura organizacional que originalmente no los sustenta(...). Para estos nuevos líderes no será menor el esfuerzo: desafiar la cultura existente, fundar una nueva, liderar la transición contraculturalmente” (Felcman & Blutman, 2012).

Por otro lado, el crecimiento de las ciudades implica también, en algunas oportunidades, **modificaciones en las demandas ciudadanas**. Precedentemente se mencionó el crecimiento de demandas en cuanto a nuevas áreas fuera de la competencia local o municipal; ahora nos referimos a las formas de las demandas y a demandas vinculadas a la forma de gestionar, que surgen cuando se comparan los modos de gestión de municipios y/o gobiernos de diferentes escalas.

El caso bajo estudio, la ciudad de Roldán, tuvo en la década de los ochenta un tradicional proceso migratorio desde las provincias del norte argentino. En la actualidad, podríamos decir que esta localidad está viviendo un proceso migratorio ciudad-ciudad, en tanto sus nuevos habitantes provienen, en su gran mayoría, de la cercana ciudad de Rosario. Las causas de ese traslado han sido mencionadas previamente, por lo que nos centraremos aquí en una de sus tantas consecuencias: la nueva ciudadanía que se incorpora, posee prácticas de vinculación con el estado local propias de ese municipio que dejan –en este caso la ciudad de Rosario– que son notoriamente diferentes a las vigentes en la localidad a la que arriban. Un ejemplo concreto sobre el que se está interviniendo en el área de Servicios Públicos de la Municipalidad de Roldán es el referido a la gestión de reclamos; antes de las primeras intervenciones no se asignaba número a cada reclamo, todo el proceso se registraba en papel, existían múltiples y disgregados puntos de toma de reclamos. Los nuevos vecinos y vecinas procedentes de Rosario cuentan hace tiempo con un sistema centralizado que les otorga comprobante y les permite hacer un seguimiento del estado de su solicitud, entre otras posibilidades. A este ejemplo podemos sumar otros como el hecho de que Rosario cuenta con gran parte de sus trámites digitalizados, la recolección de residuos domiciliarios se realiza por un sistema de contenerización y cuentan con herramientas de participación ciudadana consolidadas, como el presupuesto participativo, estándares de transparencia en el uso de recursos, etc. (Gorbán, 2007).

Esto implica una doble situación de crisis. Por un lado, la ocasionada por la gran cantidad de nuevas demandas vinculadas a la relación ciudadanía-estado local, frente a la cual el gobierno de la ciudad intermedia debe decidir si responderá tendiendo a adoptar prácticas de las grandes ciudades, lo cual conlleva cambios de consideración al interior de la organización municipal; esa decisión junto al tiempo que estos cambios impliquen, determinarán la manera en que se sorteará esta situación problemática.

Por otro lado, el municipio continúa recibiendo las demandas habituales de su población histórica, ocasionando para los gobiernos locales un desfase entre estos requerimientos y los nuevos, junto a las distintas formas de resolver unos y otros. Es importante destacar el componente sociológico presente en esta diferenciación: las demandas tradicionales responden a las características propias de la vida de pueblo o ciudad pequeña, con alto grado de personalismo en la forma de gestionar, traducida en cercanía entre la

ciudadanía y el o la responsable del ejecutivo local. En tanto los requerimientos de los nuevos vecinos y vecinas tienen que ver con las características sociológicas de la gran ciudad, donde se demanda mayor eficacia y eficiencia, reducción de tiempos de resolución, mayor sistematización de procesos y procedimientos de trámites y servicios, etc. Todas las innovaciones que se quieran implementar en pos de alcanzar las características enumeradas, implicarán también –necesariamente– un proceso de adaptación por parte de la ciudadanía histórica, a las nuevas formas de vincularse y gestionar del estado local.

Por otro lado, el desarrollo de una localidad pequeña o mediana en crecimiento, también puede implicar la definición o redefinición del perfil productivo de la ciudad, es decir, “una actividad que motoriza o genera el crecimiento económico del lugar con distribución del ingreso” (Arroyo). Como describimos inicialmente, Roldán cuenta con una estructura económica diversificada que permitiría caracterizarla como una ciudad con amplias potencialidades de desarrollo. Arroyo sostiene que los municipios pueden clasificarse en tres grupos en relación a esta materia: aquellos que tienen un *perfil definido*, que no ha variado mucho en el tiempo; aquellas que tienen un *perfil en crisis*, debido a que aquello que antes impulsó su crecimiento y/o desarrollo hoy ya no está presente; y aquellos casos en los que el *perfil no está definido*, situación de la cual se puede salir si se conoce con detalle y precisión hacia donde se dirige la actividad económica y el crecimiento de la localidad.

Roldán, a nuestro entender, se encuentra dentro del tercer tipo de municipios, y hoy está atravesando el proceso de definición de dicho perfil. Allí confluyen iniciativas privadas y públicas, estas últimas en cierta forma a raíz del impulso de los actores privados. Si tenemos en cuenta la política del municipio respecto al impulso dado en el último tiempo al Parque Industrial, a la promoción de inversiones, a la gestión de créditos y aportes para las industrias y empresas, el diseño de proyectos vinculados a la producción en vinculación con el empleo local, todo parecería indicar que la industria y la producción serán el eje central de ese perfil en construcción.

Otra situación que puede implicar cierta dificultad para los procesos de modernización de estados locales como en la ciudad de Roldán es la **tensión entre la agenda de gestión y la agenda política**. Se trata de una situación que no es exclusiva de las ciudades intermedias o de los estados locales; muy por el contrario, está presente en el hacer cotidiano de todos los niveles del Estado. Nos referimos a lo planificado y proyectado en el corto, mediano y hasta largo plazo, y cómo se va entrelazando ello con los procesos electorales, los escenarios políticos y los mapas de poder entre, por ejemplo, el ejecutivo y el legislativo locales, entre otros aspectos. Si bien no es un elemento determinante, siempre está presente y puede influir en la voluntad de ciertos actores que se necesita que apoyen los procesos de cambio.

Posibles abordajes de crisis de transformación

Definido el objetivo de implementar cambios orientados a la modernización del estado y a dotarlo de nuevas herramientas para la gestión, y detectadas las situaciones problemáticas o de crisis, resta pensar alternativas que, sorteando estos obstáculos, permita alcanzar el objetivo señalado.

En ese camino, entendemos que una de las acciones que le ha dado un muy buen resultado a la Municipalidad de Roldán ha sido la articulación con los otros niveles del Estado. Tanto en el plano nacional como en el provincial -pero con mayor preeminencia en el primero- existen programas, planes y proyectos cuyos objetivos se orientan a las mejoras institucionales en organismos gubernamentales. Con diferentes condiciones de ejecución y hasta con variantes en los resultados esperados, suelen contar con financiamiento e, incluso, con asistencia técnica.

Una mayor inserción en la red micro que conforma el área Metropolitana de Rosario, conformada por más de veinte localidades, entre municipios y comunas, es otro de las posibles vías para abordar dificultades en la implementación de cambios. La actualización normativa, por ejemplo, es un punto que se puede trabajar de manera conjunta en función de que las problemáticas de estas ciudades o pueblos son bastante similares; asimismo, puede ser un espacio para nutrirse y compartir las experiencias que tienen lugar en las localidades vecinas. En esta línea también puede pensarse en la idea de un trabajo en red con “especialización funcional del territorio” (Usach e Yserte, 2009). Coincidimos con los autores en que “los influjos de la globalización y el accionar de los gobiernos locales no lo son todo a la hora de pensar una mayor distribución espacial de las actividades socioeconómicas; las políticas nacionales y provinciales inciden de forma determinante”; pero los esfuerzos locales aunados, asociados, pueden implicar un golpe de efecto que logre los apoyos para alcanzar el mayor crecimiento productivo de una región y/o conjunto de localidades. En el caso de Roldán, tiene un sistema productivo diversificado y, al mismo tiempo, el estar ubicado en el AMR la ubica en un lugar estratégico para seguir creciendo.

Finalmente, un factor que consideramos central tanto para alcanzar los objetivos de modernizar los estados locales como para lograr sortear las crisis que desarrollamos, es el componente de la planificación.

Como plantea Matus (1987), la planificación se constituye “en el principal componente de la capacidad de gobierno”, porque implica un cálculo que precede y preside la acción, y porque brinda herramientas útiles para superar el inmediatismo cotidiano de las constantes urgencias de la gestión.

Como ejemplos de la asunción de la necesidad de planificar por parte del Municipio, se pueden nombrar los casos del Plan Urbano y del Master Plan Hídrico, que no han tenido participación ciudadana y no han involucrado suficientemente a los funcionarios locales en su formulación, por lo que se consideran meros documentos técnicos imposibles de implementar. Se han desarrollado con metodología ligada a la planificación tradicional, donde los planificadores técnicos planifican el deber ser sin hacer cálculos realistas situacionales y estratégicos (Matus, 1987).

Roldán se encuentra en un momento de desarrollo en el cual requiere un “reequilibrio territorial”, que logre equilibrar el proceso de polarización urbana, a través de una planificación estratégica no sólo en términos de gestión, sino también en términos físicos y urbanísticos. Consolidar un proyecto de ciudad pactado por

los principales agentes urbanos (públicos y privados) permitirá además que la implicación y participación social generen una sinergia e ilusión común. (Sanfeliu & Torné, 2004)

Josep María Pascual Esteve, haciendo referencia al desarrollo de la estrategia para la ciudad de Barcelona en la década de los 90`, afirma que la estrategia de desarrollo de una ciudad debe alimentarse de otros instrumentos: gestión de calidad de los servicios colectivos, gestión pública y de urbanismo, políticas de I+D, planes sectoriales, etc., y su principal instrumento, el Plan Estratégico, no puede entenderse como un ritual metodológico, sino como un proceso flexible destinado a dotar a la ciudad de una estrategia consistente, que proporcione una notoriedad y una singularidad a la ciudad y, sobre todo, que logre comprometer a los principales actores urbanos, es decir, aquellos que tienen capacidad para transformar la ciudad. (Pascual Esteve, 1999).

En este sentido, la ciudad de Roldán ha dado pasos importantes en términos de mejorar la gestión de calidad de los servicios públicos, y avanzar fuertemente en materia de obras públicas, para dotar a la ciudad de infraestructura en el marco del desarrollo de un perfil orientado a la industria y la producción, como se indicó previamente. Sin embargo, las intervenciones no se dan en el marco de un plan estratégico, ni de un proyecto de ciudad colectivo, sino como iniciativas aisladas que surgen en la coyuntura específica sin planificación.

Romper la lógica de la planificación tradicional y pasar a una planificación de mediano plazo, con la adecuada dosis de cálculo de la variable técnica que no pierda de vista la dimensión política que da legitimidad a cualquier plan de gobierno, y lograr incorporar superar el obstáculo que constituyen las acciones reactivas, para transformarse en un Estado que planifica porque gobierna, y gobierna porque planifica desde el conocimiento de sus potencialidades, debilidades y oportunidades.

Conclusión

Rita Grandinetti (2000) estudia el caso de la ciudad de Rosario, en el cual desarrolla las características de la implementación de nuevas tecnologías de información, los nuevos procedimientos de selección y reclutamiento de personal a mediados de la década de los noventa y principios del 2000. Allí da cuenta de que estos cambios en gran medida se incorporan a partir de las demandas ciudadanas para el mejoramiento de la prestación de los servicios, y en ese sentido, se visualizan similitudes con el caso de Roldán que, en este contexto, presenta dificultades propias de las crisis relativas al crecimiento, y en el cual las demandas ciudadanas surgen a la par de nuevos modos de gestionar lo público.

Es urgente la necesidad del Estado local de pensarse a sí mismo para innovarse, brindar mejores servicios, transformar sus modos de gestión para dejar de lado una cultura organizacional avejentada a una integrativa y de calidad, que no pierda de vista la necesidad de incorporar estándares de transparencia y participación.

Que considere la gestión con la visión puesta en los resultados, visualice la importancia de planificar a largo plazo y desde una mirada estratégica.

Es dable observar que la gestión actual del Municipio ha considerado con buenos ojos la implementación de programas de modernización, por lo que se han dado avances pequeños pero importantes. “Las experiencias que pueden considerarse "exitosas" se revelaron como dinamizadoras de nuevas acciones que profundizaron el rumbo asumido” (Grandinetti, 2000), por lo que el liderazgo político de la gestión promueve la incorporación de nuevos modos de gestión y el fomento de la formación y capacitación de un personal que se encuentra comprometido con la gestión y que, a pesar de las dificultades propias de todo proceso de innovación, se muestra interesado y partícipe en la incorporación de cambios.

En ese sentido, podemos mencionar, a modo de muestra de lo transformado hasta el momento, el rediseño de la estructura del área municipal de prestación de servicios públicos y la definición de sus misiones y funciones, proceso en el cual se implementaron espacios de participación para el personal; reingeniería del proceso de gestión de reclamos, a partir de la implementación de nuevas herramientas informáticas -esta transformación se profundizará en el corto plazo con la incorporación de un sistema informático de gestión integral de reclamos de servicios públicos que también tenga un componente de participación ciudadana-; incorporación de equipamiento informático; implementación de nuevos mecanismos para el control de stock de insumos y generación de requerimientos de compras, los cuales vinculan diferentes áreas municipales, por ahora particularmente las de Hacienda y Servicios Públicos; capacitación del personal respecto a los cambios mencionados.

Se estima que el proceso de transformación al interior del municipio pueda extenderse a otros ámbitos a los que aún no ha llegado; en algunos casos se podrá replicar lo ya hecho, y en otros será necesario pensar y diseñar otras estrategias de modernización en función de las características propias del área, de las prestaciones que ofrece y de sus competencias específicas. Todo ello, pensando también en los impactos que se esperan respecto a la ciudadanía: mantener un estado local cercano a los vecinos y vecinas, que cuente con espacios de participación concretos y que responda a sus demandas satisfactoriamente.

Además de referirnos al caso bajo análisis, en estas líneas finales nos interesa hacer una reflexión respecto al rol de los profesionales de la ciencia política en este proceso de transformación de los estados locales, que ejemplificamos a través del modelo concreto de la ciudad de Roldán.

Todos los factores críticos que mencionamos como parte del proceso de cambio en el estado local – cultura organizacional, financiamiento, modificación de demandas ciudadanas, cambio de perfil, tensión entre la agenda de gestión y la agenda política–, también atraviesan a nuestra práctica profesional cuando intentamos acercar nuevas herramientas de trabajo para la gestión pública o novedades respecto a las nuevas corrientes de pensamiento en torno al tema. Al mismo tiempo, la búsqueda de soluciones desde los municipios medianos y pequeños para abordar dichas crisis convive con la tensión entre la necesidad de conocimiento específico de ciertas profesiones para resolver problemas de diferentes áreas (como salud, planeamiento, hacienda) y la posibilidad de contar con perspectivas de trabajo de carácter integral y

transdisciplinarias que permitan abordar situaciones problemáticas –o que simplemente piensen e implementen cambios– integrando esos diferentes conocimientos y a los diferentes actores que forman parte de una política pública, todo ello en un mismo y simultáneo abordaje. Esta segunda parte de la tensión, creemos que estaría reservada para nuestro desempeño. Sin embargo, las mismas crisis que afectan el proceso de crecimiento –a lo que se suma el factor tiempo: todo suele ser urgente–, constituyen las dificultades para que esto se concrete.

De hecho, la urgencia hace propicio el trabajo en políticas de corto plazo, y son pocos los gobiernos con posibilidades de contar con equipos que trabajen abocados a la definición de políticas públicas a largo plazo, más aún en lo que refiere a la modernización de los gobiernos locales.

Finalmente, a partir del meta análisis de lo trabajado y reflexionado, nos interesaría derivar de nuestra intervención en la localidad de Roldán una hipótesis de trabajo que luego sirva para el estudio de realidades similares: *los gobiernos locales, particularmente en los casos de ciudades medianas, sufren una serie de crisis vinculadas a la capacidad institucional del Estado local que van desde desequilibrios de la cultura organizacional, problemas en la gestión de financiamiento, tensiones relativas a las crecientes demandas ciudadanas, polarización territorial, entre otras –inherentes al proceso de crecimiento y desarrollo–, cuyo abordaje será determinante para el alcance de los plazos previstos y los resultados esperados de las transformaciones proyectadas.*

Esto tiene dos objetivos centrales: por un lado, propiciar el abordaje de otros casos similares y estudiar la aparición repetida de las crisis aquí referidas (o la existencia de otras no observadas en el caso de Roldán); y, a partir de ello y como segundo objetivo, evaluar la posibilidad de derivar de esos estudios, un nuevo enfoque que refiera de manera particular a este tipo específico de tensiones propias del crecimiento de las pequeñas y medianas ciudades.

Bibliografía

Arroyo, D. Desarrollo local: el puente entre la economía y la inclusión social. Disponible en: <http://www.fundacion.uocra.org/documentos/recursos/articulos/desarollo-local-el-puente-entre-la-economia-y-la-inclusion-social.pdf>

Bonifacio, J. A. *Función Pública y capacidades estatales*. Universidad de Palermo, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.palermo.edu/cienciassociales/PDFCienciaPoliticaN2/n2funcionpublicapolitica3.pdf>

Carrión, F., (2013) Ciudades intermedias: entre una pirámide trunca y una red urbana en construcción. En Canziani, J., Schejtman, a. (Eds.) *Ciudades Intermedias y Desarrollo Territorial* (pp. 21-31). Lima, Fondo Editorial PUCP.

Díaz, C., Grandinetti, R., (2001) *¿Existe un nuevo modelo de gestión local?* Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.

Felcman, I., Blutman, G., (2012) *Nuevos modelos de gestión pública y cultura organizacional*. Revista Voces en el Fenix. N° 17. Universidad de Buenos Aires.

Gorbán, P., (2007) *Las políticas públicas en el marco de la participación ciudadana. El caso del Presupuesto Participativo en la ciudad de Rosario*. IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Grandinetti, R., (2000) *Nuevas Tecnologías de la Información y Gestión de Recursos Humanos en el Ambito Público Local: El caso de la Municipalidad de Rosario*. Revista Venezolana de Gestión. Año 5. N° 11. Universidad de Zulia.

Matus, C., (1987) *Adiós Señor Presidente*. Editorial Pomaire. Caracas.

Mintzberg, H. (1989) *Diseño de Organizaciones Eficientes*. Editorial El Ateneo. Buenos Aires.

Pascual Esteve, J. M. (1999) *La estrategia de las ciudades: Los Planes Estratégicos: Métodos, técnicas y buenas prácticas*. CIDEU. Barcelona.

Rosas Huerta, A., (2008) *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. Revista Política y Cultura N° 30. México.

Schein, E., (1988) *La cultura organizacional y el liderazgo*. Editorial Plaza & Janes. Barcelona.

Sanfeliu, C. & Torné, J. M. (2004) *Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias*. Scripta Nova, Vol. VIII, núm. 165.

Usach, N., Yserte, R., (2009) *Globalización y ciudades en América Latina. ¿Es el turno de las ciudades intermedias en la Argentina?* En Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal, (13), 07-38. Recuperado en 26 de marzo de 2017, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272009000200001&lng=es&tlng=es.