



# Gestión local de políticas públicas

## Nuevos desafíos para el desarrollo territorial

Diego Furnari

*Lic. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, especialista en Políticas Públicas (UCALP) y magíster en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales (UNLP). Investigador y docente en UCALP. Coordinador de Investigación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas (UCALP). Correo electrónico: diegomartin.furnari@ucalpvirtual.edu.ar*

### Resumen

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

En virtud de ello, el presente artículo busca reflexionar sobre el rol y la importancia de la gestión local y el desarrollo territorial en la Argentina a partir de ciertas áreas o espacios políticos que, necesariamente, requieren un abordaje interdisciplinario.

**Palabras clave:** gestión local, desarrollo territorial, políticas públicas.

### Abstract

*As a consequence of globalization, the modes of distribution and struggle for power have changed. New empowered actors “go up” on stage to demonstrate, claim, propose and intervene in matters that were traditionally a monopoly of the State. This set of transformations in government structures is characterized, among other aspects, by various processes of decentralization towards subnational levels of government. This forces us to rethink the logic of articulation of public policies, decision-making and, fundamentally, the comprehensive management of local governments.*

*By virtue of this, this article seeks to reflect on the role and importance of local management and territorial development in Argentina from certain areas or political spaces that necessarily require an interdisciplinary approach.*

**Keywords:** *local management, territorial development, public policies.*

## Introducción

A medida que los problemas sociales se complejizan, se vuelve evidente la necesidad de gestionar nuevas y mejores políticas públicas. Nuevas perspectivas de análisis, planificación, ejecución y evaluación de las decisiones públicas orientadas, a partir de criterios amplios, inclusivos y plurales. Esto implica repensar no solo dichas lógicas, sino también las estructuras y procedimientos burocráticos en pos de un Estado más eficiente, ágil y transformador de la realidad. Ahora bien, lo anterior se vuelve aún más complejo cuando se identifica como un desafío adicional aplicar esas transformaciones a partir de las particularidades, exigencias, historicidad y cultura de cada territorio.

Parte de esos nuevos desafíos están vinculados a la existencia de un conjunto de acciones permanentes del Estado de cara a la sociedad, orientadas a la búsqueda de resultados que satisfagan necesidades puntuales. Esos objetivos, que habitualmente eran alcanzados a través de modelos de planificación de políticas públicas tradicionales, hoy se muestran insuficientes, desactualizados y desconectados de la realidad. Por ello, se vuelve una necesidad imperante la construcción colaborativa de nuevas metodologías de análisis, planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

La clásica mirada estado-céntrica debe dejar lugar a sistemas de organización transversales<sup>1</sup> que involucren activamente a los diferentes actores de la sociedad civil (individual o colectivamente organizados). Esta exigencia refuerza la necesidad de profundizar la articulación entre los niveles locales de gobierno (por su cercanía con el vecino) y los actores organizados. A su vez, los procesos de descentralización deben ser robustecidos a partir de una mejor distribución de recursos y capacidades estatales.

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

---

<sup>1</sup> Véase Oszlak, O. (2001).

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

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

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

En virtud de la descripción realizada hasta el momento, a continuación se reflexionará sobre ciertas áreas, espacio o políticas públicas necesarias para consolidar una verdadera transformación en la gestión territorial de los gobiernos locales. Ellas son: el diseño y dirección de las políticas; la formación y conducción del capital humano; la innovación y coproducción de la política; la planificación de los procesos comunicacionales; la promoción del acceso a la información pública y la transparencia; y la planificación de la comunicación política, entre otros.

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

Los Estados en sus diferentes niveles deben responder a una gran cantidad de demandas, exigencias y problemáticas diversas que constantemente se complejizan. La principal herramienta que tienen para hacer frente a los desafíos cotidianos es la planificación, gestión y ejecución de políticas públicas. Ello implica la manera en que los gobiernos definen y construyen cuestiones y problemas (a veces con colaboración de la ciudadanía), incorporándose a la agenda política pri-

mero y a la agenda de las políticas públicas luego (Parsons, 2007). De esa manera, los gobiernos intervienen sobre la realidad a través de la acción pública con cierta intencionalidad, ya sea para modificarla o para intentar mantener el *statu quo*. De este modo, la relación entre el Gobierno y la sociedad, si bien no se reduce solo a las políticas públicas, se encuentra mediada por ellas.

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

Por otro lado, la capacidad de un Gobierno para manejar satisfactoriamente las problemáticas ciudadanas sin llegar a situaciones críticas implica la ganancia de mayores márgenes de gobernabilidad. Es decir que el diseño de políticas públicas no solo es importante para resolver los problemas sociales, sino también para garantizar niveles mínimos de consenso y estabilidad durante los períodos de gestión. Por tanto, la construcción de una agenda pública que dé cuenta de las prioridades de ciertos temas percibidos como problemas por la ciudadanía se vuelve una condición necesaria para la gobernabilidad.

El diseño de las políticas públicas establece los cursos de acción para abordar los problemas o proporcionar bienes y servicios a diferentes segmentos de la sociedad. Suelen contener un conjunto de intenciones y objetivos, una mezcla de instrumentos o medios para su consecución. A su vez, implica una variedad de entidades gubernamentales y no gubernamentales encargadas de llevar a cabo esas intenciones y una asignación de recursos para las tareas requeridas.

Si bien las políticas públicas surgen a partir de la decisión política (tiene su origen en la dirigencia política), no es menos cierto que, en la actualidad, se desarrollan modelos que dan cuenta de la necesidad de incorporar otros actores al ciclo de la política pública. Instancias de coproducción de las decisiones públicas que generan instancias de participación (Kaufman, 2013), acceso a la información y canales de interacción para mejorar las propuestas, su ejecución y evaluación.

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

del ciclo de política pública es uno de los primeros pasos por seguir en la reconfiguración de los modelos de gobernanza local (Aguilar Villanueva, 2009).

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

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

Todo lo anterior invita a repensar las herramientas actuales de planificación de política pública a partir de ciertos desafíos, tanto técnicos como políticos. En primer lugar, comprender las profundas transformaciones que ha experimentado el Estado desde sus orígenes hasta la actualidad, haciendo hincapié en los diferentes procesos de descentralización impulsados por la globalización. En segundo lugar, analizar la situación local y la construcción de escenarios producto del reconocimiento de las particularidades de la gestión territorial. En tercer término, considerar el nuevo rol de los actores no tradicionales en las políticas de desarrollo local a partir de un conjunto de herramientas teórico-prácticas, para analizar las políticas públicas y el proceso de toma de decisiones en el ámbito público local.

La profesionalización del diseño de la política pública es un paso fundamental hacia una mejor gestión de los problemas cotidianos. Constituye una instancia cuya consolidación no puede demorarse si se pretende fortalecer un desarrollo territorial armónico, con justicia social y que empodere al ciudadano mientras se legitiman las decisiones. Ello implica, además, adecuar las metodologías de planificación de política pública no solo a los objetivos de gestión, sino, fundamentalmente, a la realidad territorial, cultural y social de cada gobierno local.

Por tanto, la combinación de diversos espacios de investigación y acción son primordiales a fin de planificar, gestionar, implementar y evaluar las políticas públicas. Para ello, el desafío de las gestiones se orienta, esencialmente, a la búsqueda o construcción de nuevas herramientas y, esencialmente, de novedosas perspectivas de trabajo interdisciplinario, multinivel e interpeladas por la participación ciudadana.

## 2. Formación y conducción del capital humanos

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

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

En términos generales, las organizaciones constituyen escenarios de interacción que se relacionan con distintos ámbitos de la vida de las personas. Todos los actores sociales discurren, interactúan, se ven interpelados o necesitan de alguna de las múltiples organizaciones que se desenvuelven en el territorio. Una de esas organizaciones —tal vez la que mayormente atraviesa a la ciudadanía— es el Estado. En su interior, se encuentran los funcionarios políticos (transitorios) y un cuerpo de agentes públicos (algunos con estabilidad, otros con diferentes sistemas de contratación) que ejecutan las decisiones tomadas por los conductores.

El capital humano de una organización es una dimensión clave para la comprensión del funcionamiento interno de las organizaciones, sus lógicas y transformaciones. A su vez, contribuye con la definición estratégica de gestión en búsqueda del cumplimiento de determinados objetivos a partir de la aplicación de decisiones y políticas.

Lo anterior obliga a pensar en la adopción de herramientas estratégicas de gestión y en el desarrollo de competencias que contribuyan a consolidar una Administración pública orientada a resultados y comprometida con un manejo eficiente de los recursos. Sumado a lo anterior, las transformaciones descritas al inicio del presente artículo responden, en parte, a un cambio en los modelos de organización (públicos y privados) que obligan a repensar los espacios de trabajo, las lógicas de relacionamiento y los procedimientos en el interior de las organizaciones. Esas transformaciones tienen como uno de sus pilares el cambio en la manera de considerar el rol y las potencialidades de las personas en ámbitos y contextos complejos y en la manera de influir sobre ellos. Independientemente de las habilidades técnicas que pudiese requerir un trabajo, el escenario actual exige una atención particular a la hora de planificar las herramientas que faciliten el desarrollo armónico de los miembros de la propia organización.

En el ámbito de los gobiernos locales, es indispensable pensar en estrategias de desarrollo que superen los límites de la mirada exógena del Estado para comprender que la construcción de espacios de trabajo en el interior de aquellos es el primer paso para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía. Reconocer las características de las organizaciones y la importancia de los trabajadores desde la perspectiva del capital humano implica generar condiciones apropiadas para el análisis del funcionamiento estatal y la puesta en marcha de las políticas públicas. Implica afrontar el desafío de adquirir conocimientos para el análisis y evaluación de las competencias laborales con el fin de identificar y articular la distribución y organización de los puestos, roles y perfiles laborales, así como la proyección y el desarrollo de una carrera profesional.

En definitiva, la revalorización del capital humano, así como las condiciones y el medio ambiente de trabajo en el interior de los gobiernos locales, constituye uno de los pilares para la planificación, gestión e implementación de las políticas y acciones de las organizaciones estatales. Los gobiernos deben fomentar e incentivar un conjunto de habilidades prácticas orientadas a la formulación de estrategias de desarrollo interno con el objetivo de producir cambios profundos.

### **3. Innovación y políticas participativas**

Tal como se sostuvo desde el inicio del presente, las políticas locales encuentran en la actualidad un escenario de oportunidades con relación a la articulación de intereses, la reconfiguración de la relación Estado-ciudadanía y la construcción colaborativa de las decisiones públicas. Las dinámicas de las políticas locales están siendo influenciadas por los contextos globales a partir de la demostrada incapacidad del Estado nacional de resolver los problemas cotidianos. En ese marco, existen dos aspectos principales que deben ser atendidos desde los gobiernos locales: la incorporación de nuevas tecnologías y procesos administrativos, y la inclusión de la ciudadanía en la coproducción de la política pública.

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

En cuanto a los antecedentes que explican este fenómeno, la minimización del Estado por la reforma de primera generación ha terminado siendo, como afirma Oszlak, la «continuación del Estado por otros medios» (Oszlak, 2000 p. 14). Si bien a partir de los años noventa las políticas de descentralización de servicios de salud y educación, y la descentralización parcial de servicios de



acción social redujeron el aparato estatal nacional, ello implicó, por otro lado, la correspondiente expansión de las administraciones provinciales.

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

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

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

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

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



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

#### 4. Transparencia y acceso a la información pública

Los procesos de innovación pública (desde la incorporación de tecnologías, la modificación de procedimientos internos o la inclusión ciudadana) dependen, en gran medida, de la implementación de políticas de transparencia y acceso a la información pública. Generar mayor confianza en las instituciones y sus actores, así como empoderar al ciudadano para una mayor y mejor intervención en las instancias colaborativas, resulta indispensable para obtener mejores procesos decisivos y resultados que mejoren la calidad de vida.

Esos procesos encontraron un espacio propicio durante los últimos años, ya que los gobiernos se han visto motivados a incluir en sus agendas las estrategias de gobierno abierto (García Delgado, 2019), las cuales están en línea con las prácticas de *good governance* delineadas a nivel mundial<sup>2</sup>. Las acciones de apertura de información que se enmarcan en esa política buscan promover nuevas formas de vinculación entre el Estado y la ciudadanía (ya sea de forma individual o colectiva), obtener mayores márgenes de legitimidad y responder a la presión social y mediática respecto de nuevos instrumentos que plasmen una gestión más transparente, eficiente y al servicio del ciudadano.

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

En palabras de Byung-Chul Han (2013):

Ningún otro lema domina hoy tanto el discurso público como la transparencia. Esta se reclama de manera efusiva, sobre todo en relación con la libertad de información. La omnipresente exigencia de transparencia, que aumenta hasta convertirla en un fetiche y totalizarla, se remonta a un cambio de paradigma que no puede reducirse al ámbito de la política y

---

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

de la economía. La sociedad de la negatividad hoy cede el paso a una sociedad en la que la negatividad se desmonta cada vez más a favor de la positividad. Así, la sociedad de la transparencia se manifiesta en primer lugar como una sociedad positiva. (Byung-Chul Han, 2013, p. 4)

Por tanto, las prácticas orientadas hacia una gestión pública más transparente resultan esenciales para el desarrollo de nuevos modelos de gobernanza abierta, particularmente para los gobiernos locales. Ello se vuelve aún más evidente si se consideran las dinámicas actuales y las nuevas demandas que circulan hoy en el marco de sociedades cada día más complejas y con mayores capacidades de disputa del poder (Naím, 2015).

Esa mayor capacidad social (incluye ciudadanos, organizaciones sociales y corporaciones) está facilitada, promovida e incentivada por el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Ello aumenta la cantidad y, en algunos casos, la calidad de la información disponible y expone más a los gobernantes frente a la sociedad. Esta nueva construcción del ciudadano implica también una transformación en el perfil de los gobiernos a partir de la complementación de los valores tradicionales, como el control, la disciplina, la eficiencia o la autoridad, a través de nuevos, como la transparencia, la confianza y la coproducción participativa de políticas (Riorda, 2017).

Todos los actores involucrados en el proceso de política pública necesitan contar con acceso a información relevante de las políticas que desean observar o acompañar, ya que su utilización permite mejorar las condiciones en las que el Estado presta sus servicios, la calidad de estos, así como el ejercicio democrático (Piana y Amosa, 2018). A su vez, el acceso a la información pública es un derecho humano porque está vinculado con el derecho de todo individuo a recibir y solicitar información, elaborarla y difundirla. Ello favorece la concreción de un ámbito personal de autorrealización individual y colectiva, y es un derecho ciudadano porque robustece el funcionamiento de la democracia al ser condición para garantizar otros derechos, en particular, el de la participación ciudadana en la gestión pública y el control del gobierno.

Por otro lado, el acceso a la información pública constituye un derecho colectivo porque constituye un bien público no individual. De ahí que los gobiernos deben comprender y asumir que el acceso a la información pública no es solo una obligación, sino más bien un derecho ciudadano. Para ello, el Estado debe superar su tradicional pasividad a la hora de poner a disposición la información pública, es decir, la postura a partir de la cual únicamente se incorporan nuevos datos por pedido de la ciudadanía (individual o colectivamente organizada). De ahí la obligación de los gobiernos de publicar, de manera periódica, dinámica y en cantidades significativas y en aumento, información de carácter público, incluso ante la ausencia de pedidos formales por parte de la ciudadanía (Basterra, 2017).

Un acceso amplio a la información pública implica superar las miradas que lo asocian solo a la difusión de los actos cotidianos para pensar en la consolidación y ampliación de un derecho, uno de los más importantes para el fortalecimiento de las democracias y el mejoramiento de los

servicios públicos. El Estado, además de poner a disposición información de manera proactiva, amplia y en formato abierto, debe también generar las condiciones para que la ciudadanía haga uso de ella a través de la participación en las distintas instancias del ciclo de elaboración de las políticas públicas.

Por ello, la importancia de fomentar políticas sobre transparencia y acceso a la información pública en los gobiernos locales a través de la incorporación de prácticas y metodologías vinculadas a la obtención de mayores márgenes de legitimidad. A partir de miradas innovadoras aportadas por los conceptos de *gobernanza*, *gobierno abierto* y *gobierno electrónico*, y considerando las ventajas del uso y apropiación de las TIC, es posible generar las condiciones para mejorar el funcionamiento de las distintas instituciones públicas a nivel local.

## 5. Comunicación política

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

Ahora bien, lo anterior no implica de ninguna manera que la comunicación sea más importante que otros aspectos que la anteceden y condicionan. Los formatos, productos y estrategias comunicacionales constituyen un conjunto de herramientas para difundir, transmitir e intentar producir efectos previamente determinados en diversos públicos. No obstante, el resultado final de estos efectos depende más de cómo se tomaron las decisiones, de la imagen de las instituciones o actores involucrados, de las expectativas ciudadanas, de la reputación de los funcionarios, de la historicidad de esa relación, entre otros muchos aspectos, que del contenido del mensaje.

Por tanto, si la comunicación es entendida como producción de sentido y efectos en los públicos, lo que debe preocupar a quienes planifican, ejecutan y, sobre todo, analizan los procesos de comunicación tiene que ver con los efectos que ello genera (es decir, el sentido). De ahí que no importa tanto qué se dice, sino más bien cómo ese mensaje se resignifica en las mentes de los públicos a partir de la combinación de las condiciones de producción y de recepción<sup>3</sup>. Así como los medios, los políticos y los gobiernos generan sus propios *framings*<sup>4</sup>, los actores sociales que conforman heterogéneamente los públicos destinatarios de los mensajes construyen sus propias condiciones para decodificarlos. Es por ello por lo que, pese a los esfuerzos por una comunicación planificada, nada evita la multiplicidad de efectos a partir de factores exógenos a los elementos

<sup>3</sup> Véase Saintout, F. (1998). *Los estudios de recepción en América Latina*. La Plata: Ediciones de Periodismo y Comunicación, UNLP.

<sup>4</sup> Véase Calvo E. y Aruguete N. (2020). *Fake News, Trolls y otros encantos*. Argentina: Siglo XXI Editores.

técnicos de la producción, como son la imagen, las expectativas, las preferencias ideológicas y la reputación, entre muchas otras.

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

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

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

En ese marco, la comunicación gubernamental puede considerarse como el conjunto de estrategias y acciones comunicacionales (dispositivos o productos) que un Gobierno lleva adelante para construir el consenso mínimo a través que colabore con la tarea de gobernar (Delle Donne, como se citó en Elizalde, Fernández Pedemonte y Riorda, 2011). Esas estrategias deben orientarse hacia el mantenimiento de la legitimidad; el logro de consenso o conformidad con las políticas públicas; el sostenimiento de los ideales de gobierno (el mito de gobierno); la consolidación de una determinada cultura política (asociada a los ideales antes mencionados) y la transmisión de información.

Cualquier acción de gobierno debe ser analizada no solo desde su construcción política, sino también desde su dimensión comunicacional. En virtud de ello, los ciudadanos recurren cada vez

más al uso de las nuevas tecnologías de la comunicación para interactuar e intervenir en el (nuevo) espacio público. Como contrapunto, los gobernantes se ven obligados a informar y reforzar sus propios relatos e intervenir (a veces innecesariamente) en la «aldea digital».

Por todo lo anterior, es indispensable (incluso más necesario que respecto a las instancias anteriormente descritas) trabajar sobre la construcción teórica y práctica de la comunicación política en el marco de la gestión, planificación, aplicación y evaluación de políticas públicas; aún más si ello se desarrolla a nivel local y en contextos territoriales de proximidad.

Partiendo de ciertos axiomas claves como «todo comunica», «es imposible no comunicar» y «no toda comunicación es política, pero toda acción política se presenta a la ciudadanía en algún formato comunicacional», se vuelve necesario desarrollar habilidades profesionales para planificar y gestionar la comunicación política. Lo anterior implica el desafío de identificar el campo específico de la comunicación política y distinguir con claridad sus diferentes dimensiones. Seleccionar herramientas de indagación de la opinión pública para reflexionar sobre la importancia de dotar de datos precisos a la formulación de políticas públicas y establecer estrategias de comunicación y gestión que puedan desarrollarse simultáneamente y consoliden una identidad del gobierno local.

## Reflexiones finales

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

Las aristas descritas aquí dan cuenta de la necesidad de fortalecer un campo de aplicación profesional vinculado al ámbito de la gestión de gobierno local desde una óptica multidisciplinar; se busca formar profesionales idóneos y con anclaje territorial. Ello, a partir de áreas prioritarias (aunque no exclusivas), como el diseño y dirección de las políticas; el liderazgo, la formación y la conducción del capital humanos; la planificación de los procesos comunicacionales; el análisis de los problemas públicos locales y el establecimiento de la agenda municipal; la identificación de las poblaciones vulnerables; la promoción del acceso a la información pública; y la construcción de modalidades y lógicas participativas y de inclusión de la sociedad civil como coproductores de las decisiones públicas.

El incremento en la complejidad de los problemas públicos, sumado a la ineficiencia generalizada demostrada por la mayoría de los gobiernos en América Latina, así como la dispersión de la competencia por el poder, vuelven impostergable la transformación de las estructuras y procedimientos de toma de decisiones. La profesionalización de quienes deciden o acompañan las

decisiones públicas se ha vuelto un imperativo como consecuencia de la pérdida de poder relativo de las elites políticas en manos de actores no tradicionales.

A su vez, la profesionalización tanto de los agentes públicos como de los mandos medios y altos, en temas relacionados a los aquí desarrollados, constituye una instancia impostergable para las Administraciones públicas (sobre todo, locales). A mayor planificación, mayores posibilidades de un desarrollo territorial armónico, equitativo y que se ajuste a las verdaderas necesidades geográficas. A su vez, ello permite previsibilidad para los ciudadanos y para los actores gubernamentales.

Nuevos desafíos y herramientas para un nuevo espacio público (que combina el mundo *offline* con el mundo *online*) requieren actores empoderados a partir de conocimientos, estrategias, usos y apropiaciones de esas nuevas realidades. Brindar mejores servicios públicos orientados a la resolución de los problemas ciudadanos debe ser siempre el norte estratégico de cualquier gestión, más aún de los gobiernos locales.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (2009). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich.
- Basterra, M. (2017). La Ley N.º 27.275 de Acceso a la Información Pública. Una deuda saldada. *Revista de Derecho Público*, 1, 11-42.
- Byung-Chul, H. (2013). *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder.
- Fioravanti, M. (2004). Estado y Constitución. En M. Fioravanti (ed.). *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho*. Madrid: Trotta.
- Grossi, P. (2003). *Mitología jurídica de la modernidad*. Madrid: Trotta.
- García Delgado, D. (2019). Transparencia, Gobierno Abierto y Modernización del Estado. *Revista Movimiento*, 17, 27-39.
- Kaufman, E. (2013). *Hacia procesos participativos y de coproducción en el gobierno abierto*. Buenos Aires: Red GEALC.
- Malamud, A. (2007). Estado (Cap. 3). En L. Aznar y M. de Luca (eds.). *Política. Cuestiones y problemas* (2.ª edición). Buenos Aires: Emecé.
- Matteucci, N. (1998). *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*. Madrid: Trotta.
- Naím, M. (2015). *El fin del poder*. México: Debate.
- Oszlak, O. (2000). *El mito de Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina*. IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo.

- Oszlak, O. (2001). El Estado transversal. *Encrucijadas*, 1, 1-12.
- Oszlak O. (2012, abril). *Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos*. VIII Conferencia Anual INPAE: Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa. San Juan de Puerto Rico.
- Pardo, M. del C. (coomp.) (2004). *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas*. México: FLACSO.
- Perramon, J. (2013). La transparencia: concepto, evolución y retos actuales. *Revista de Contabilidad y Dirección*, 16, 11-27.
- Piana, R. S. (2007). *Gobierno electrónico: gobierno, tecnologías y reformas*. Argentina, Buenos Aires: EDULP.
- Piana, S. y Amosa, F. (2018). El derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires Aspectos normativos y jurisprudenciales. *REDEA, Derechos en acción*, 6, 246-277.
- Piana, R. S. y Furnari, D. (2015). La participación como eje central del gobierno abierto. Las oportunidades para el municipio de La Plata. *Democracia Digital e Governo Eletrônico, Florianópolis*, n.º 13, 39-54.
- Poggi, G. (1997). *El desarrollo del Estado Moderno. Una introducción sociológica*. Quilmes: Universidad de Quilmes.
- Riorda, M. (2017). Redes sociales para gobernar. Una mirada de América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, 269, 89-95.