

05 ABR 2001

**“REFORMA” Y “MODERNIZACIÓN” DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA: ACTORES SOCIALES Y REPRESENTACIONES IMPLICADAS EN EL PROCESO**

CAMPUS

David E. Martínez<sup>1</sup>

**RESUMEN**

Desde hace una década, los gobiernos locales en la provincia de Córdoba hablan y emprenden distintas experiencias supuestamente orientadas a la “*reforma y modernización municipal*”. Recopilar e indagar los *discursos* y las *representaciones* ligadas a tales procesos, y analizar las “experiencias” producidas, conforman la principal intención de esta investigación exploratoria.

Los actores sociales consultados -fuentes de información empírica- representan tanto al nivel político-ejecutivo como a diversos sectores de la comunidad. No son sólo los aspectos estadísticos más sobresalientes de las respuestas ofrecidas lo que nos ocupa en esta exploración, sino que, con especial interés, queremos reflejar los múltiples contrastes que se enuncian a partir de las distintas *representaciones psico-sociales*, las cuales resultan funcionales o disfuncionales a las acciones de gobierno. Por “acciones de gobierno” entenderemos aquellos actos políticos y administrativos que pueden analizarse como efectos de la estructura social, económica y cultural que los condiciona.

**Palabras-clave**

<Actores sociales del ámbito municipal> <Cambio técnico-instrumental> <Condicionantes estructurales>  
<Nuevas estrategias de gestión> <Representaciones psico-sociales>

**ABSTRACT**

Since the last decade, local governments in the Province of Córdoba speak of, and have undertaken, different experiences allegedly related to the ‘*reform and modernization of municipal Administration*’. The main intention of this exploratory investigation is to compile and inquire into the *discourses* and *conceptions* related to such processes, and to analyze the produced ‘experiences’.

The interviewed social actors -sources of empirical information- represent the political and executive level, and the diverse sectors of the community alike. In this investigation, we not only consider the most relevant statistical aspects of the given answers, but we also want to show particularly the multiple contrasts that are enunciated from the different psychosocial conceptions. These turn out to be functional or dysfunctional to the actions and measures of government. We understand under ‘actions of government’ those political and administrative acts that can be analyzed as effects of the social, economical and cultural structure that conditions them.

**Keywords**

<Social actors of local level> <Technical-instrumental change> <Structural conditioning factors> <New strategies of management> <Psychosocial conceptions>

HEMEROTEC /

<sup>1</sup> Lic. en Psicología, Investigador y



## 1. INTRODUCCIÓN

Siempre han sido particularmente importantes, en nuestra tarea de formación y capacitación en el CIPEAP, las experiencias compartidas por los funcionarios de gobierno, los distintos enunciados y análisis que ellos hacen de su realidad local, y sus lecturas globales del desarrollo municipal en el ámbito provincial. Esto, desde hace tiempo, nos ha planteado distintos interrogantes que hoy asumimos como motivaciones científicas y académicas a investigar y profundizar, en busca de respuestas para nuestras nuevas hipótesis de trabajo con el *sector público*, entendiendo que todo lo que a través de él se canaliza, ejecuta o deja de hacerse, establece importantes consecuencias para el desarrollo integral de nuestras comunidades. Sabemos que el “discurso político” -como todo discurso socialmente producido- nos proporciona substanciales ventajas para aproximarnos a conocer ciertos fenómenos del desarrollo, que escasamente podrían ser analizados y conceptualizados con otros métodos de investigación. Por ello, hemos centrado nuestra atención en lo que, entendemos, se “filtra” entre “el decir y el hacer” y entre el “cómo decir y cómo hacer”, para encontrar finalmente lo que los actores sociales locales definen como “problemas” y “posibles soluciones”.

Experiencias internacionales en reforma municipal como las de Alemania y España nos han servido de especial referencia para nuestras indagaciones y provisionales conclusiones. En este sentido, nuestra atención sobre estos dos casos se ha centrado más en los *procesos* que en los *resultados* alcanzados, debido a que son los *aspectos estratégicos* de dichos procesos los que les han ofrecido resultados positivos a sus problemas, problemas que -en forma genérica- admiten una importante similitud con los de nuestros municipios. La búsqueda y producción de *procesos* de desarrollo institucional siempre han tenido que ver más con el “auto-desarrollo” que con la “importación” de modelos que nada advierten sobre nuestros condicionantes estructurales, psico-sociales, económicos y culturales.

## 2. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

Probablemente, la operación más fundamental en el análisis de información cualitativa es la de descubrir clases significativas cosas, personas y hechos, y las propiedades que las caracterizan. En este proceso, que continúa a lo largo de toda la investigación, el investigador va revelando sus propios ‘esto es’ y ‘por qué es’, va dando nombre a las clases y relaciona unas con otras, al principio con proposiciones simples que expresan los vínculos, y continúa el proceso hasta que sus proposiciones se incluyen dentro de conjuntos, en una creciente densidad de relaciones. (Schartzman y Stra 1973)

En este intento por “descubrir clases significativas” para establecer una “creciente densidad de relaciones” hemos dado en llamar *representaciones psico-sociales* a aquel conjunto de ideas-fuerza, integrado por creencias, supuestos y experiencias que poseen los integrantes de una organización, que finalmente resulta ordenadora de sus saberes, conocimientos, actitudes y aptitudes en prácticas cotidianas.

Como adelantáramos en el resumen, el modelo de investigación aplicado y desarrollado aquí es de tipo cualitativo y exploratorio, con características de tipo cualitativo (análisis del discurso) y cuantitativo (estadística) en este orden de profundización. Para ello diseñamos un instrumento de relevamiento fundamentalmente centrado en *entrevistas semi-pautadas y semi-dirigidas*, que nos permiten profundizar, mediante lo discursivo, en las *representaciones psico-sociales de los distintos actores*, tanto aquellos comprometidos con la toma de decisiones (funcionarios de gobierno), como de quienes “reciben los efectos de esas decisiones en materia de Reforma y descentralización del Estado Municipal (la sociedad civil y sus distintas instancias de organización).

Para ello, trabajamos sobre una muestra que es representativa de la problemática planteada; seleccionamos doce municipalidades, catalogadas desde las “grandes”, “medianas” y “pequeñas”, según la población comprendida.

Las *representaciones psico-sociales* que este estudio propone analizar han sido recogidas desde lo subjetivo de cada actor social (a través de entrevistas personales) salvo en aquellas instancias de dinámica grupal,

das con los recursos humanos de cada municipalidad. El análisis de estos *discursos singulares y grupales*, junto con sus efectos, nos permite encontrar lo *condicionante* de la estructura social reproducida en sus prácticas políticas y administrativas.

A los fines metodológicos e interpretativos de este trabajo, resulta necesario hacer explícita la concepción de *desarrollo* que sostiene el equipo del CIPEAP, puesto que a partir de ella analizamos los efectos de las prácticas de todos los actores sociales de esta investigación. *Desarrollo* es, entonces, aquel *proceso de largo plazo en el que intervienen y participan todos los sectores sociales, cimentado sobre la base de una planificación estratégica y orientado al crecimiento físico, psíquico, económico y cultural de todos los individuos de una comunidad*.

Aclaremos, por último, que hemos decidido transcribir con la mayor exactitud posible las expresiones vertidas por los distintos actores sociales entrevistados, las cuales, a nuestro criterio, admiten ser consideradas como enunciados que ejemplifican posiciones y actitudes características, individualizadas en nuestra investigación. Éstas aparecerán, de aquí en adelante, en bastardillas y comillas dobles.

#### **Población-objetivo entrevistada:**

- 1) Del ejecutivo municipal:
  1. 1) Cargos jerárquicos: Intendentes; Secretarios de Gobierno, Hacienda, y Obras y Servicios Públicos;
  1. 2) Jefes de personal;
- 2) Empleados de la Administración municipal:
  2. 1) Personal de planta permanente;
  2. 2) Personal contratado;
- 3) Comunidad
  3. 1) Directivos de organizaciones intermedias;
  3. 2) Ciudadanos <sup>2</sup>

### **3. INTENCIÓN DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN**

Nuestra primera variable a investigar fue la "intención de cambio" que los actores sociales manifiestan desde lo estrictamente "discursivo". Esto es, en esta primera etapa nos concentramos en lo que los actores dicen y se representan acerca del "cambio" y la "modernización" en la administración pública. En todos los municipios visitados se aludía a la necesidad y voluntad de "generar cambios". En segundo lugar, llevamos a cabo un relevamiento que nos permitiese profundizar en los indicadores que posibilitan interpretar las acciones de aquellos actores, las que efectivamente se orientan en dirección al cambio tal como es imaginado por ellos.

(1) La totalidad de las administraciones relevadas en la muestra manifiesta una "*fuerte necesidad de cambio*", mientras que la "*voluntad política de cambio*" se encuentra supeditada (en un 80% de los casos) a poseer un "*diagnóstico puntual de la situación*" para orientar "*en forma definitiva el proceso*" de reforma y modernización. En un 60% de los funcionarios es posible advertir la "diferenciación conceptual" entre "*reforma*" y "*modernización*" como dos procesos que admiten tratamientos diferenciales y que "*deben darse de manera cronológica*". Para aquellos que diferencian un proceso de otro, la "reforma" es entendida como "*aquellas acciones netamente políticas que deben realizarse con anterioridad, para luego posibilitar el ingreso y uso de nuevas tecnologías que optimicen resultados*"; dicen, de tal modo, que "*sin reforma previa, no hay modernización posible ni sustentable*"; en este sentido, el 100% de las municipalidades han incorporado "*algún tipo de modernización*" en sus procesos, sin que esto haya producido cambios importantes, ni en sus esquemas de organización, ni en la prestación de sus servicios, lo cual les permite entender que "*de no producirse reformas importantes, todo*

<sup>2</sup> En cifras, la población entrevistada se componía de: 10 Intendentes; 10 Secretarios de Gobierno; 7 Secretarios de Hacienda; 7 Secretarios de Obras y Servicios Públicos; 6 Jefes de Personal; 40 Agentes de Planta (todos mayores de 34 años y el 70% de ellos con más de 12 años de antigüedad en el cargo) y 20 miembros del Personal Contratado (el 80% de ellos con menos de un año antigüedad, y con edades que iban de los 22 a los 35 años); 26 Directivos de Organizaciones Intermedias; y 60 Ciudadanos: 36 varones (el 40% de entre 18 y 35 años) y 24 mujeres (ídem).

*intento de modernización resulta infructuoso, cuando no doblemente costoso*” ya que deben, por ejemplo, “*mantener sistemas informáticos que no optimizan procesos y producen mayores gastos de mantenimiento y asistencia técnica*”.

Los escasos avances en materia de “reforma” pueden interpretarse como una importante falta de participación y consenso, con actitudes negativas de negociación y escasa claridad en el “Plan de Gobierno” (principalmente con relación al orden de prioridades que éste pretende o busca definir). Los procesos de reforma estructural no concretados ponen de manifiesto los escasos acuerdos que “oficialismo y oposición” han podido lograr con éxito. Cabe destacar que la mayoría de los equipos técnicos han sido conformados sobre la base de una importante tendencia a incorporar en su staff *profesionales* que no han pertenecido históricamente al “partido” y que fueron convocados en relación con una estrategia política, más que por la afinidad con las ideas del partido que hoy ocupa la conducción del gobierno municipal.

Por otro lado, la “modernización” del Estado es concebida fundamentalmente con relación a la “*incorporación de nuevas tecnologías*”, y en un 80% de los casos se asocia a la “*incorporación de la informática*” (computadoras) como herramienta clave para modernizar el Estado. Respecto de este punto, los “*empleados*” (de planta permanente y contratados) manifiestan un concepto de modernización diferente al de los funcionarios técnicos y políticos que, para resumirlo, puede transcribirse a través del siguiente “discurso”: “*...si entre las personas no podemos trabajar en Red, tampoco podremos hacerlo a través de una Red Informática*”. La modernización, entonces, significa, *especialmente para los funcionarios jerárquicos*, la “*incorporación de nuevas tecnologías de tratamiento de la información*” y no la producción de una metodología distinta de trabajo que incorpore en sus procesos nuevas tecnologías de tratamiento de la información.

(2) La totalidad de los funcionarios -cuyo perfil se define más por “lo político” que por “lo técnico”- mencio-

nan la posibilidad e intención de cambio en “*dos direcciones*”: “*de arriba hacia abajo*” y “*desde dentro hacia fuera*”. El *eje vertical* que describen sus representaciones (“*de arriba hacia abajo*”) se encuentra asociado a un discurso y/o posición de características “*éticas*”: en un 90% responden que “*si no cambiamos los que estamos arriba -los que mandamos-, tampoco cambiarán los de abajo*”, “*nosotros debemos dar el ejemplo...*”, etc. En cuanto al *eje horizontal*, el 100% de los encuestados define el cambio “*desde dentro hacia fuera*” afirmando que “*el Estado debe ser el principal promotor de cambio*”. Lo cierto es que esta afirmación encuentra sus contradicciones cuando manifiestan que “*si el Estado no cambia a la velocidad que cambia la sociedad, corre serios riesgos de no cumplir con sus principales objetivos*”, lo cual plantea, cuando menos, la posibilidad de que los cambios institucionales y en la organización interna se produzcan de manera simultánea “*de adentro hacia fuera*” y “*de afuera hacia dentro*”. Tales representaciones se constituyen no sólo en una fuerte diferencia conceptual, sino que también advierten estrategias concretas en la dinámica que finalmente definen la *intención de cambio* del Estado y su contexto.

(3) Respecto a reconocer el “para qué” cambiar, cuando se les plantea la pregunta “¿Qué resultados concretos buscan con el cambio?”, el 50% no logra asociar claramente la cuestión con resultados que encuentren relación directa con los *principales problemas actuales* que cada repartición posee, lo cual nos lleva a suponer que no se dispone de una exhaustiva *planificación estratégica* que, según creemos, debe orientar el cambio en la Administración Pública Municipal.

El 50% restante de los consultados, que sí asocia la pregunta con resultados concretos, afirma, en primer lugar, “*lograr actualizar, a través del cambio, reglamentaciones y elevar la productividad de los empleados, mejorando la calidad y el tiempo de atención al público (específicamente ‘resolución de trámites’)*”; y, en segundo

lugar, mencionan "*la capacitación del personal*".

#### 4. REPRESENTACIONES PSICO-SOCIALES QUE CONDICIONAN EL PROCESO DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN

En este apartado enunciaremos los principales conjuntos de "ideas-fuerza" que se han podido detectar en la investigación, las que, a nuestro criterio, constituyen las principales *representaciones psico-sociales* que los distintos actores poseen y que condicionan sus acciones. El principal esfuerzo de nuestro análisis estará puesto tanto en remarcar las relaciones que se establecen entre esos diferentes tipos de ideas-fuerza, como asimismo en interpretar los efectos funcionales y disfuncionales de dichas *representaciones* sobre el plan de gobierno que cada municipio pretende ejecutar.

Debido a la multiplicidad de *representaciones* que hemos detectado, decidimos seleccionarlas y analizarlas según la posición que ocupan los actores que las portan, tanto en el esquema de la organización municipal como en el ámbito comunitario más amplio. A los fines de anticipar y definir los agrupamientos realizados en este análisis, diremos que *dos grandes posiciones* delimitan *dos grupos de representaciones* que no necesariamente se encuentran estructuralmente diferenciadas: *funcionarios públicos y recursos humanos del Estado*, por un lado, y *comunidad, esto es, ciudadanos y organizaciones civiles*, por el otro. A su vez, cada uno de estos dos grupos será presentado y analizado según sus posiciones participativas y de decisión en el proceso de reforma y modernización. De este modo, se advierten singulares diferencias entre las *representaciones* de los *funcionarios públicos* y la de los *recursos humanos municipales*, por una parte, y entre las *representaciones* de las categorías *ciudadanos y organizaciones civiles* (en tanto ciudadanos activamente organizados), por la otra.

#### 4. 1. Representaciones de los funcionarios políticos y los recursos humanos del municipio

##### 4. 1. 1. De los funcionarios políticos

(1) En un 80% de los casos, éstos sostienen concepciones de *modernización* que se encuentran fuertemente asociadas al *cambio técnico-instrumental*, mientras que sólo un 20% de ellos manifiesta concepciones asociadas a la producción de *nuevas estrategias de gestión*. Desde lo *técnico-instrumental*, dichas concepciones se relacionan principalmente con el equipamiento o reequipamiento informático, lo cual, afirman, implicaría una "*mayor agilidad de los procesos administrativos y una mayor disponibilidad y exactitud de la información*". Lo *técnico-instrumental* es entendido como lo determinante de los procesos a cargo del Estado. La informática es concebida especialmente como el uso y aplicación de la tecnología que "*solucionaría*" los procesos de "*toma de decisión*". Desde esta concepción se sostiene que la informatización de los procesos traería aparejada "*la cristalización y/o transparencia*" de la función pública.

(2) Desde la concepción *técnico-instrumental* —ampliamente difundida— se sostienen distintos supuestos relacionados con la productividad, la eficiencia y la calidad de los procesos administrativos a cargo del municipio. En este sentido, los llamados "*procesos administrativos*" aparecen como la principal área de acción sobre la cual deben orientarse e iniciarse los cambios. Quienes sostienen esta concepción comparten en mencionar como primer problema a solucionar "*el desmanejo*" [sic], la mala administración que han "*heredado*" de la anterior gestión, principalmente de signo político distinto. Consideran que es "*imposible*" ejecutar una gestión de gobierno sin antes "*ordenar*" y "*crear procesos administrativos*" que orienten una nueva estrategia de gestión.

(3) La idea de "*capacitación de los recursos humanos*", que se encuentra asociada a esta concepción, aparece estrictamente dirigida al *personal de planta permanente* (no a los funcionarios jerárquicos) y se encamina a "*actualizar conocimientos procedimentales*" [sic] y la operación de "*informática básica*". Bajo esta representa-

ción del cambio no se manifiestan explícitamente necesidades de capacitación para el segmento de dirigentes políticos, lo cual es directamente solidario con este particular concepto *técnico-instrumental*, ya que éste hace fundamental referencia a conocimientos ligados a procedimientos y operaciones básicas, cotidiana e históricamente a cargo del personal de planta.

(4) La concepción psico-social de "cambio técnico-instrumental" pone su acento fundamentalmente en *acciones de modernización*, más que en *reformas estructurales del funcionamiento del municipio*. Sus representantes dicen que "*son las acciones más visibles e inmediatas que se pueden realizar*" para luego avanzar sobre los procesos de reforma estructural; en este punto, se puede identificar un supuesto que los funcionarios políticos poseen acerca de lo que "*la comunidad necesita ver*" en los primeros meses de gobierno, lo cual funcionaría como crédito para el futuro de la gestión. El "*cambio de imagen del Estado*", que se encuentra directamente asociado con el cambio de imagen del sector político-dirigencial, parece ir de la mano con esta concepción *técnico-instrumental* de *modernización* del municipio.

(5) El 20% restante, que asocia el concepto de *modernización* con "*nuevas estrategias de gestión*", subordina el *cambio técnico-instrumental* a la posibilidad de poner en marcha previamente, *procesos* que optimicen la tecnología que ya poseen. Quienes sostienen este concepto, se encuentran en el presente implementando nuevas políticas de gestión y administración de personal y, como consecuencia más mediata, han logrado en la opinión pública la sensación de "*un cambio decisivo y estructuralmente profundo*".

(6) Esta última representación psico-social de *modernización* les permite a los funcionarios que la sostienen manifestar abiertamente la necesidad de capacitación en contenidos que les permitan especialmente "*innovar en la ejecución y desarrollo de sus acciones de gobierno*". En su totalidad, ellos poseen la presunción de que "*las cosas pueden hacerse de otra manera*". Sin embargo, sólo el 50% de este pequeño grupo menciona acciones con-

cretas y ejecutadas a partir del primer mes de gobierno. Así mismo, el otro 50% especifica -y muchas veces con gran detalle- "*acciones de gobierno*" que, en su gran mayoría, no han superado la expresión de deseo del ejecutivo y de sus principales colaboradores.

(7) Resulta importante destacar que, en nuestra muestra, no se registran funcionarios "reelectos" que se identifiquen o sostengan una concepción de *modernización* del Estado asociada con *nuevas estrategias de gestión*. Los funcionarios que han sido reelegidos -por segunda y hasta tercera vez- aseguran "*haber consolidado un estilo de gestión*" que en esta nueva etapa de gobierno les permite avanzar sobre problemas operativos de sus administraciones. De todas maneras, este "*estilo de gestión*" que perciben como fortalecido, se encuentra más cerca de ser "un estilo personal" de ejecución, que de la producción de *nuevas estrategias de gestión* que hayan reformulado el escenario de funcionamiento de sus municipios.

#### 4. 1. 2. Representaciones de los recursos humanos (personal de planta permanente y contratados)

(8) Los empleados en su conjunto, y en un porcentaje mayor al 70%, admiten que "*principalmente, es la 'función del Estado' la que debe cambiar*" y con relación a este aspecto se hallan sus *representaciones psico-sociales* tanto de *reforma* como de *modernización*; no advierten, en más de un 90%, algún tipo de diferenciación entre ambos conceptos, puesto que todo lo remiten a un mismo "*eje*", el de la conducción política-dirigencial. Es así como al manifestar que es o debería ser la "*función del Estado*" el principal punto de cambio, hacen directa alusión a que este aspecto de la transformación "*depende y es responsabilidad del poder político de turno en particular y, en general, responsabilidad de la clase política*". No obstante, esta concepción que delega la responsabilidad del cambio en otros no se agota allí, sino que se somete a una segunda instancia que hasta determina a la primera, "*el ciudadano*", "*el vecino*" que, según afirman "*es quien elige el patrón que decidirá durante cuatro años*". Vale decir que la *representación psico-so-*

cial fundamental que sostienen los empleados sólo los incluye y responsabiliza en tercer término, luego de la clase política y los ciudadanos, quienes "*son los principales responsables de que las cosas anden como andan*".

(9) De esta manera, el conjunto de representaciones que poseen es de carácter fundamentalmente *pasivo*, ya que se definen como "*empleados de otro empleado*" (del funcionario político) y que en este nivel de la organización municipal que ocupan "*nada puede decidirse ni proponerse*". De tal suerte, este núcleo de ideas-fuerza determina, como toda *representación psico-social*, directa e indirectamente la acción de los agentes públicos en el proceso de reforma y modernización, reduciéndolos, en el mejor de los casos, a *meros ejecutores más o menos eficientes* de procesos administrativos cuya lógica no les es propia ni conocida.

(10) El personal perteneciente a aquellas municipalidades cuyos funcionarios políticos sostienen y buscan ejecutar una concepción del cambio basada en *nuevas estrategias de gestión*, o algo próximo a esta idea-fuerza, tiene la "*sensación*" de estar "*presenciando*" un cambio relacionado principalmente con "*una nueva función del Estado*" y con que esto en algún momento tendrá su efecto en el conjunto de operaciones que el personal ejecuta. Tal presunción posee carácter de certeza y pronto se transforma en una "*amenaza*" para los empleados municipales, ya que éstos carecen de acceso a información directa venida de los funcionarios políticos. En un 80%, el personal dice no estar participando, aunque tampoco oponiéndose, a dicho proceso; y aquel 20% que manifiesta "*estar participando activamente*" en el cambio, no puede identificar el rumbo que dicho cambio tomará, esto es, si el cambio "*se volverá en su contra*" y los señalará finalmente a ellos como "*obstáculo a eliminar*". Éste último aspecto se revela paradójico y advierte una "*participación empobrecida*" en el proceso de producción orientado a una "*nueva forma de gestión*", puesto que las *representaciones* del personal se compondrían por igual de la idea de "*participación*" y de una "*virtual exclusión*" del ámbito de toma de decisiones que incluso

podría atentar contra su propio "*futuro laboral*".

(11) Resultan entonces coincidentes, al menos en un punto, las *representaciones* que los empleados (permanentes y contratados) poseen respecto al proceso de reforma y modernización del Estado; esto es, que "*pueden ser 'despedidos' en cualquier momento*". Los comentarios, opiniones y noticias que les llegan respecto de las decisiones tomadas en el ámbito nacional con sus pares, tienen en ellos una importante influencia, que incorporan rápidamente al conjunto de creencias y presunciones que ya poseen, "*verificando*" así lo que piensan acerca de su futuro como empleados del Estado. La escasa información que dicen tener (tal como mencionamos en el punto anterior), es complementada con aquellas "*noticias*" que reciben especialmente "*de Buenos Aires*". Al no identificar acciones o actitudes del Gobierno de la provincia que les señalen claramente si sus presunciones son acertadas, interpretan que las "*decisiones de Buenos Aires*" se encontrarían al menos "*demoradas*" en el ámbito de la provincia de Córdoba, lo que devendría en un punto de "*menor presión*" a los gobiernos locales del interior.

(12) Los agentes públicos pertenecientes a reparticiones cuyos funcionarios políticos sostienen un concepto de cambio *técnico-instrumental*, registran un importante *conflicto intergeneracional*, manifiestamente visible en el conjunto de relaciones laborales interpersonales y, especialmente, en referencia a la *aplicación de procedimientos operativos*. Las representaciones del cambio correspondientes a los "*empleados más antiguos*" y, coincidentemente, de "*mayor edad*", giran en torno a encontrarse "*desplazados*" del acceso o manejo de, particularmente, nuevas tecnologías de procesamiento de datos, esto es, del manejo de computadoras que en su amplia mayoría están siendo operadas por el personal "*más joven*" o "*contratado*". Los "*más jóvenes*" encuentran en el uso y acceso a este tipo de tecnología un "*reaseguro*" de sus funciones y tareas. En este sentido, el conjunto de *representaciones psico-sociales* que este último grupo sostiene está "*virtualmente*" constituido por "*supuestos socioculturales*" que hacen de la tecnología la principal he-

ramienta de producción y, en consecuencia, la condición mínima e indispensable para “*conservar la fuente de trabajo*” y marcar una “*diferencia*” sustancial en la apropiación del conocimiento.

(13) El conflicto intergeneracional que evidencia este conjunto de reparticiones públicas le es fundamentalmente disfuncional al proceso de reforma y modernización, en tanto no promociona ni produce cambios substanciales referidos a la refuncionalización y, especialmente, a la *agilización* del Estado. En un 80% de estas reparticiones se encuentran “duplicados” los procesos administrativos, puesto que en el conjunto de los procedimientos coexisten al menos *dos acciones operativas con un mismo fin*; esto es, “*lo que se hace en los papeles debe luego cargarse en la computadora y lo que se procesa en la computadora debe luego asentarse y verificarse en los papeles*”. Evidentemente, este conflicto intergeneracional, suscitado o, mejor, mediatizado por el uso y aplicación de la tecnología -más que por la tecnología misma- desborda el ámbito de trabajo de una repartición pública en particular. El fenómeno toma a la sociedad en su conjunto, especialmente, en el *acceso* de ésta a aquélla.

(14) Asociado a este aspecto, es posible mencionar los efectos que produce el uso de la tecnología (principalmente informática) en el conjunto de las *representaciones* acerca del cambio que los empleados poseen. Hemos decidido observar y ponderar tales efectos (hasta donde nuestros objetivos nos lo permitían) a través del concepto de “capacitación” que el personal ha ido incorporando en los últimos tiempos. Desde hace aproximadamente cinco años, una amplia mayoría ha establecido como prioridad la incorporación de conocimientos informáticos, especialmente de “*operación de PC*”. La incorporación de tales conocimientos ha sido realizada, casi en su totalidad, a través de un proceso de capacitación “*contratado en forma personal*” por cada empleado, realizado en instituciones privadas y con un recorrido de contenidos teórico-prácticos estrictamente determinado por la amplitud de la oferta local. La evaluación que ellos hacen acerca de la utilidad de estos conocimientos en el

ámbito laboral puede resumirse en la siguiente frase: “*lo que hemos aprendido de computación, en los cursos que hemos tomado en forma privada, solo nos sirve aquí dentro para ‘prender y apagar’ la computadora*”. Esta es la percepción mayoritaria que poseen los empleados municipales respecto a la “capacitación”. El “*desencanto*”, la “*decepción*”, la “*frustración*” (para ser fieles a sus palabras) referidas a “la capacitación” tienen en ellos múltiples fundamentos. Manifiestan que toda vez que han pretendido o imaginado incorporar algún tipo de cambio en los procesos de trabajo, han recurrido a la capacitación externa afrontando ellos mismos los costos; que una vez capacitados no han podido “*aplicar*” tales conocimientos por no poseer en el ámbito laboral el equipamiento necesario; que el mismo no se adecua al desarrollo y aplicación de los nuevos conocimientos que han incorporado, al no tener las herramientas óptimas para hacerlo o al no contar con la aprobación de algún funcionario político del área. La capacitación, en el conjunto de *representaciones* para el cambio que los empleados públicos poseen, ocupa el lugar del “*esfuerzo malgastado*”, cuando no el de lo “*absolutamente relegado*”.

(15) También hemos podido constatar que un pequeño grupo ha recibido, en forma más o menos “*continua*”, algún tipo de “*curso*” orientado a optimizar cierto aspecto relativo a los procedimientos del área en que se desenvuelve. Este grupo (que, reiteramos, ha sido reducido) comprende a aquellos agentes “*más próximos a los cargos políticos*”, esto es, “*secretarias y/o secretarios privados de los funcionarios*” y “*personal afectado a tareas de contralor y recaudación*”, tales como oficiales e inspectores de tránsito, de control bromatológico, y de habilitación de instalaciones comerciales. Destaquemos, con el fin de mencionar un rasgo sobresaliente del perfil de estos agentes, que se trata especialmente de *profesionales contratados*, y sólo en segundo lugar de los de planta permanente. En el resto del personal existe la *presunción* de que “*la capacitación siempre ha sido sólo para algunos privilegiados*”, esto es, para personas próximas a los

cargos políticos o jerárquicos.

(16) Ha sido sumamente sencillo identificar a aquellas personas que han recibido o se encuentran atravesando por algún proceso de capacitación, ya que el resto del personal las menciona con amplia coincidencia. Este grupo, en su mayoría, no encubre tal situación de ventaja, sino que muy por el contrario destaca casi compulsivamente dicho "rasgo", el de "estar capacitado", como principal marca que lo *diferencia* del resto, lo *identifica* con el poder político y, en algunos casos, con los *objetivos* de las acciones de gobierno.

Sin embargo, resulta sumamente dificultoso identificar puntual y concretamente los resultados que tales personas habrían logrado en sus áreas de trabajo a partir, o como consecuencia, de la capacitación recibida. Al ser interrogados, concluyen que los resultados alcanzados en lo referente a mejoras de los procedimientos se deben a la "actitud positiva y personal" que han dispensado, más que a los conocimientos recibidos en los "cursos".

(17) Es importante concluir este apartado mencionando que los empleados municipales poseen un conjunto de *representaciones laborales* (vinculadas a su trabajo) con *características altamente flexibles*. Esta afirmación resulta solidaria con el medio laboral en el que se encuentran desarrollando sus actividades. No se registran organizaciones -especialmente en el interior de la Provincia- con un grado más elevado de "rotación de dirigentes" que el que poseen los organismos públicos. Hablar de "rotación de dirigentes" implica referirnos a un medio laboral que se encuentra sujeto a sucesivos cambios producidos especialmente por "estilos de liderazgo" o "valores de conducción". La idea de "cambio sucesivo" a la que estamos haciendo alusión en este punto del análisis se encuentra menos referida a lo *estructural* que a la *forma* (en tanto "exterioridad"). Las organizaciones públicas *sintomatizan* permanentemente en sus relaciones intrainstitucionales e interpersonales el *cambio de imagen* que el sector político procura lograr año tras año, gobierno tras gobierno.

#### 4. 2. Representaciones de la comunidad: ciudadanos y organizaciones intermedias

(18) La *representación psico-social* detectada en la comunidad (entre los ciudadanos y los representantes de las organizaciones intermedias entrevistadas) se encuentra en la mayoría de los casos claramente asociada a "un cambio de 'mentalidad' de quienes están a cargo del funcionamiento y administración del Estado". En otras palabras, cuando los distintos estamentos de la comunidad son interrogados acerca de cómo entienden la reforma y modernización del municipio, responden que ello implica un "cambio de mentalidad de los funcionarios y empleados", "ser más eficiente con los mismos recursos", "administrar mejor" y "orientar todas las acciones hacia el beneficio de la comunidad". Dicha concepción se encuentra más cerca de pensar y producir resultados concretos a partir de *nuevas estrategias de gestión*, que de generar nuevos gastos *técnico-instrumentales*.

(19) No es el objetivo de esta investigación indagar y profundizar sobre los aspectos "estructurales" de las concepciones de la comunidad respecto a cómo ésta entiende el Estado, ni qué formas adopta en general la relación comunidad/Estado (en tanto "ciudadanos" y "repartición pública"). No obstante, puede resultar ventajoso aproximar algunas concepciones que, a nuestro criterio, hacen de soporte a las *representaciones* que en este apartado quieren mencionarse como importantes y directamente relacionadas con el modo de entender la reforma y modernización. "La municipalidad" es para cada localidad la manifestación más concreta de "eso" llamado Estado; "la municipalidad es el Estado" y "el Estado es la municipalidad"; en este sentido, es menor la intención de comparar una cosa con otra, que la de considerarlas idénticas.

Forzoso es, entonces, entender y concluir que esta ajustada relación "comunidad/Estado", sostenida en la peculiar e histórica "demanda mutua" (consecuencia directa de las *concepciones psico-sociales* que estructuran y sostienen este particular vínculo), ofrece importantes ventajas para que la *participación de la comunidad* (de

los ciudadanos y sus organizaciones intermedias) se constituya en un eje fundamental y de concreta acción de reforma y modernización municipal. Sin pretender pasar por alto los obstáculos que esta misma relación puede producir, queremos subrayar que es siempre a partir de este vínculo que pueden producirse cambios decisivos en las necesidades de la comunidad y en la reorganización del gobierno municipal, como así también en la modificación y construcción de un nuevo esquema relacional entre ambas posiciones.

Resulta necesario, luego de haber hecho explícito los aspectos que diferencian una concepción de reforma y modernización de otra, señalar un punto en común que sostienen tácitamente ambas *representaciones*. Tanto los funcionarios que promueven mayoritariamente una concepción de *cambio técnico-instrumental*, como la comunidad cuya representación está encuadrada con relación a *nuevas estrategias de gestión*, excluyen implícitamente la posibilidad de imaginar que el concepto de cambio se materialice *de manera permanente*; esto es, no imaginan mecanismos técnico-instrumentales y estrategias de gestión que hagan del cambio *una acción permanente* de actualización de los procesos a cargo del nivel municipal.

(20) Los ciudadanos, en tanto “particulares”, exigen este cambio (y con los atributos que fueron mencionados precedentemente) poniendo énfasis en el sector político-dirigencial de la administración municipal, que se considera el promotor y “*único responsable*” del devenir y la acción del municipio. En el 80% de los casos relevados, los ciudadanos hacen clara alusión a los compromisos (“*promesas*”) propuestos y fijados en las “*plataformas políticas de campaña*”; donde los mismos candidatos asumían personalmente el compromiso de reforma y modernización de la municipalidad. En este sentido, la totalidad de los ciudadanos interrogados menciona que todos los candidatos incluían en sus plataformas políticas y en sus mensajes a la comunidad la decidida acción de “*reformular y modernizar el funcionamiento de la actividad municipal*”. Ahora bien, la exigencia unánime de cambio que manifiesta la comunidad se encuentra enteramente

dirigida al sector de los dirigentes políticos; vale decir que la comunidad “*espera*” fundamentalmente “*del otro*”, tanto las propuestas de cambio como las acciones que lo materialicen. En este sentido, la comunidad, en tanto conjunto de ciudadanos particulares, no se identifica directamente como agente de cambio en aspectos concretos que hacen a las funciones y servicios del municipio, lo cual los define claramente como “*demandantes*” más que como “*participantes*” en las acciones de cambio.

(21) Sin embargo, ha sido posible constatar que algunos sectores bien definidos de la comunidad, comprometidos en organizaciones intermedias, sí sostienen una *representación* más activa y participativa del cambio. Así y todo, en general sólo el 50% de estas organizaciones se consideran realmente involucradas en el cambio o entienden que deberían participar en el rediseño de las funciones y servicios del municipio.

Las organizaciones que se consideran involucradas en el cambio son mayoritariamente las que se encuentran orientadas a objetivos y acciones de *asistencia social*. Entienden que “*el Estado debe responder a las necesidades y demandas que la comunidad posee y manifiesta en el área social*”, si bien estas acciones deben ser “*descentralizadas*” y/o “*canalizadas por instituciones que se encuentran especializadas en el manejo de dichas problemáticas y capaces de operar de manera más eficaz y eficiente*”, en razón de la inserción que poseen en la comunidad y por poseer estructuras operativas más ágiles que el Estado mismo. Es preciso señalar, sin embargo, que de este 50% de organizaciones intermedias más “*activas*”, sólo el 20% (que representan el 10% del total de las instituciones analizadas) han “*firmado acuerdos*” con su municipalidad para desarrollar actividades en el ámbito de la asistencia social a “*grupos vulnerables*”.

## 5. BALANCE Y OTROS CONCEPTOS

(1) Puede afirmarse que, si bien se experimenta en general “*una fuerte necesidad de cambio*” que busca orientarse con “*decisiones políticas concretas*”, ésta se encuentra obstaculizada por la falta de consenso y la multi-

plicidad de significaciones que cada sector posee. De este modo, la mentada "necesidad de cambio" aún no ha podido canalizarse en acciones operativas y viables. "*El Estado debe reformarse y modernizarse*", se dice, pero el interrogante ¿cómo y por dónde empezar?, aún preexiste.

(2) En un 80% de los casos, los actores sociales presuponen que las acciones de cambio deben estar supeditadas a poseer primero un "*diagnóstico puntual de situación*" para orientar en forma "*definitiva el proceso*" de reforma y modernización.

(3) En su gran mayoría, los funcionarios sostienen concepciones de reforma y modernización que se encuentran fuertemente asociadas al *cambio técnico-instrumental*, mientras que sólo una pequeña parte (el 20%) de ellos elaboran concepciones asociadas a la producción de *nuevas estrategias de gestión*.

(4) Los empleados municipales pertenecientes a reparticiones cuyos funcionarios políticos sostienen un concepto de *cambio técnico-instrumental* registran un importante *conflicto intergeneracional*, manifiestamente visible en el conjunto de relaciones laborales interpersonales y especialmente, en referencia a la *aplicación de procedimientos operativos*. El conflicto intergeneracional que evidencia este conjunto de reparticiones le es fundamentalmente disfuncional al proceso de reforma y modernización, en tanto no promueve ni produce cambios sustanciales cercanos a la refuncionalización y *agilidad* del Estado.

(5) La capacitación, en el conjunto de *representaciones para el cambio* que los empleados públicos poseen, ocupa el lugar del "*esfuerzo malgastado*" cuando no el de lo "*absolutamente relegado*".

(6) Las representaciones psico-sociales de los empleados públicos, tanto en el ámbito en el cual se pretende generar *nuevas estrategias de gestión* como en el que simplemente se busca implementar cambios *técnico-instrumentales*, conforman y, sobre todo, condicionan las posibilidades operativas de una u otra concepción de cambio que el poder político busca realizar. En este sentido, el

pretendido "éxito" de las acciones se encuentra "encauzado" por las significaciones que los empleados puedan construir más o menos funcionales a los objetivos del poder político.

(7) Que el conjunto de las *representaciones propias de la esfera laboral* entre los agentes públicos posea características altamente flexibles, no garantiza un posible proceso de reforma y modernización estructural, ya que esta "flexibilidad" se encuentra fundamentalmente en referencia a una *actitud pasiva frente al cambio*. Se trata de una flexibilidad frente a lo que "el otro piensa y decide", una "flexibilidad" que *no produce cambio*, simplemente lo ejecuta sin *oposición* y que por no haber oposición, legitima el accionar "del otro" desde la "auto-exclusión", sin hacerse responsable de los efectos de tales medidas.

(8) La representación psico-social mayoritariamente detectada en la comunidad (en los ciudadanos y organizaciones intermedias entrevistadas) se encuentra claramente asociada a "*un cambio de mentalidad de quienes están a cargo del funcionamiento y administración del Estado*". La comunidad sostiene que "el Estado" (aquí: "la Municipalidad") posee todos los medios e instrumentos para administrar de una mejor manera los recursos locales o, cuando menos, que potencialmente se encuentra en condiciones para producir los medios y herramientas que optimicen la administración de los recursos. Así mismo, puede concluirse que la concepción psico-social de la comunidad presupone y fundamenta la idea según la cual el desarrollo local depende directamente de las acciones que los funcionarios municipales realicen.

(9) Tanto los funcionarios que sostienen una concepción del *cambio técnico-instrumental*, como la comunidad, cuya representación está encuadrada con relación a *nuevas estrategias de gestión*, excluyen tácitamente la posibilidad de imaginar que el cambio se materialice de *manera permanente y progresiva*.

(10) Ambas concepciones (la de los funcionarios y la comunidad) ponen en evidencia que debe existir "un punto de corte" a partir del cual se produzca un cambio más o menos radical en el manejo y funcionamiento del

Estado; no obstante, tal punto de inflexión es mencionado más como un hecho coyuntural que como un proceso gradual, permanente y esencialmente disparador de nuevas estrategias de desarrollo, que reorienta de manera constante, tanto *funciones* como *servicios*. Desde esta dimensión puede concluirse que los aspectos compartidos del concepto de cambio giran en torno a suponer una suerte de “inercia” que mantendría sin mayores esfuerzos y sin previas estrategias una acción constante de reforma y modernización. El cambio, así, es visualizado más como *un hecho puntual* relacionado con un conjunto de decisiones tomadas y reglamentadas en un determinado momento, que como *un conjunto de acciones* a sostener en el tiempo, provocadas por decisiones y que posteriormente -y como parte de ese mismo proceso- podrán ser reglamentadas y reconducidas.

(11) La comunidad -en tanto ciudadanos particulares- no se identifica directamente como *agente de cambio* en aspectos concretos que hacen a las funciones y servicios del municipio, lo cual los define claramente como “demandantes” más que como “participantes” en las acciones de cambio.

(12) La totalidad de las administraciones municipales ha incorporado en su equipo de funcionarios de máxima responsabilidad un importante número de profesionales sin trayectoria política y con un perfil técnico-operativo específico que acredita experiencia laboral fundamentalmente en el sector privado. Este fenómeno tiene una importante relación con el “cambio de imagen” que los dirigentes políticos intentan generar durante los últimos años. Sin embargo, cualquiera sea su causa, esto trae aparejado, según nuestro análisis, un importante efecto de interpretación conceptual del “cambio” -ya sea instrumental o estratégico- y, en consecuencia, acciones operativas *diferentes* al análisis que elabora e intenta ejecutar un dirigente político.

(13) El 50% de estos funcionarios técnico-profesionales se manifiesta “*desmotivado*”, mientras que el resto dice “*estar motivado*”, pero “*esperando hacer lo que se acordó con los dirigentes políticos en el momento de la*

*convocatoria*”. Tanto unos como otros no logran “*entender*” ni “*acordar totalmente con las medidas coyunturales*” que los dirigentes políticos deciden poner en marcha, señalando especialmente estos aspectos como “*re-tardadores de las acciones de fondo*”. El proceso de cambio significa para ellos la “*razón de ser*” de sus funciones, así como “*la principal causa que motiva su participación técnica en la gestión de gobierno*”, lo cual pasa a representar una fuerte amenaza respecto al éxito profesional que imaginaban al momento de asumir tales responsabilidades. El cambio que ellos ejecutan se encuentra en directa relación con la promoción profesional que obtendrían en sus comunidades. En este sentido, ser “*operadores*” del proceso de reforma y modernización del Estado repercute directamente en sus proyectos laborales personales dentro de sus comunidades, lo cual les representa un importante grado de presión frente a los “*tiempos*” políticos que los dirigentes partidarios manejan e interpretan. Por otra parte, para estos profesionales, los empleados con que cuentan en sus áreas, “*manifiestan importantes carencias de capacitación*” para ejecutar eficientemente los nuevos procesos técnicos con las herramientas adecuadas a tal fin. En su amplia mayoría suponen que los empleados actuales son la principal causa de “*resistencia al cambio*”. Como coordinadores del trabajo del personal de su área, tampoco pueden identificar con claridad y en forma positiva “*actitudes favorables*” que les garanticen avanzar en sus planificaciones. Las acciones de cambio -en este punto- representan tanto para estos funcionarios como para el personal afectado a esas áreas, una “*virtual amenaza*” que sólo los llevaría al fracaso técnico o al conflicto laboral.

(14) El 100% de los funcionarios políticos (Intendentes, Jefes de Gobierno y de las áreas de Acción Social, Cultura, etc.) manifiestan estar directa e íntegramente “*abocados a incrementar el consenso para poner en marcha acciones de cambio estructural*”. Mencionan al órgano legislativo -el Concejo Deliberante- como la principal instancia que “*refuerza las decisiones políticas presentadas y debatidas*”. No obstante, los cambios lla-

mados "estructurales y de fondo" no logran ser sometidos a una real y productiva instancia de debate que incorpore el consenso como principal estrategia para canalizar y hacer más operativo el cambio.

(15) Los funcionarios, tanto políticos como técnicos, admiten en su amplia mayoría "no haber podido aún avanzar sobre los cambios comprometidos en sus plataformas electorales" y manifiestan -en forma casi unánime- que esto se debe al "limitado tiempo de gestión" que llevan en sus funciones; lo cierto es que en la mayoría de sus propuestas electorales comprometían "cambios inmediatos en el funcionamiento municipal".

Relacionado con este aspecto y su consecuente demora, surge como prioridad en ellos "observar con atención los movimientos que el gobierno provincial pone en marcha al respecto", esperando fundamentalmente los resultados a los que llega aquel en materia de reforma y modernización (Ley del Nuevo Estado), e interpretando tales resultados como el punto de inflexión que los reafirmará en sus "decisiones pendientes".

(16) Toda acción o situación de cambio es, en mayor o menor medida, "disparadora" de afectos, ideas y acciones; todas las personas encuentran en el cambio una posibilidad de movilización, ya sea positiva o negativa, que en realidad finaliza siendo de uno u otro modo según lo que se moviliza o deja de hacerlo. Desde esta primera aproximación, para los empleados del Estado los cambios son fundamentalmente *esperados* y luego *vividos*, ya sea para facilitarlos o evitarlos; pero lo cierto es que en función de ellos es que se *interactúa* en sus organizaciones. Son los cambios -o la resistencia a ellos- lo que provoca un importante movimiento en la vida y desarrollo de estas organizaciones públicas. Las fuerzas que producen estos movimientos dependen de aquella *concepción de la realidad* que cada persona ha construido y que cada grupo recrea y potencia.

(17) Los empleados del Estado someten su participación en el proceso de cambio a las decisiones tomadas por los dirigentes políticos. Las experiencias de participación de los "empleados" han sido "mínimas" y de muy escasa

trascendencia respecto a sus resultados. Asocian las acciones participativas en el ámbito laboral con actitudes de "insubordinación, rebeldía y descontrol"; coinciden en afirmar que "están para recibir órdenes" y "hacer todo lo posible para ejecutarlas". Un 70% de los empleados de mayor antigüedad (de 20 a 30 años de servicio) comparte una concepción de cambio fundamentalmente "conservadora" y hasta si se quiere reñida con las principales actitudes democráticas; reclaman un cambio "de los comportamientos personales" que dicen haberse "relajado" respecto a su "disciplina" y que "debería volverse a la disciplina y control con el que se trabajaba en períodos de gobiernos militares". Este segmento admite, no obstante, que "participarían en el cambio si se cumplen estas condiciones disciplinarias". Los más jóvenes y de menor antigüedad en la función pública manifiestan un importante desconcierto respecto a lo que debería cambiar en el manejo estratégico y operativo del Estado Municipal, frente a lo cual responden fundamentalmente con una actitud pasiva, diciendo que "han sido incorporados o contratados para ejecutar lo que los funcionarios -Jefes- les indiquen", que de otra manera "quedarían en riesgo sus fuentes de trabajo".

(18) Los máximos responsables de la coordinación y administración de los Recursos Humanos, denominados en su amplia mayoría "Jefes de Personal", manifiestan que "no hay resistencia al cambio" por parte de los empleados, pero que, no obstante, "deberían endurecerse las exigencias disciplinarias, para que las cosas funcionen mejor". Estos funcionarios admiten la necesidad de cambios en el esquema operativo que los empleados actualmente poseen, si bien sólo en un muy bajo porcentaje algunos de ellos asocian el cambio con parámetros de productividad, que incluyan procesos y resultados definidos y planificados. No perciben como parte de sus funciones promover acciones participativas que sostengan y faciliten el proceso de cambio, fuera de su concepción de "hacer cumplir" lo impartido por los niveles superiores. Solamente un porcentaje muy pequeño de ellos se cuestiona dicha actitud y menciona como una imposibilidad sus

carencias técnicas y de conocimientos específicos para producir efectos de cambio orientados a la productividad. (19) En aquellas administraciones municipales donde los funcionarios sostienen una concepción de *modernización técnico-instrumental* -que representan el 80%, según nuestro estudio- la participación de los empleados en el proceso de cambio es visiblemente segmentada. Participa con mayor preeminencia el personal que posee menor antigüedad, el cual desarrolla tareas técnicas precisas y mensurables, de próximo contacto o comunicación con los funcionarios (técnicos, especialmente), con conocimientos informáticos y administrativos específicos y que se encuentra desarrollando tareas o procesos afines con su capacitación personal. De ello dependen las distintas “actitudes activas y dinámicas” que manifiestan. Estas son razones sumamente importantes en la motivación de todo recurso humano de una organización, donde puede observarse un claro complemento del perfil personal con el diseño del puesto y la valorización de las acciones productivas. Si recordamos que es el “personal más joven y/o de menor antigüedad” el que mayoritariamente se ubica en estas posiciones, resulta obvio que una amplia mayoría de los empleados del Estado queda fuera de esta posibilidad. En aquellas otras administraciones (que conforman el 20% de nuestra muestra) donde el *concepto de modernización* está orientado a poner en marcha *nuevas estrategias de gestión*, los empleados revelan una *movilidad positiva* que se manifiesta a través de una mayor predisposición al cambio. El personal, en estos casos, dice haber observado y/o interpretado que en particular los funcionarios políticos “*han cambiado en su manera de hacer las cosas*” y que estos cambios se relacionan con “*observar y valorizar el trabajo de los empleados*”, lo cual ha traído como consecuencia “*movimientos en las tareas y funciones de las personas, que se aproximan a que cada uno se sienta mejor haciendo lo que sabe hacer*”. En consecuencia, los recursos humanos de estas administraciones *muestran una importante disposición al cambio*, aunque conservan algunas “*reservas*” por no lograr interpretar con mayores detalles “*cuáles son los*

*objetivos finales que se persiguen*” y si estos no atentarán finalmente contra su estabilidad laboral. Si bien estas administraciones también han incorporado tecnología informática, este hecho no ha producido -por el momento- el impacto negativo que sí se manifiesta en los casos anteriores. Así podemos afirmar que la participación del personal administrativo en un proceso de transformación dentro de una organización pública, se encuentra fuertemente determinada por el *concepto de cambio* y el conjunto solidario de *representaciones psico-sociales* que los integrantes de la misma poseen (funcionarios y empleados), y que la participación se potencia, positiva o negativamente, según las estrategias operativas que se implementen en dicho proceso.

(20) Las *representaciones* que la comunidad en general posee acerca de *cómo y quiénes* deben ejecutar los cambios en el Estado son solidarias con las *escasas acciones de participación directa e indirecta* con que la comunidad interviene en el desarrollo del municipio. La comunidad en general dice “*asumir su máxima responsabilidad de participación*” en la instancia de “*las votaciones*” o “*elecciones de autoridades públicas*”, y que de allí en más “*sus obligaciones pasan por pagar los impuestos*” y “*la de los funcionarios políticos es la de cumplir con lo que han prometido*”.

(21) En aquellas comunidades pertenecientes a localidades “pequeñas y medianas” (de hasta 20 mil habitantes), el desinterés por las acciones de participación es aún mayor, cuando no son totalmente ajenas a sus vidas personales y cotidianas. Tampoco se registran en ellas importantes o decisivas acciones e intereses de participación en espacios más cercanos a sus medios y necesidades sociales, como las escuelas, colegios, parroquias, centros vecinales, cooperativas, sindicatos (o instituciones gremiales), dispensarios, clubes, etc.

## 6. CONCLUSIONES

■ El proceso de reforma y modernización municipal en la provincia de Córdoba, que en parte ha cobrado mayor impulso en los últimos cinco años, revela características

de tipo más "formal" (tocantes a la "apariencia externa") que *avances estructurales*. Tal "superficialidad" del proceso se sustenta más en acciones claramente especulativas, asociadas con los movimientos, estrategias y decisiones de la administración provincial, que en la producción de acciones autónomas generadas por el debate y resolución en las propias instancias deliberativas de cada municipio (en su Concejo Deliberante). Dicho órgano, en el 90% de las Administraciones municipales analizadas, no posee Comisiones específicamente constituidas para el tratamiento del tema, y en las que resultan afectadas a su elaboración, no se generan acciones estructurales decisivas al respecto.

■ Los procesos de reforma y modernización que finalmente se encuentran en marcha son concebidos, dirigidos y controlados exclusivamente por el Ejecutivo de cada Administración local. Dicho proceso se encuentra fuertemente condicionado por las *representaciones psico-sociales de cambio* que poseen los siguientes sectores: (a) los actores integrantes del Ejecutivo; (b) los empleados, desde una posición pasiva (fundamentalmente expectante); (c) el órgano deliberante "auto-excluido" del tratamiento estructural y de las estrategias operativas del *qué y cómo* hacer los cambios necesarios; y (d) la comunidad, con una creciente e histórica demanda pasiva, que muy débilmente interviene a través de sus organizaciones civiles (cooperativas y organizaciones orientadas a la asistencia social) proponiendo como única medida fundamental la descentralización de algunos de los servicios municipales.

■ El concepto de cambio mayoritariamente implicado en el proceso de *modernización* municipal en la provincia de Córdoba es de tipo *técnico-instrumental*. Se trata de un concepto claramente orientado a la incorporación de la informática como estrategia para lograr eficiencia y eficacia, y como herramienta de control de los procedimientos y concentración de la información para la toma de decisiones. De este modo, los adherentes a dicha con-

cepción del cambio han provocado un efecto de desarticulación en gran parte de sus plantas administrativas y operativas, entre quienes tienen o tendrán acceso a tal tecnología y aquellos que permanecerán ejecutando tareas de *"escasa relevancia"*. En estas Administraciones se manifiestan de modo patente conflictos interpersonales e intergeneracionales.

■ El concepto de cambio asociado a la producción de *nuevas estrategias de gestión*, sostenido sólo por una minoría (20%) de los dirigentes municipales, no logra dar aún con acciones participativas que potencien un "modelo alternativo" al *técnico-instrumental*. Tal "modelo alternativo", en sus efectos más inmediatos, prevé -en lo interno- un proceso de "reingeniería" orientado al aprovechamiento de los recursos disponibles y a la incorporación de las herramientas tecnológicas (informáticas, por ejemplo) *de manera planificada y sin que conduzca a la diferenciación/exclusión de las capacidades humanas*; además, en la comunidad (ciudadanos y organizaciones intermedias), ha logrado *"restablecer la confianza"* tanto en el poder político como en la organización estatal local. Sin embargo, dicho modelo no logra aún diferenciarse del anterior en relación con el predominio otorgado a un "liderazgo personalista" que lo transmite y lo evalúa desde un mismo conjunto de *representaciones y valoraciones*.

■ Que esta última concepción "alternativa" del cambio haya producido un virtual restablecimiento de la confianza ciudadana tanto en el poder político como en la organización estatal, no implica que logre aumentar decididamente las acciones participativas de la comunidad en el proceso de reforma y modernización municipal. La histórica falta de participación de la comunidad se incrementa aún más con relación a estos temas, frente a los cuales adopta una rígida posición observadora y demandante de cambios "súbitos". El discurso mayoritario de la comunidad no admite la mención de "procesos" sino de *"acciones inmediatas"* y *"cambios decididamente radi-*

calizados”; frente a ello, las vías que exigen participación, debate, elaboración y ejecución de proyectos, son tenidas como infructuosas. Desde esta dimensión, la comunidad se encuentra extremadamente debilitada en sus actitudes cívicas, y se muestra pasiva y desinteresada frente a los cambios estructurales que el Estado debe asumir en el ámbito municipal (aunque no solamente allí) con cada vez mayor celeridad.

■ Las municipalidades no cuentan con personal formado en *estrategias específicas para el cambio*. Conocimiento y manejo de herramientas tales como diagnóstico de la organización, planificación estratégica y formación de equipos de trabajo, resultan de máxima importancia para ejecutar procesos orientados a la reforma y modernización del Estado. Las municipalidades, en especial las medianas y pequeñas, tampoco han buscado asesoramiento externo ni asistencia técnica, alegando la falta de recursos para hacer frente a los costos que implica la contratación de consultores y expertos. Sin embargo, al menos un reducido número de ellas ha puesto en marcha *estrategias asociativas* para solicitar asistencia a las Universidades, las cuales siempre han estado dispuestas a asesorar sobre estos procesos que implican el máximo rigor de un equipo profesional interdisciplinario.

■ Por último, destaquemos que el proceso de reforma y modernización municipal en nuestra provincia aún no advierte en la práctica y desde sus actores sociales, la íntima relación que posee con el *desarrollo local integral*. A nuestro criterio, no hay proceso de reforma y modernización si éste no maximiza -en cantidad y calidad- las posibilidades de desarrollo de cada uno de los ciudadanos. Igualmente es posible afirmar que no hay proceso verdaderamente sostenible sin transformaciones estructurales resultantes del debate, del consenso y de admitir la “diversidad humana” como una variable para la cual también gobernar.

Los aportes de este trabajo están en el orden de nuestra interpretación de esta realidad, la que se halla fuertemen-

te condicionada por las creencias, supuestos y experiencias que poseen los actores sociales; como intentamos mostrar, son las *representaciones psico-sociales* lo que resulta finalmente ordenador de los saberes, conocimientos, actitudes y aptitudes que mueven a los individuos en sus prácticas cotidianas y transformadoras.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

Berger P. y Luckman T. (1998): *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Amorrortu.

Bourdieu, P. (1988): *Cosas dichas*. Barcelona, Gedisa.

Enriquez E. (1972): *Imaginario social. Represión inconsciente y consciente en las organizaciones*. París, Connexions (Tomo 1, N°3).

Francoise, P. (1984): *Psico-sociología de las organizaciones*. Barcelona, Herder.

Horstkotte, H. (2000): *¿Tenemos que reinventar la política municipal?. Participación de los ciudadanos, política municipal y administración moderna en Alemania*. Bonn, Inter-Naciones.

Ibañez, J. (1983): *El grupo de discusión: fundamentación metodológica, epistemológica y descripción tecnológica*. Madrid, Ponencia para un seminario de la F.E.C.

Kaiser, E. (2000): *El Municipio 2007. La importancia del desarrollo de una visión para los procesos de reforma administrativa municipal*. Bonn, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional.

Longo F. (1997): *Informe Pi i Sunyer sobre gobierno local en España*. Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer. (Pags. 117, 175, 233, 545, 617)

Mensing, F. y Nagelschmitz, H. (1998): *Sin ciudades no hay Estado que valga. El autogobierno municipal en la República Federal de Alemania*. Bonn, Inter-Naciones.

Mintzberg H. (1984): *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona, Ariel.

Schatzman, L. y Strauss, A. (1973): *Strategies for a Natural Sociology*. New Jersey, Prentice-Hall.

Schein, E. (1992): *Psicología de las organizaciones*. México, Prentice-Hall Hispanoamerica.

