

# Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina\*

Por Catalina Smulovitz\*\* y Adriana Clemente\*\*\*

Los trabajos realizados en el marco de este proyecto muestran que el caso argentino presenta un sostenido proceso de descentralización administrativa hacia los niveles provinciales. En este documento síntesis consideraremos si dicha descentralización se trasladó también al nivel municipal. En particular, analizaremos si el proceso de descentralización que tuvo lugar en la Argentina de los años '90 dio lugar al desarrollo de nuevas habilidades y capacidades municipales para la provisión de políticas públicas más acordes a las necesidades locales.

La descentralización, como política pública, ha sido promovida sobre la base de argumentos normativos y económicos. Los argumentos normativos subrayan que la misma promueve la democracia y el “accountability” porque resulta en el aumento de las atribuciones y recursos de la población en el ámbito local. Por su parte, los argumentos económicos destacan que la descentralización resulta en mayor eficiencia y efectividad en el gasto porque permite una mejor asignación y control del mismo. En este trabajo consideraremos si la descentralización de recursos económicos hacia los niveles provinciales fue acompañada por una similar descentralización de competencias institucionales y de recursos hacia los niveles municipales; si la misma tuvo consecuencias en las capacidades administrativas de los municipios, y si alcanzó a satisfacer las promesas de mayor eficiencia, equidad y control que habitualmente se imputan a los procesos de descentralización. Asimismo, y teniendo en cuenta los objetivos de esta investigación, el documento también analiza si la descentralización tuvo algún impacto en las organizaciones sociales (particularmente las denominadas *de base*), dado que al igual que los municipios las mismas fueron objeto declarado de políticas y programas descentralizados.

---

\* Este trabajo presenta los principales aportes del proyecto de investigación "Descentralización, Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática. La Experiencia del Caso Argentino" (WWC / UTDT / IIED-AL).

\*\* Profesora en la Universidad Torcuato Di Tella. Ph. D. en Ciencia Política (The Pennsylvania State University). Investigadora Adjunta en el CONICET.

\*\*\* Profesora e investigadora de la Universidad de Buenos Aires (UBACyT) y miembro del equipo de investigación del IIED-AL, Lic. en Trabajo Social, Especialista en Políticas Sociales. [aclemente@iied-al.org.ar](mailto:aclemente@iied-al.org.ar)

La metodología que se siguió en este estudio comprendió la combinación de diferentes procedimientos, tales como: estudios de casos, foros de discusión, consultas a intendentes y funcionarios municipales, y análisis de fuentes secundarias. En la primera etapa se elaboraron cuatro documentos<sup>1</sup>, que abordan diferentes dimensiones del proceso de descentralización y su relación con la gobernabilidad democrática. Este trabajo, además de retomar los principales aportes de dichos documentos, analiza en particular el impacto que la descentralización política y fiscal hacia los niveles municipales tuvo en la gestión de la política social.

El artículo está organizado de la siguiente forma. En la primera sección se analizan las características institucionales y fiscales que adquirió en estos años el proceso de descentralización municipal. Las siguientes secciones estudian el impacto de dicha descentralización en la política social de los municipios. En particular, estudian el impacto de la descentralización en el desarrollo de la agenda pública local, en la emergencia de capacidades de gestión política local, y en las organizaciones sociales locales destinatarias de programas sociales descentralizados.

## I. Descentralización y gasto social en Argentina

Las políticas de descentralización suponen el pasaje de poder y atribuciones desde los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales (provincias, municipios o regiones). Este pasaje implica no sólo la reducción del tamaño del gobierno nacional sino también la transferencia de responsabilidades en la toma de decisión hacia las unidades locales. En uno de los trabajos comprendidos en esta investigación, Tullia Falletti señaló que los procesos de descentralización ubican a las relaciones intergubernamentales en algún punto del continuo que va de un gobierno central absolutamente autónomo a gobiernos subnacionales absolutamente autónomos (Falletti, 2001: 21). Por lo tanto, es de esperar que en términos empíricos encontremos diversos grados y formas en los procesos de descentralización. Estas variaciones dependen: 1) de la forma en que en cada caso se define la “autonomía relativa” de un nivel respecto del otro, y 2) de la naturaleza de la política que es descentralizada. Por lo tanto, para analizar los procesos de descentralización es

1. Los cuatro documentos son:

- Falletti, Tullia. “Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos de la relación entre Nación y provincias”. UTDT/WWC. Septiembre de 2001.
- Falletti, Tullia. “Antecedentes históricos del proceso de descentralización y escenario político e institucional de la descentralización en Argentina”. UTDT/WWC. Febrero de 2001.
- “Descentralización y desarrollo de capacidades para la gestión de gobierno democrática”. Clemente, Adriana. “El caso de la Municipalidad de San Fernando (documento de Trabajo)”. IIED-AL/WWC. Noviembre de 2001.
- Urquiza, Gastón y Florencia Almansi. “Descentralización y desarrollo de capacidades en las OSC. El caso de la Municipalidad de San Fernando”. IIED-AL. Abril de 2002.

necesario considerar, por un lado, qué niveles de gobierno han sido comprendidos en dicho proceso. Esto supone analizar, por ejemplo, si la descentralización alcanzó sólo a las relaciones entre el nivel nacional y provincial, o si también comprendió a los niveles municipales. Por el otro, para analizar procesos de descentralización es necesario analizar la naturaleza de las políticas que se descentralizan. En el trabajo de Falleti (2001) antes mencionado se señalaban tres tipos de descentralización:

1. Procesos de descentralización fiscal, tendientes a aumentar los recursos fiscales disponibles en los niveles subnacionales de gobierno, ya sea aumentando las transferencias de niveles de gobierno altos a otros más bajos, la capacidad de recolección de impuestos de los niveles subnacionales, o su autonomía para fijar sus bases y tasas impositivas, o para contraer deuda.
2. Procesos de descentralización administrativa, en los cuales se transfiere la administración y provisión de servicios sociales desde niveles superiores de gobierno a otros más bajos.
3. Procesos de descentralización política, que a través de normas electorales y/o constitucionales devuelven capacidades y autonomía electorales o políticas a los niveles o actores políticos subnacionales.

Consideremos, entonces, cuál ha sido el alcance de la descentralización en el caso argentino y en particular si alcanzó a los niveles municipales, y a qué políticas implicó.

## **Marco institucional de la descentralización**

Recordemos algunos datos mencionados en trabajos anteriores. La Constitución nacional de 1853/60 adopta para la Argentina la forma de Estado federal. Este ordenamiento constitucional establece formalmente la existencia de dos niveles de gobierno (Nación y provincias), aunque reconoce implícitamente la existencia de un tercer nivel de gobierno, de carácter municipal. El reconocimiento del nivel municipal se encuentra en el artículo 5º, que establece la obligación, para las provincias, de “asegurar el régimen municipal”. Este reconocimiento implícito de la legitimidad del orden municipal facilitó la configuración de un entramado institucional en el que los municipios quedaron subordinados a las jurisdicciones superiores, que *de hecho y de derecho* reglaban sus capacidades políticas, institucionales y financieras. La reforma constitucional de 1994 introdujo dos importantes cambios en las relaciones entre los niveles de gobierno. En primer lugar, estableció la constitucionalidad del sistema de co-

participación federal. En el artículo 75 inc. 2, se afirma que *“las contribuciones previstas en este inciso (directas e indirectas), con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de fondos”*. En segundo término, la reforma consagró expresamente en el artículo 123 el reconocimiento de la autonomía municipal. En dicho artículo se sostiene que *“cada provincia debe dictar su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político y administrativo, económico y financiero”*.

Los cambios dispuestos en el artículo 75 permitieron ajustar el texto normativo constitucional a una práctica de distribución fiscal vigente desde 1935, eliminando de esta forma una fuente de incertidumbre jurídica (Fundación de Estudios Municipales y Sociales, 1999). Dichos cambios dieron carácter constitucional a una respuesta pragmática cuyo uso se había ido consolidando a lo largo de seis décadas. Por otra parte, las modificaciones introducidas en el artículo 123 han tenido un doble resultado. Por un lado, significaron el reconocimiento formal de la autonomía municipal. Por el otro, y en tanto el proceso de autonomía municipal se inscribe dentro de un régimen federal, el grado y la extensión de la autonomía municipal termina dependiendo de las atribuciones que cada Constitución provincial, a partir de sus respectivas leyes orgánicas, otorga a las entidades locales. En otras palabras, la fisonomía política, administrativa, económica y financiera de los municipios argentinos resulta determinada por actores estatales intermedios, como son los gobiernos provinciales. En consecuencia, los alcances de la autonomía política y fiscal de los municipios quedan librados a las condiciones político-institucionales que se presentan en cada provincia, debido al carácter federal de las instituciones argentinas y porque el artículo 75 (inc. 2) de la Constitución (que alude a la participación de los actores nacional y provincial en la coparticipación de recursos) tampoco garantiza los niveles de recursos que corresponden a los municipios. De este modo, entonces, debe destacarse que el diseño institucional instaurado a partir de 1994 reconoce la autonomía municipal pero no garantiza su alcance. Esto implica, entonces, que la implementación y alcance de la descentralización hacia los niveles municipales dependen de las condiciones y dinámicas políticas que se presenten en cada provincia.

En la Argentina (al igual que en otros países cuya estructura federal permite a cada provincia fijar su propio régimen de autonomía municipal, la forma específica que adquirió la descentralización fiscal y política de las

provincias y municipios registró características muy variadas. Cabe notar, sin embargo, que más allá de la gran diversidad en la definición de los alcances y facultades institucionales y políticas de los municipios, la descentralización política, entendida como la capacidad de los municipios para elegir sus propias autoridades políticas, se encuentra fijada en las distintas Constituciones provinciales. En ellas se establece que los habitantes de los municipios tienen facultades para elegir autoridades ejecutivas y legislativas propias. Por lo tanto, es necesario recordar que la controversia respecto de la extensión de la descentralización política hacia los niveles municipales, no se centra en la inexistencia de facultades para elegir a sus dirigencias políticas a nivel municipal por parte de los vecinos, sino en la definición del alcance de las facultades y en el grado de autonomía que las Constituciones provinciales otorgan a dichas autoridades y gobiernos.

Dado que cada jurisdicción provincial puede establecer el alcance de la autonomía de sus municipios, los gobiernos locales han adquirido capacidades políticas y fiscales heterogéneas, lo cual también ha determinado una gran variación en los alcances de los procesos de descentralización. La Tabla 1 permite ver la forma en que las diversas Constituciones provinciales establecen en forma diferenciada distintas capacidades institucionales para sus municipios. Se considera que tienen autonomía institucional aquellos municipios localizados en provincias cuyas Constituciones autorizan el dictado de normas fundamentales (carta orgánica) o la creación de instituciones propias y de principios para su operación. Este primer agrupamiento de los distintos regímenes municipales no alcanza a mostrar, sin embargo, la heterogeneidad existente entre los regímenes municipales de las distintas provincias y tampoco informa sobre las facultades fiscales de los municipios. Este último punto será considerado más adelante. Una observación curiosa que surge de los datos de la Tabla 1 es que provincias económicamente ricas y con un fuerte peso demográfico, como Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza, tienden a tener regímenes municipales institucionalmente subordinados a los dictámenes de sus respectivos gobiernos provinciales; mientras que provincias menos ricas y más despobladas, como Jujuy y Santiago del Estero, poseen regímenes municipales que dan lugar a una mayor autonomía institucional<sup>2</sup>.

La Tabla 1 muestra la existencia de una alta heterogeneidad en la situación institucional de los municipios. Este dato es relevante en tanto indica que el análisis del proceso de descentralización municipal debe necesariamente realizarse caso por caso. La descentralización hacia los municipios está mediada por la forma en que cada jurisdicción intermedia (provincias) fija los alcances y tipo de descentralización municipal posible. Por lo tanto, el nivel de descentralización de los municipios dependerá de la dinámica

política que establezca cada jurisdicción provincial con sus municipios. Los factores que explican esta dinámica son variados, y si bien no los hemos comprobado, puede suponerse que la variedad en los resultados depende tanto de variables institucionales (si existe o no en la provincia representación territorial de los departamentos municipales), así como de variables económicas (esto es, cuál es el grado de dependencia económica de los municipios respecto de las transferencias provinciales). En conse-

**TABLA 1: Autonomía municipal en las Constituciones provinciales**

Autonomía institucional	Provincias
SI	Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tierra del Fuego
NO	Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Santa Fe, Santa Cruz, Tucumán.

Fuente: Elaboración propia sobre informaciones de PNUD: "Informe Argentino sobre Desarrollo Humano (1997)", Tomo I, p. 99

cuencia, para analizar el impacto y los alcances de la descentralización hacia los niveles micro es necesario considerar las limitaciones específicas que configuran cada caso. Puede concluirse, entonces, que no nos enfrentamos a un proceso único de descentralización municipal, sino a tantos procesos como regímenes municipales se hayan fijado en los niveles provinciales.

Una consecuencia de la diversidad de regímenes de descentralización municipal es que la descentralización como política general no necesariamente reportará los beneficios que los defensores de la misma prescriben. En tanto fijándose la definición específica de la descentralización de una política dada terminará siendo fijada a partir de las capacidades de los actores políticos en cada jurisdicción, el resultado de la descentralización de dicha política será altamente incierto. Puede resultar tanto en la concentración de facultades a niveles de gobierno intermedio como en la descentralización de las mismas hacia niveles más bajos. En consecuencia, en este contexto institucional, y dado el carácter incierto de los resultados del proceso de descentralización, no puede asegurarse que éste producirá los potenciales beneficios que sus defensores anuncian.

2. El régimen municipal de la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, se rige por la Constitución provincial y la ley provincial Dto.- Ley 6769/58 (Provincia de Buenos Aires, 1958). No existen en la provincia municipios con autonomía para dictar su propia carta orgánica (*home rule*), y la administración local se organiza según un rígido manual de procedimientos administrativos. Por otro lado, además de las transferencias intergubernamentales de la Provincia a los municipios regidas por la ley de Coparticipación Provincial N° 10559 T.O. 1069 (Provincia de Buenos Aires, 1985), existen mecanismos ad hoc denominados "transferencias especiales", las cuales son otorgadas discrecionalmente por el Poder Ejecutivo provincial a los gobiernos locales. Un último aspecto importante es que la Provincia de Buenos Aires aún no ha adaptado su Constitución a la reciente incorporación de la autonomía municipal prevista en la cláusula N°123 de la Constitución nacional (Escolar/Pírez, 2001).

## Descentralización fiscal en el ámbito municipal

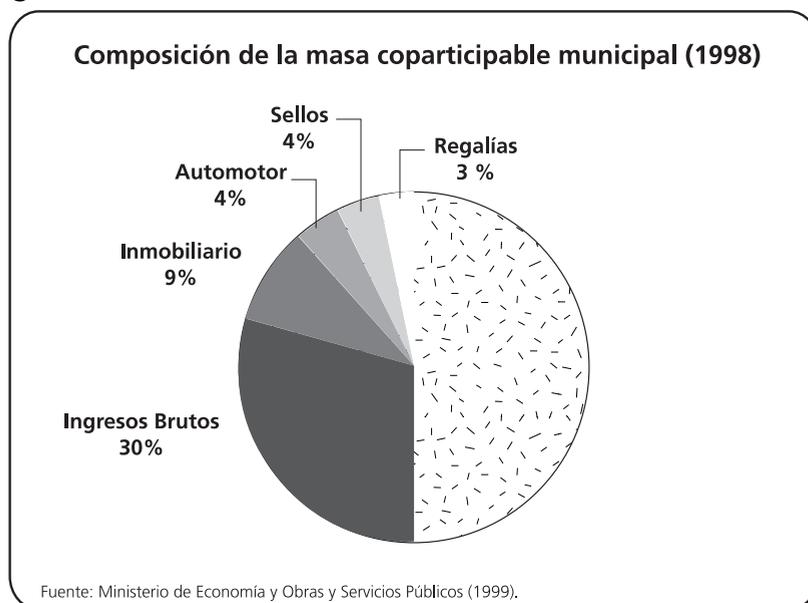
Consideremos a continuación qué ha sucedido en estos años en el proceso de descentralización fiscal en el ámbito municipal. Los recursos que reciben los municipios se fijan, al igual que los recursos de las provincias, a través de dos mecanismos básicos. En primer lugar, el mecanismo de distribución primaria establece el monto de los recursos financieros que las provincias destinan a los municipios. En segundo lugar, el mecanismo de distribución secundaria establece de qué manera y sobre la base de qué criterios esos recursos se distribuyen entre los municipios de una provincia. Se desprende de la sección anterior que los procesos de descentralización fiscal han sido muy diversos, en tanto los mismos han dependido no sólo de la relación Nación-provincia, sino, en particular, de la forma en que en las distintas provincias se distribuyeron facultades y obligaciones entre los gobiernos provinciales y municipales. Por lo tanto, una de las características de la coparticipación municipal es la inexistencia de un mecanismo de distribución y/o coordinación de recursos homogéneo en todas las provincias. La falta de este mecanismo homogéneo aumenta las dificultades para conocer efectivamente cuál es la situación fiscal de los municipios en cada provincia. En las páginas que siguen, y a fin de obtener una primera aproximación al problema, presentamos un conjunto de informaciones que permiten visualizar: 1) cuál es la relación fiscal entre los gobiernos provinciales y sus respectivos municipios; 2) qué incidencia tienen los gobiernos provinciales en el financiamiento municipal, y 3) si los municipios tienen capacidades tributarias locales.

La masa de recursos que las provincias transfieren a los municipios de acuerdo con los distintos regímenes de coparticipación de cada provincia, comprenden recursos provenientes 1) de impuestos provinciales (ingresos brutos, inmobiliario, automotor y sellos); 2) de regalías, así como de 3) recursos previamente transferidos a las provincias por la Nación (principalmente a través de la Coparticipación Federal de Impuestos). Asimismo, algunos municipios tienen facultades para recolectar tributos que previamente eran recaudados por las instancias provinciales (ej. inmobiliario urbano, inmobiliario rural). La Figura 1 muestra el origen y la distribución de los distintos tributos que son coparticipados a los municipios.

Ya hemos mencionado que las diferencias en las facultades fiscales de los municipios son atribuibles a las distintas reformas constitucionales provinciales que tuvieron lugar en los años '80 y '90. Durante el período comprendido entre 1983/89 las provincias de San Juan, Jujuy, San Luis, Córdoba, Río Negro y Catamarca modificaron sus Constituciones provinciales y otorgaron a los municipios autonomía institucional para el dictado de "cartas municipales". Sin embargo, esas modificaciones no cam-

biaron las condiciones para la gestión de los gobiernos locales, en tanto la mayoría de estas provincias, a excepción de Córdoba y Jujuy, no transfirieron

**Figura 1**



ron a sus municipios capacidades de recaudación de impuestos. En el período 1989/98, las provincias de Tucumán, Formosa, Tierra del Fuego, Mendoza, Corrientes, Buenos Aires, La Pampa, Chubut, Chaco, Santiago del Estero, Salta y La Rioja también reformaron sus Constituciones. En esta segunda ola de reformas sólo Chubut, Chaco y Tierra del Fuego alteraron -mínimamente- la capacidad tributaria de sus municipios.

La Tabla 2 muestra la diversidad de criterios y porcentajes que presenta la coparticipación municipal en las distintas jurisdicciones provinciales. En la misma se especifica el porcentaje de cada uno de los recursos, son provenientes tanto de fuentes nacionales como provinciales, que en cada provincia es transferido a los municipios. Puede observarse que las provincias que perciben *regalías* por producir o poseer recursos hidroeléctricos o hidrocarbúferos realizan un traslado parcial de las mismas a los gobiernos locales. El rango de lo percibido por los municipios es amplio: mientras los municipios de Santa Cruz perciben un 7% de los recursos obtenidos por regalías, los de Entre Ríos perciben el 50% de lo obtenido por esta vía. La tabla también muestra las notables variaciones que existen en la distribución de lo percibido por el *impuesto sobre los ingresos brutos*. La provincia de Tierra del Fuego presenta el nivel más alto de participación, dado que destina el 45% de lo recaudado por este impuesto a sus municipios; en situación similar se ubican las provincias

de Santa Cruz y Río Negro, con un 40%. El gobierno de Entre Ríos, en cambio, asigna mensualmente una suma fija a sus municipios en concepto de lo recaudado por este impuesto. Por su parte, las provincias de Chaco, Chubut, Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego poseen potestad municipal sobre el *impuesto inmobiliario urbano*. En lo que respecta al *impuesto inmobiliario rural*, los niveles de participación oscilan entre el 10% (Catamarca) y el 50% (Santa Fe), mientras que los municipios de las provincias del Chaco y Chubut se apropian dicho impuesto. El *impuestos a los automotores* ha sido colocado bajo la órbita municipal en las provincias de Chaco, Chubut, Córdoba, Formosa, Jujuy, Neuquén, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego. En las restantes jurisdicciones, los niveles de participación de los municipios varían del 16% en San Luis al 90% en Santa Fe. Finalmente, cabe señalar que menos de la mitad de las jurisdicciones comparten con sus municipios el *impuesto a los sellos*. Entre las que lo hacen, las variaciones -como en los otros casos- son notables: mientras que San Luis comparte un 2,4% del total con sus municipios, Tierra del Fuego lo hace en un 45%.

La Tabla 2 también muestra que ciertas jurisdicciones provinciales, como Chubut o Chaco, han delegado a sus respectivos municipios mayores potestades tributarias. En teoría se supone que en tanto la delegación de potestades tributarias implica mayores niveles de descentralización fiscal, la misma podría resultar en mayores capacidades para recolectar impuestos. Cabe advertir, sin embargo, que la adquisición de potestades tributarias no necesariamente implica un aumento de los recursos financieros de los municipios. Ciertos municipios que han sido receptores de capacidades tributarias se han mostrado incapaces para cumplir con el papel asignado<sup>3</sup>; dado que no cuentan con estructuras administrativas adecuadas ni personal idóneo para cumplir dicha función. A su vez, y dado que el aumento de las potestades tributarias a los municipios ha tenido lugar en provincias que tienen un alto porcentaje de su población en situación de pobreza, el traslado de dichas potestades, más que derivar en un aumento de los recursos financieros del municipio, ha significado su reducción. En la mayoría de las provincias, sin embargo, los municipios carecen de potestades tributarias y dependen financieramente de sus respectivos gobiernos provinciales. La carencia de estas potestades no significa que estos municipios no disponen de recursos, ya que, como fuera señalado, sus recursos provienen de transferencias provenientes de las jurisdicciones nacionales y provinciales. Es más, tal como puede apreciarse en las tablas 3 y 4, en muchos casos los municipios que no poseen facultades tributarias delegadas disponen de mayores recursos que otros que cuentan con dichas facultades. Así, por

---

3. En Resistencia, por ejemplo, se recaudaba más por el pago de las tasas de patentes de vehículos, que suman unos 25 mil en la ciudad, que por el impuesto inmobiliario, que cubre 50 mil propiedades urbanas. Esto está asociado, por una parte, a la situación de los catastros y, por la otra, a la administración fiscal propiamente dicha y al comportamiento de los vecinos (Pírez, 1996).

**TABLA 2: Coparticipación Municipal  
(situación al mes de marzo de 1999, en porcentajes)**

Jurisdicción	Recursos de origen nacional (Coparticipación Federal)	Regalías	Impuestos Brutos		Inmobiliario		Automotores	Sellos	Otros
			Directos	Convenio multilateral	Urbano	Rural			
Bs. As.	16,14	-	16,14	16,14	16,14	16,14	16,14	16,14	16,14
Catamarca	8,5	-	10	20	10	10	70	-	-
Córdoba	20	-	20	20	20	20	Municipal	-	-
Corrientes	12	-	12	12	100	12	100	12	12
Chaco	15,5	-	15,5	15,5	Municipal	Municipal	Municipal	15,5	-
Chubut	10	(2)	Municipal	-	24	24	60	-	-
Entre Ríos	14	50	(1)	-	Municipal	12	Municipal	12	12
Formosa	12	-	12	12	-	-	Municipal	-	-
Jujuy	-	-	-	-	-	-	Municipal	-	-
La Pampa	10,71	-	21	21	21	21	21	21	21
La Rioja	(*)	-	20	20	-	-	50	-	-
Mendoza	14	12	14	14	14	14	70	14	-
Misiones	12	-	12	12	12	12	78	-	-
Neuquén	15	15	15	15	15	15	Municipal	15	-
Río Negro	10	10	40	40	40	40	40	-	40
Salta	12	20	12	12	Municipal	12	Municipal	12	12
San Juan	-	-	-	-	-	-	-	-	-
San Luis	8	-	16	16	16	16	16	2,4	-
Santa Cruz	11	7	40	40	Municipal	-	Municipal	-	-
Santa Fe	13,44	-	13,44	13,44	50	50	90	-	20
S. del Estero	15	-	25	25	25	25	40	25	25
Tucumán	23,1	-	-	-	18,95	18,95	86,2	-	-
T. del Fuego	25	20	45	45	Municipal	-	Municipal	45	-

Notas:

(1): Se transfirieron montos mensuales equivalentes a lo coparticipado en 1995.

(2): Se coparticipa el 14,4% de regalías hidroeléctricas y un 16% de regalías petrolíferas.

(\*) Parcialmente suspendida por Convenio.

Buenos Aires: los porcentajes se distribuyen previa deducción de \$120 millones como máximo, según Presupuesto anual. De otros, se coparticipa la recaudación de tasas redistributivas de servicios, sin afectación específica. Chubut: Ingresos Brutos. De la actividad ganadera se distribuye en un 100% a las corporaciones municipales, pero en la actualidad la actividad está exenta. Entre Ríos: coparticipa el 50% de las regalías hidroeléctricas a las comunas situadas sobre las márgenes del río Uruguay. Formosa: de otros, se coparticipa lo recaudado por Lotería y Espectáculos Públicos. Jujuy: se coparticipa el 20% del excedente por sobre \$23,6 millones mensuales del total recibido por Coparticipación Federal y el Fondo de Desequilibrios. Misiones: Automotores es municipal. Los municipios transfieren el 25% de la recaudación al gobierno provincial, el cual a su vez lo coparticipa al sector municipal en un 12%. Respecto a los vehículos con más de 16 años de antigüedad, el municipio percibe el 100% del impuesto. Neuquén: Automotores es municipal. La ley 2.148/95 estableció un monto distributable mínimo mensual de \$6,8 millones. Río Negro: existe una cláusula de garantía en el caso de Ingresos Brutos. Cuando la recaudación supera \$2.140.000 mensuales se transfiere sólo un 10% sobre el excedente. De otros, se coparticipa lo producido por loterías. Santa Fe: de otros, se coparticipan los resultados netos de cada ejercicio económico, provenientes de la explotación de la Lotería, Quiniela y Quini 6.

Fuente: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, (1999:46).

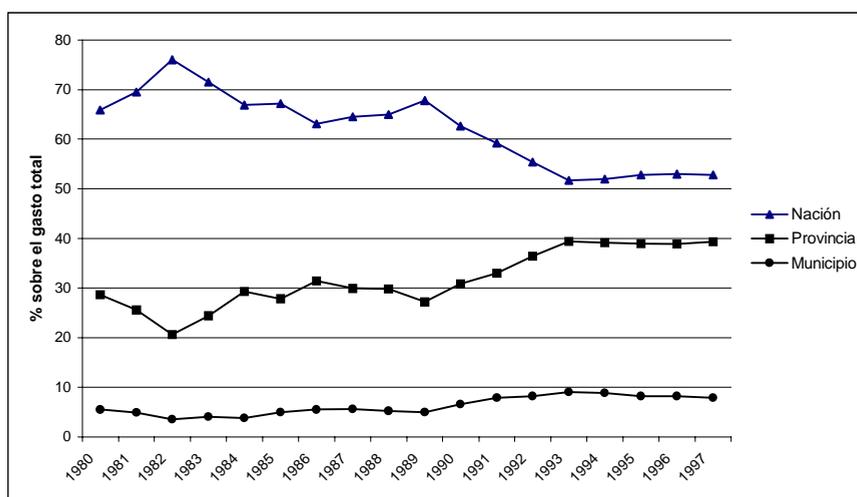
ejemplo, los municipios de La Rioja, que no tienen potestades tributarias, reciben mayor cantidad de recursos financieros en términos absolutos que otros que se encuentran en provincias como Chaco o Chubut, las cuales cuentan con estas potestades.

Puede concluirse, entonces, que el paisaje municipal es doblemente heterogéneo. Por un lado, las facultades institucionales de los municipios en cada provincia son muy diversas. Los criterios y la forma de la autonomía municipal varían de provincia a provincia. Por el otro, tampoco existe uniformidad en los mecanismos que fijan la forma en que los municipios acceden a los recursos financieros que les permiten desarrollar sus acciones. Tanto los porcentajes de distribución primaria de tributos entre provincia y municipio, como los criterios de distribución secundaria entre municipios de una misma provincia, así como la existencia o no de potestades tributarias de los municipios, varían de provincia a provincia. En este caso también los resultados y la definición específica de la descentralización fiscal dependerá de las capacidades de los actores políticos en cada jurisdicción.

### Descentralización fiscal provincial y municipal: ¿quién gana y quién pierde?

En trabajos anteriores comprendidos en este proyecto habíamos mostrado que en los años '90 la cantidad de recursos transferidos de la Nación a las

**Figura 2: Descentralización del gasto público según niveles de gobierno, 1980-1997 (% del gasto total)**



Fuente: Iturburu Mónica (2000).

provincias por coparticipación federal había aumentado (ver Figura 2). Este dato permitiría suponer que los recursos disponibles por los municipios debió haber aumentado en proporciones similares a las registradas por los niveles provinciales. Sin embargo, la Tabla 4 muestra que la diferencia en el promedio de recursos per capita que reciben las provincias y los municipios es significativa. Mientras el promedio de recursos per capita de origen nacional que reciben las provincias es de \$827, el promedio de recursos per capita que reciben los municipios de las provincias es de \$159,9. La diferencia entre estos dos promedios indica que una parte significativa de los recursos que la Nación transfiere hacia las provincias es retenido en el nivel provincial. Si bien es cierto que las provincias no están obligadas a transferir a sus municipios más de lo que cada una de ellas establezca en sus respectivos acuerdos de coparticipación primaria, también es cierto que la diferencia entre lo gastado per capita entre el nivel provincial y el nivel municipal permite inferir el moderado alcance que adquirió la descentralización de recursos hacia el nivel municipal. La Tabla 4 y la Figura 2 del apéndice muestran que los recursos que se transfieren desde el nivel nacional hacia el nivel provincial no se descentralizan en la misma medida desde el nivel provincial hacia el nivel municipal. En otras palabras, puede afirmarse que la descentralización de recursos llega al nivel municipal en forma muy atenuada. Los porcentajes que aparecen en la Figura 3 muestran, por ejemplo, que La Rioja, la provincia que más recursos deriva hacia el nivel municipal, retiene el 80% de los recursos que obtiene la provincia. Y que Chubut y San Luis retienen más del 95% de los recursos que perciben. Si bien la Tabla 4 muestra importantes diferencias en los recursos per capita que reciben los municipios de cada provincia (los de San Luis percibieron en 1997 \$83,2 per capita, mien-

**Figura 3**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de: Ministerio de Economía, Subsecretaría de Programación Regional. Informe Económico Regional. "Coparticipación de Recursos entre Provincias y Municipios", 1997.

**Tabla 3: Transferencias de recursos provinciales a municipios (1997)**

Provincias	Recursos (en millones de pesos)		Transferencias	
	Provinciales	Transferidos	Recursos (en %)	por habitante (\$)
Buenos Aires	10.401.552	1.054.171	10,1	76,9
Catamarca	498.358	70.449	14,1	234,3
Chaco	885.036	97.343	11,0	106,0
Chubut	524.520	41.228	7,9	98,5
Córdoba	2.416.076	335.230	13,9	111,9
Corrientes	754.084	43.013	5,7	48,7
Entre Ríos	1.144.887	109.593	9,6	100,8
Formosa	626.742	47.369	7,6	100,9
GCBA	2.930.146	No corresponde	No corresponde	No corresponde
Jujuy	557.349	89.409	16,0	155,6
La Pampa	499.122	63.815	12,8	218,6
La Rioja	601.367	121.017	20,1	464,9
Mendoza	1.218.442	161.650	13,3	104,4
Misiones	754.033	48.900	6,5	52,7
Neuquén	958.170	125.767	13,1	251,1
Río Negro	650.009	71.654	11,0	122,9
Salta	826.119	75.177	9,1	75,1
San Juan	688.234	69.785	10,1	123,5
San Luis	505.470	28.146	5,6	83,2
Santa Cruz	658.703	58.956	9,0	308,2
Santa Fe	2.438.976	270.403	11,1	89,9
Santiago del Estero	771.368	94.886	12,3	133,5
Tierra del Fuego	345.095	59.490	17,2	595,7
Tucumán	958.343	151.392	15,8	121,4
<b>TOTAL</b>	<b>32.612.201</b>	<b>3.288.843</b>	<b>10,1</b>	<b>92,2</b>

Fuente: Ministerio de Economía, Subsecretaría de Programación Regional. Informe Económico Regional. "Coparticipación de Recursos entre Provincias y Municipios", 1997.

tras que los de Tierra del Fuego percibieron \$595,7), dichas diferencias no ocultan el hecho de que el porcentaje de recursos que se descentraliza de las provincias a los municipios tiende a ser bajo. Estos datos muestran, entonces, que la descentralización fiscal que se verificó desde el gobierno nacional hacia las administraciones provinciales no alcanzó a concretarse en el segundo tramo, es decir, entre los gobiernos provinciales y los municipios, en donde el proceso de descentralización fiscal no parece haber tenido un desarrollo sustancial.

### Descentralización de recursos y política social

Los datos analizados hasta aquí permiten concluir: 1) que la descentralización de recursos hacia los niveles municipales adquirió modalidades institucionales muy diversas; 2) que las provincias han tendido a retener y no descentralizar hacia los municipios un significativo porcentaje de los recursos que perciben; 3) que aun cuando los porcentajes de recursos que las provincias transfieren a sus municipios es relativamente bajo, existen diferencias importantes en los porcentajes que cada provincia transfiere a sus municipios; y 4) que también es muy alta la variación en la cantidad de recursos per capita que reciben los municipios.

En las próximas páginas consideraremos si ha habido cambios en la composición del gasto de las provincias y los municipios en los últimos diez años. Sabemos que en los últimos años se produjo una importante transferencia de recursos hacia las provincias y una transferencia menor hacia los municipios. ¿Ha tenido esta descentralización de recursos algún impacto en la estructura del gasto? Si nos atenemos a lo que prescriben los defensores de la descentralización, es de esperar que un aumento de los recursos descentralizados produzca también una modificación en la estructura del gasto. Habitualmente se sostiene que la descentralización permite ejecutar el gasto en forma más eficiente y distinguir más claramente las necesidades de los públicos a los cuales se destinan dichos recursos. Si esto es así, es de esperar que el proceso de descentralización haya derivado en modificaciones en la estructura del gasto. Consideremos, entonces, algunos datos con relación al gasto social.

Entre 1990 y 1999 el gasto público social aumentó un 68% (ver Tabla 5); sin embargo, la Tabla 6 muestra que su participación en el PBI aumento sólo un 3% en el período. Durante esos años, los rubros educación, salud y previsión social siguieron siendo los componentes más significativos del gasto social. Vale la

**Tabla 4: Recursos percibidos por provincias y municipios**

Provincias	% Recursos de origen nacional percibidos por las provincias (1997)	Recursos per capita de origen nacional percibidos por las provincias (1997)	Recursos per capita percibidos por los municipios en concepto de coparticipación municipal	% NBI
	(a)	(b)	(c)	(d)
Santa Cruz	82,8	1.619	334,7	15,2
Corrientes	89,1	1.425	48,7	26,9
Tierra del Fuego	79,5	1.410	595,7	25,5
Catamarca	91,7	1.385	230,6	24,6
La Rioja	93,0	1.251	442,2	23,6
Formosa	95,09	1.140	100,9	34,3
San Luis	82,0	1.089	83,2	18,7
La Pampa	77,9	1.076	218,6	12,0
San Juan	84,8	909	127,8	17,2
Sgo. del Estero	89,1	899	133,5	33,6
Jujuy	89,0	776	155,6	33,6
Río Negro	75,7	699	122,9	20,7
Entre Ríos	72,6	683	96,6	17,2
Neuquén	69,7	649	211,8	19,1
Salta	81,9	596	75,1	33,9
Misiones	85,6	574	52,7	30,0
Tucumán	80,8	573	83,8	24,6
Córdoba	62,3	539	111,7	12,8
Santa Fe	62,3	455	89,1	14,0
Mendoza	63,6	427	109,5	15,3
Chubut	82,7	338	63,5	19,4
Buenos Aires	46,0	282	80,9	14,7
Chaco	87,1	236	107,9	33,2
PROMEDIO		827	159,9	22,6

Fuente: Columna (a) y (b): Grupo Sophia - Fundación Gobierno y Sociedad, "Informe sobre el Presupuesto Nacional 1999". Columna (c): Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica y Regional, "10 años en la relación fiscal Nación, provincias y municipios", Tomo II, 1999. Y columna (d): INDEC, 1991.

pena destacar que en tanto los salarios de los maestros, así como las asignaciones por jubilación, son considerados parte del gasto social, la participación del gasto social en el total del gasto público adquiere una importancia equívocamente desmesurada (65%). Asimismo, es de destacar, tal como señala un reciente informe del Banco Mundial (BM, 2000), que la inflexibilidad del componente educación y previsión social (que incluye centralmente salarios y asignaciones por jubilación) limita las oportunidades para reasignar gastos dentro del gasto social total. A pesar de ello, y teniendo en cuenta estas limitaciones, entre 1990 y

**Tabla 5: Estructura del gasto social por finalidad, 1990-1999 (en millones de pesos corrientes, 2001)**

Año Función	1990		1999	
	Consolidado	% del gasto total	Consolidado	% del gasto social
Educación, cultura, ciencia y técnica	6.871	18,9	13.961	22,9
Salud	8.224	22,7	14.235	23,3
Agua potable y alcantarillado	268	0,7	395	0,6
Vivienda y urbanismo	1.383	3,8	1.249	2,0
Promoción y asistencia social	1.720	4,7	3547	5,8
Previsión social	15.502	42,7	22.253	36,5
Trabajo	770	2,1	2.741	4,5
Otros servicios urbanos	1.552	4,3	2.644	4,3
<b>TOTAL</b>	<b>36.291</b>	<b>100</b>	<b>61.024</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

**Tabla 6: Evolución del gasto público social según participación en el PBI (% por niveles de gobierno)**

Año	Gobierno nacional	Gobs. provinciales y GBA	Gobs. municipales	TOTAL
1990	11,09	6,37	1,11	18,57
1991	11,43	6,84	1,35	19,62
1992	10,53	7,85	1,42	19,8
1993	10,22	8,48	1,56	20,25
1994	11,04	8,39	1,52	20,96
1995	11,36	8,38	1,44	21,17
1996	11,12	7,6	1,34	20,06
1997*	10,64	7,74	1,38	19,76
1998*	10,54	7,97	1,47	19,98
1999*	11,13	8,92	1,52	21,57
2000*	10,9	8,88	1,5	21,29
2001**	11,02	9,2	1,61	21,83

(\*) Provisorio / (\*\*) Estimación

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

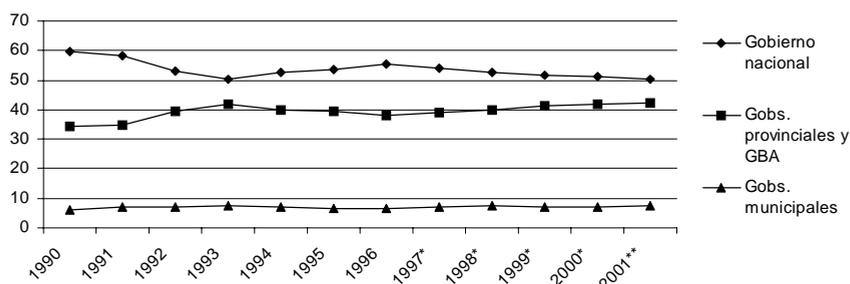
**Tabla 7: Evolución del gasto público social según nivel de gobierno (en %)**

Año	Gobierno nacional	Gobs. Prov. y GBA	Gobiernos municipales	TOTAL
1990	59,7	34,3	6	100
1991	58,3	34,9	6,9	100
1992	53,2	39,6	7,2	100
1993	50,4	41,9	7,7	100
1994	52,7	40	7,3	100
1995	53,6	39,6	6,8	100
1996	55,4	37,9	6,7	100
1997*	53,8	39,2	7	100
1998*	52,8	39,9	7,4	100
1999*	51,6	41,3	7	100
2000*	51,2	41,7	7,1	100
2001**	50,5	42,1	7,4	100

(\*) Provisorio / (\*\*) Estimación

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

1999, la estructura del gasto social consolidado sufrió las siguientes modificaciones menores: aumentó un 3% la participación del gasto en educación, se redujo un 6,2% la participación del gasto previsional, y creció en un 1,1% la participación en promoción y asistencia social y en un 2,4% la participación del gasto en trabajo. Sin embargo, aun cuando en el período la participación global del gasto social en el PBI no tuvo importantes alteraciones, hubo en esos años una relevante modificación: se transformó significativamente la forma en que se distribuyó dicho gasto entre los distintos niveles de gobierno (ver Tabla 7 y Figura 4). Así, puede observarse que entre 1990 y 2001, mientras el gasto social de la Nación se redujo un 9%, el de las provincias creció un 8% y el de los municipios un 1%. Estas modificaciones en la distribución del gasto social entre los distintos niveles de gobierno coinciden con los cambios en la distribución de las transferencias que fueron detectados en las páginas precedentes. En otras palabras, la tendencia hacia la descentralización de recursos que se verificó hacia las provincias y en menor medida hacia los municipios también se verificó en la distribu-

**Figura 4: Estructura del gasto público social según nivel de gobierno (% del gasto público social)**

(\*) Provisorio / (\*\*) Estimación

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

ción del gasto social. En este caso también, los mayores beneficiarios de la descentralización del gasto fueron las provincias, en desmedro de la Nación y, en menor medida, los municipios.

Ya hemos visto que entre 1990 y 1999 la estructura del gasto social consolidado sufrió sólo modificaciones menores. Cabe preguntarse, sin embargo, si la descentralización del gasto social hacia los niveles provinciales supuso algún cambio en la composición del gasto. La Tabla 8 nos da una primera respuesta a este interrogante. Entre 1990 y 1999 las provincias aumentaron su participación en casi todos los rubros que componen el gas-

**Tabla 8: Gasto social por nivel de gobierno, 1990-1999**

Año Función	1990				1999			
	Nación (%)	Provincias (%)	Municipios (%)	Consolidado (millones de \$)	Nación (%)	Provincias (%)	Municipios (%)	Consolidado (millones de \$)
Educación, cultura, ciencia y técnica	37,1	61	1,8	\$ 6.871	15,7	76,4	3	\$ 13.961
Salud	60,8	34,3	4,8	\$ 8.224	50,9	43,5	6,2	\$ 14.235
Agua potable y alcantarillado	14,1	85,8	0,0	\$ 268	17,2	82,8	0,0	\$ 395
Vivienda y urbanismo	6,0	93,9	0,0	\$ 1.383	0,2	99,8	0,0	\$ 1.249
Promoción y asistencia social	45,1	37,2	17,5	\$ 1.720	22,7	52,2	25,1	\$ 3.547
Previsión social	80,3	19,6	0,0	\$ 15.502	80,4	19,6	0,0	\$ 22.253
Trabajo	100,0	0,0	0,0	\$ 770	92,0	7,9	0,0	\$ 2.741
Otros servicios urbanos	0	13	86,9	\$ 1.552	0,0	13,5	84,1	\$ 2.644
Total	59,7	34,2	6	\$ 36.291	51,6	41,3	7,2	\$ 61.024

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

to social: educación, salud, vivienda, promoción y trabajo. Si bien todos estos rubros registraron aumentos, tres observaciones merecen ser destacadas:

- 1) Al igual que lo que sucede en la composición del gasto social consolidado, cuando se analiza la composición del gasto social a escala provincial los rubros educación y salud ocupan un lugar preponderante. Asimismo, es de notar que la participación de estos dos rubros crece significativamente en la composición del gasto social provincial. Dado lo señalado en el artículo de Falletti (2002), este resultado no debería sorprendernos.

- 2) Los datos también muestran la virtual desaparición del gasto en vivienda a escala nacional, y su concentración en el nivel provincial.

En la estructura del gasto provincial se observa también la aparición de un rubro inexistente en la década anterior: el gasto en trabajo.

¿Qué sucedió con la estructura del gasto social en el nivel municipal? Aquí también se registraron aumentos en la participación de varios rubros. Sin embargo, el aumento más significativo fue el que tuvo la participación del gasto en promoción y asistencia social dentro en la estructura del gasto municipal. Mientras que en 1990 los municipios gastaban el 17,5% de los recursos destinados a promoción y asistencia social, en 1999 estos rubros disponían del 25,1% de los mismos. Por lo tanto, a fin de evaluar si esta descentralización tuvo algún impacto sobre los modelos de gestión tradicionales, y en la democratización de las políticas públicas, en las próximas páginas consideraremos, a partir de algunos estudios de caso, la gestión que los municipios y las organizaciones hicieron de estos recursos.

## II. Descentralización y democratización de las políticas sociales en Argentina

En este apartado nos proponemos analizar el impacto que tuvo el proceso de descentralización en la orientación de las políticas y programas sociales. Más precisamente, nos preguntamos cómo los programas sociales focalizados (principal recurso de política social de los municipios en los '90) influyeron en las capacidades de los gobiernos locales, a partir de ser uno de los únicos rubros del gasto público social (GPS) que alcanzó un alto nivel de descentralización en este nivel de gobierno. El análisis del impacto de la descentralización de los programas sociales, tendrá especialmente en cuenta el caso de la Municipalidad de San Fernando, provincia de Bs. As., en el marco de la gestión del intendente Osvaldo Amieiro.

Este desarrollo se estructura en tres partes: Descentralización y gasto en programas sociales en Argentina; El enfoque de los programas descentralizados; y El municipio y la implementación de los programas descentralizados.

### **Descentralización y gasto en programas sociales en Argentina**

En el contexto regional de descentralización/desconcentración de políticas sociales, tanto la descentralización como la focalización se constituyeron en estrategias de apoyo a los programas de reforma del Estado y la economía. Se trataba de producir *compensaciones y mejorar la efectividad del*

*gasto*, para que entre los sectores más pobres se atenuaran los efectos recesivos de los programas de ajuste estructural.

Como se vio en el apartado anterior, en el marco de la reforma del Estado, las provincias y luego los municipios fueron objeto de políticas de descentralización. Esta estrategia tuvo dos propósitos principales: i) descargar parte del gasto social (salud y educación) de los presupuestos nacionales en las provincias; y ii). mejorar la eficiencia y eficacia del gasto, a partir de la ejecución descentralizada de los servicios.

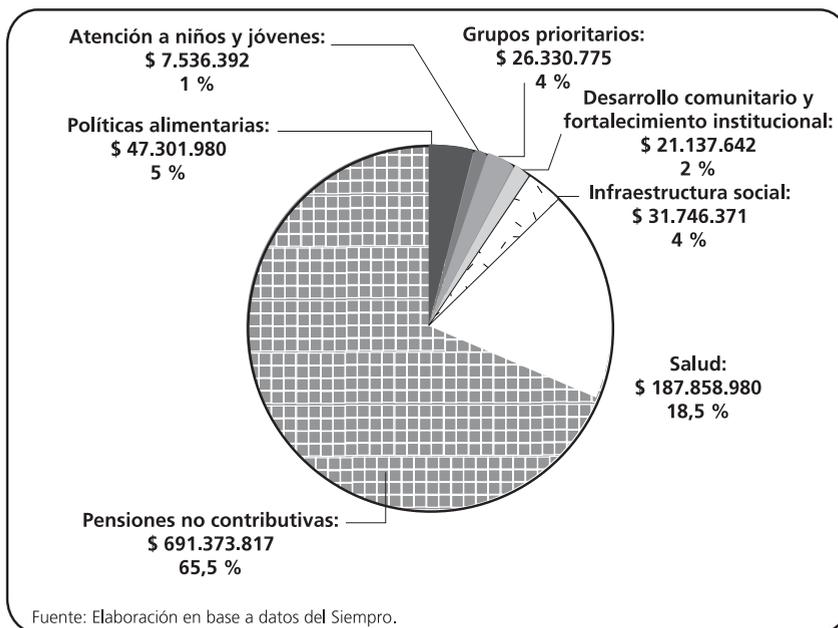
La descentralización tuvo expresiones claras a nivel de las provincias llevando el GPS de los gobiernos provinciales del 5,59 del gasto total en 1989 al 9,29 en el 2001. Por ejemplo, en el caso de la provincia de Buenos Aires, la relación en la ejecución del gasto consolidado *en promoción y asistencia social* en 1999 fue de 53% a nivel de la provincia y 23% en los municipios (Cuadernos de Economía, 2000). Es de considerar que en Argentina se pasó de menos del 35% de gastos ejecutados por gobiernos municipales y provinciales en 1985, a casi el 70% en 1999. Como se puede apreciar en la Tabla 8, el rubro más significativo en el incremento del gasto para los municipios fue la promoción y asistencia social, directamente vinculado a la ejecución de programas focalizados para población con NBI.

En cuanto a los montos y los criterios de distribución, y según estadísticas oficiales, excluyendo las acciones de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA), el promedio de gasto de los *programas sociales focalizados del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (MDSyMA)* fue de \$2,8 per capita. A su vez, si se analiza un mapa de la distribución del gasto por la cantidad de habitantes con NBI de cada provincia (Figura 4), se observa que la provincia que más fondos recibió con relación a las personas con NBI es Tierra de Fuego, con \$83,3 por persona con NBI. Le siguen en orden La Rioja con \$65,4 y La Pampa con \$54. No existe una correspondencia entre indicadores NBI y montos gastados por persona para casos como los de Jujuy o Formosa, que siendo provincias con índices de NBI más altos que los anteriores, consignan montos sensiblemente menores por persona con NBI: 38 y 18,3 pesos respectivamente (Siempre 2001).

Si bien se distingue la capacidad que tuvieron los municipios para ejecutar programas sociales, los programas sociales focalizados dependientes de Nación, correspondientes al ejercicio 2000, tuvieron un lugar residual dentro del GPS. Esta tendencia fue constante desde 1995 en adelante. En el Gráfico 1 se puede ver que los dos grandes rubros que absorben el presupuesto del sector son: las pensiones no contributivas (PNC), con más del 65% del gasto, y los servicios de salud destinados a los benefi-

ciarios del PNC, con más de 18%. La diferencia se distribuye entre el resto de los programas, siendo las políticas alimentarias las que alcanzaron en el 2000 un porcentaje significativo, del 5% del total.

### Gráfico 2: Montos devengados al 31/12/2000 por los programas sociales focalizados del MDSyMA (en pesos y en porcentajes)



Por otra parte, es necesario reconocer que aunque los montos no sean significativos dentro del gasto público total, los municipios que implementaron estos programas tuvieron la posibilidad de incrementar sus presupuestos en el área social y entrenar capacidades de gestión participativa en el territorio de carácter innovador y alternativo a los esquemas tradicionales asistencialistas y con una lógica de organización clientelar.<sup>4</sup>

Como se vio en la primera parte de este informe, si tomamos la ejecución del gasto social a nivel municipal como un indicador de descentralización, podemos observar que a nivel nacional y provincial hay evidencia de descentralización del gasto en dos áreas principales: servicios urbanos, y promoción y asistencia social. Según los datos de la Tabla 8, sobre gasto por

4. Para los municipios que ejecutaron programas focalizados (de carácter nacional o provincial) la incidencia de estos programas en sus presupuestos fue importante. Por ejemplo, en el caso de la MSF (Prov. de Bs. As.), de los 2,5 millones de pesos que ejecuto la Secretaría de Desarrollo Social en el 2000, el 45% eran partidas aportadas por estos programas.



servicios o continuidad), motivaron que los municipios medianos y grandes hayan sido los principales ejecutores de estos programas.

## En cuanto al enfoque de los programas sociales

En el caso de Argentina, tanto la descentralización como la focalización se introdujeron desde un discurso crítico al modelo de políticas sociales vigente, que era considerado excesivamente caro en comparación con otros países la región.<sup>5</sup> Los programas sociales focalizados, en el marco de la descentralización y reforma del Estado, han sido una metodología promovida y utilizada por los organismos de cooperación internacional (BID y BM) para influir en la orientación del modelo de bienestar en Argentina (Clemente, 2002).

Si relacionamos los montos financieros aportados por los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs) para programas sociales, vemos que en el 2000 éstos constituían menos de un 4% del total (alrededor de \$ 38,8 millones) de los fondos de los programas sociales; el resto provino de recursos nacionales.<sup>6</sup> En los últimos años esta relación se mantuvo constante. Es decir que la influencia de la cooperación externa en la orientación de los programas sociales no tuvo implicancias presupuestarias significativas en cuanto al aumento del gasto: sin embargo, no podemos dejar de considerar otros efectos, como cuestionar el sistema en áreas claves como sistema provisional, educación y salud (principales rubros del gasto público social total). Podríamos decir que en materia de orientación de las políticas sociales los BMDs lograron un proceso de *“máxima influencia externa al menor costo, sin oponer resultados de eficacia y eficiencia significativos al modelo anterior.”*<sup>7</sup>

Un estudio del BM (2000) contabilizaba 60 programas específicos de asistencia social en el ámbito federal, que por definición intentaban resolver defectos mayores del sistema de seguridad social y provisión de servicios sociales básicos e infraestructura, así como satisfacer las necesidades de grupos vulnerables. Según estimaciones del BM, estos 60 programas insumían aproximadamente el 0,6% del PBI y \$60 por argentino por año, o sea 3,8% del gasto del sector social total a nivel nacional y 0,68% del PBI (BM, 2000).

---

5. Según expresa el informe del Banco Mundial (2000) "Argentina tiene el índice de gastos del sector social a la altura de los países del primer mundo, tanto en porcentajes de PBI (17,6%) como en los valores absolutos (\$ 1.594 por año). Sin embargo, estos promedios encubren profundos focos de pobreza inducidos por una mala distribución del ingreso nacional y los recursos públicos".

6. Análisis del gasto de los programas sociales focalizados del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente durante el año 2000. Informes de Políticas y Programas Sociales. Siempro. Abril de 2001.

7. Estos niveles de influencia se deben también asociar al nivel de endeudamiento del país. Por ejemplo, en el 2001 los servicios de la deuda pública que tenía que servir el MDSyMA tenían un incremento del 30,5 % más en relación a 1999, mientras que el incremento del gasto social era sólo del 5,5% para el mismo período. (Siempro, 2000).

## La implementación de los programas descentralizados

Los municipios fueron los principales ejecutores de los programas sociales descentralizados/focalizados. En las próximas páginas se analizan las implicancias de estos programas en el desarrollo de nuevas capacidades.<sup>8</sup>

Para esto, y en relación a los casos analizados, se tomarán de manera preliminar tres de los muchos puntos de tensión que se pueden observar entre el modelo y su aplicación: i) áreas de incidencia; ii) mecanismos de inclusión, y iii) participación social.

### *i) En cuanto a las áreas de incidencia*

Teniendo en cuenta que se trata de programas nacionales destinados a grupos de riesgo (pobreza por NBI y vulnerabilidad), el promedio de gasto de estos programas fue bajo. Los programas con más recursos son los destinados a: i) tercera edad; ii) vivienda e infraestructura, y iii) atención materno-infantil. Otros rubros como: i) educación; ii) empleo y entrenamiento, y iii) niños y jóvenes, no superan asignaciones de entre 150 y 250 millones de pesos.

En cuanto a las vacancias, y considerando de manera ortodoxa el enfoque, hay omisiones notables tales como: prevención del embarazo adolescente, niños de la calle, o reinserción escolar primaria con enfoque de género (BM, 2000).

El relevamiento de programas municipales realizados con recursos propios da cuenta de la actuación municipal en áreas como juventud, discapacidad, mejoramiento de vivienda, turismo y seguridad, entre otras. Esto permite concluir que el gobierno municipal, con sus programas, tiende a *actuar en las brechas*, es decir asignar recursos propios para atender problemáticas no cubiertos por la oferta de programas descentralizados por Provincia o Nación. También es relevante la combinación de recursos de diferentes programas (nacionales y provinciales) según necesidades y posibilidades de financiamiento. Por ejemplo, a partir de combinar subsidios con programas para la generación de ingresos y/o la realización de obra para el mejoramiento comunitario.

### *ii) En cuanto a los mecanismos de inclusión y transparencia*

Los programas analizados tienen más de una focalización (indicadores socio-económicos, localización territorial, problemas y grupo étnico y de

---

8. La base empírica de estas observaciones son el resultado del estudio de caso de la Municipalidad de San Fernando (Prov. de Bs. As.) y consultas en otros tres municipios: Gualaguaychú (Prov. de Entre Ríos), Reconquista (Prov. de Santa Fe) y Moreno (Prov. de Bs. As.), que realizó el IIED-AL en el marco de la investigación.

género). Así, una misma familia puede ser objeto de uno o más programas focalizados, mientras que otras que guardan condiciones similares pueden quedar excluidas. Los programas focalizados nacionales y provinciales, si bien tienen un número significativo de beneficiarios (en correspondencia a los recursos que administran) focalizan territorios y grupos particulares de destinatarios dentro de los mismos sectores a los que están dirigidos. Por su parte, los programas municipales (aunque mucho más modestos en sus presupuestos) tienden a ser ofertados desde una concepción integral, privilegiando a la *familia* como sujeto de la política social. Esto en muchos casos se acompaña de mecanismos de control, tanto para la transparencia en los procedimientos de acceso y permanencia de los beneficiarios, como para la evaluación de resultados. En este sentido, ya en el 2000 en los municipios consultados se observaron iniciativas vinculadas a: la confección de un listado único de familias beneficiarias, la elaboración de un sistema de indicadores de riesgo social, y el monitoreo de los efectos de las prestaciones en salud y complementación alimentaria. Es de considerar que a nivel provincial y nacional, algunos de estos procedimientos aún están pendientes.

Como ya se planteó en otro apartado de este documento, en promedio estos programas no alcanzaban en el 2000 a un 35% de la población pobre. La cobertura (insuficiente) y el tipo de prestación (diferenciada) de los programas focalizados es otro elemento que da cuenta de una concepción de la política de asistencia, en la que el subsidio no está pensado para “elevar la plataforma” sino para actuar de manera temporal y subsidiaria. Otro aspecto a destacar es la iniciativa municipal para dar continuidad a programas discontinuados por los entes centralizados. Por ejemplo, en materia de seguridad urbana, en la Municipalidad de San Fernando (MSF) se impulsan los denominados “Foros de Seguridad”, estrategia que la provincia impulsó y luego discontinuó en 1999, y que el municipio siguió con recursos propios; o los subsidios a las organizaciones sociales (Programa Municipal SUMAR), para la concreción de sus emprendimientos comunitarios, como fue el caso del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV/MDSyMA).

Los programas municipales combinan más de una fuente de recursos y se caracterizan por hacer uso intensivo de los recursos preexistentes (personal municipal, equipamiento ocioso) y por utilizar un financiamiento que esté dentro del presupuesto corriente. Todo indica que se impulsa aquello a lo que se le puede dar continuidad, reduciendo en todo el riesgo de pagar costos políticos por la interrupción de los servicios que se prestan. La *administración de recursos* depende de la capacidad recaudadora del gobierno, de la capacidad tributaria de la sociedad local y de la relación

entre el costo de los servicios y las tasas que efectivamente se cobran por los mismos.<sup>9</sup>

### *iii) En cuanto a la participación social*

Finalmente, en este breve recorrido sobre la orientación de los programas descentralizados y sus efectos en el desarrollo de capacidades a nivel de sus ejecutores municipales, cabe una observación sobre la dimensión *participativa* que caracterizó la puesta en escena de estos programas. La convocatoria al sector no gubernamental, tanto de desarrollo como filantrópico, y la participación directa de los beneficiarios en torno a los recursos de los programas, ha sido una constante.<sup>10</sup> De hecho, se observa que estos programas establecieron canales directos entre sus beneficiarios y los ejecutores, que en algunos casos constituían el mismo grupo. Dado que las implicancias de la descentralización en las organizaciones sociales se desarrolla más adelante, aquí sólo tomaremos algunos aspectos desde la perspectiva del gobierno local.

Las experiencias en materia de participación de los beneficiarios son heterogéneas, pero ofrecen algunas regularidades tales, como: i) reconocer por parte de los beneficiarios nuevas capacidades para controlar y gestionar los programas de los que son objeto; ii) la conformación de redes de cooperación más estructuradas entre vecinos y organizaciones; y iii) nuevas articulaciones entre sociedad y Estado, producto de la interacción obligada que impuso el modelo de gestión asociada.<sup>11</sup>

Un aspecto a destacar es que los programas municipales (a diferencia de los provinciales y nacionales) tienden a establecer una relación directa con los beneficiarios (ya sean familias u organizaciones), sin constituir a las organizaciones sociales como mediadoras y/o co-ejecutoras de los servicios destinados a las familias (condición frecuente en los programas nacionales y provinciales). De lo antedicho se podría inferir que la municipalidad sigue utilizando y confiando en su sistema institucional para ejecutar las políticas sociales en el territorio. En cuanto a las ONG, se observan vínculos puntuales, derivados de requisitos impuestos por las provincias o la Nación para acceder a programas sociales.

---

9. Estos factores dan lugar a situaciones heterogéneas, según la capacidad de recaudación a nivel local, que se ve reflejada en los presupuestos municipales. Por ejemplo, en el caso de la MSF el presupuesto es de alrededor de 55 millones de pesos, mientras que en San Isidro (que es lindante a San Fernando) el presupuesto para el 2000 alcanzaba los 140 millones.

10. Tanto el BM como el BID acordaron mandatos de transparencia, fiscalización y participación para poner en práctica en sus programas de cooperación hacia los países miembros. Ver: Diana Tussie (1996).

11. De los programas analizados en este trabajo, se destacan en la línea de participación activa de los beneficiarios en su ejecución: PROMIN (BM), PAGV (BID) y ASOMA (SDSyMA).

El valor pragmático e instrumental que adquirió la participación en los programas focalizados permite esbozar por lo menos dos hipótesis. Por un lado, la que refiere a que estas experiencias dejan capacidad instalada en las organizaciones y permiten cierto empoderamiento frente a las arbitrariedades del poder político de turno. Por otro lado, y de manera complementaria, se estima que las capacidades (activos) que movilizan los programas participativos no se corresponden con la estructura de oportunidades que ofrece el contexto general, motivo por el cual al retirarse un programa no se pueden mantener los niveles de sustentabilidad de los recursos incorporados.<sup>12</sup>

En cuanto a los mecanismos para identificar y consensuar los problemas en los que el municipio debe centrarse, en el caso de la MSF se observa la modificación de los canales tradicionales de identificación de intereses: recepción de demanda espontánea y desempeño político-partidario-barrial asociado al cronograma electoral. Estos medios tradicionales, si bien persisten, están siendo paulatinamente desplazados por medios más democráticos y efectivos. Los mecanismos de consulta pública periódica se han extendido en el último tiempo, más allá de las disposiciones normativas de las provincias o las cartas orgánicas municipales. Los mismos dependen de la iniciativa de los intendentes; y su institucionalización depende de la comprobación de que estos instrumentos aumentan los niveles de gobernabilidad en el territorio.<sup>13</sup>

### **Observaciones sobre los programas descentralizados**

En materia de descentralización de programas sociales, se puede decir que la Argentina fue un gran laboratorio de experiencias piloto de focalización. El Estado nacional tuvo una actuación en la escala y estilo del sector no gubernamental (ONG), o sea: experimental, de baja cobertura e innovador. Por otra parte, para los gobiernos municipales estos programas significaron la posibilidad de incrementar los presupuestos en el área social y entrenar en el territorio capacidades de gestión participativa de carácter innovador y generalmente participativo.

El proceso de diseño y ejecución de las políticas públicas a nivel local es parte de las funciones que se atribuyen los municipios durante el proceso de reforma del Estado. Para los municipios, estos programas significaron un estímulo técnico y financiero importante, a fin de alcanzar mejores

---

12. Miguel Kazman (1999) plantea que el nivel de vulnerabilidad (como capacidad de control sobre los riesgos) se vincula con la capacidad del grupo familiar para manejar sus activos, como recursos requeridos para el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el medio. La noción de activos alude a los recursos de los hogares y las estrategias que éstos utilizan para mitigar sus problemas.

13. Conclusiones del Foro sobre "Impacto de la Descentralización en Argentina". Clemente y Kors (2001).

niveles de gestión frente a los problemas de las familias en sus territorios. Para la Nación y las provincias, estas políticas fueron la expresión contradictoria de un sistema de asistencia social pronto a colapsar por la falta de presupuesto suficiente y la explosión de la demanda, que incorporó a más de 7.000.000 de nuevos pobres a la lista de nuevos demandantes del Estado. Es en el marco de estas tensiones que tendríamos que analizar qué quedó de la descentralización de las políticas sociales focalizadas. Ahora que los pobres son la mayoría, qué pueden hacer los municipios con la experiencia adquirida en estos años, aunque con menos recursos, lo cual hace que en muchos casos no puedan mantener las prestaciones y se enfrenten con nuevos conflictos y el descrédito frente a la comunidad.

### III. Descentralización y democratización de la agenda municipal

En este apartado se analiza el impacto de la descentralización en el proceso de *construcción de la agenda municipal y el ciclo de implementación de las políticas sociales en el nivel local*. La hipótesis que guía este desarrollo es que en el marco del proceso de descentralización (incompleto y restringido) del que han sido objeto los municipios en Argentina, se han desarrollado capacidades de gestión que hacen que los municipios con mayor desarrollo dejen de ser meros ejecutores de programas para asumir responsabilidades como diseñadores de políticas. Este proceso de protagonismo creciente estaría asociado, entre otras cosas, a la capacidad del gobierno municipal para estructurar su propia agenda y a las capacidades técnicas y financieras que el municipio pueda poner a disposición de su programa de gobierno.

Este apartado comprende observaciones sobre la agenda municipal y su dependencia con otros niveles (nacional y provincial); también reflexiona sobre el proceso de identificación de problemas y la resolución de conflictos que devienen de la implementación de programas descentralizados; y finalmente comparte observaciones generales sobre el proceso de construcción de la agenda pública y su desarrollo. Al igual que en el apartado anterior, los insumos de este desarrollo devienen mayoritariamente del estudio de caso de la Municipalidad de San Fernando (MSF) y de los aportes producidos por intendentes y funcionarios en el marco del Foro sobre Impacto de la Descentralización en Argentina (IIED-AL/WWC).<sup>14</sup>

14. Más precisamente, esta sección analiza la implementación de un programa municipal de asistencia alimentaria, denominado GURI, que se viene desarrollando en el Municipio de San Fernando, de la Prov. de Bs. As., desde 1999, y que al momento de producirse este informe, en plena crisis, cubría las necesidades nutricionales de más de 600 familias. Este programa tiene por particularidad ser la derivación de un programa provincial descentralizado que luego, por decisión del gobierno local, derivó en una política municipal sostenida con recursos propios.

## La agenda municipal en el marco de la descentralización

Los programas sociales descentralizados que desde mediados de los '90 podían llegar a los municipios de tamaño mediano y grande, abarcaban: i) programas de salud preventiva y asistencia alimentaria dirigidos a grupos vulnerables (niños de entre 0 y 5 años, embarazadas y ancianos -sin seguro social-)<sup>15</sup>; ii) programas de asistencia y orientación a la familia y grupos de riesgo (no necesariamente NBI) para inversiones en materia de mejoramiento de vivienda, atención primaria de la salud (APS) y formación para el trabajo, iii) programas de fortalecimiento institucional dirigidos a organizaciones sociales con inserción territorial (sociedades de fomento, clubes, grupos de madres, etc.); y un cuarto grupo conformado por los programas de empleo subsidiados, dirigidos a jefes de familia desempleados, entre los que se destaca el Programa Trabajar.<sup>16</sup>

Como se planteó en secciones anteriores del presente trabajo, los recursos presupuestarios más significativos para los municipios provenían de programas provinciales y nacionales; es más en algunos casos esta era la única posibilidad que tenía el municipio de lograr algún impacto visible en materia social.

Entonces, conviene establecer diferencias entre los programas que efectivamente fueron descentralizados (permitiendo al municipio ingresar los recursos y administrarlos según sus necesidades), los programas que tuvieron ejecución descentralizada a través de la estructura administrativa municipal, y los programas que se ejecutaron desde los niveles centrales con focalización en el territorio (familias, personas, organizaciones). Sea cual fuere el modelo de gestión, se observa que en los casos donde no estaba prevista la participación del gobierno municipal, éste igual asume algún tipo de responsabilidad (ya sea de administración, ejecución y/o supervisión) que no está contemplada en el presupuesto del programa.<sup>17</sup> Lo mismo ocurre con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que deben participar como co-ejecutores de estos proyectos. De ahí que aunque los municipios no pudieran administrar los recursos de los proyectos

---

15. Se define como vulnerables a quienes -individual o colectivamente- no pueden acceder a bienes, recursos y capacidades socialmente disponibles, o sufren la desvalorización o la pérdida de los que disponen, o enfrentan inhabilitación para hacer uso de los mismos. La vulnerabilidad se traduce en la exclusión permanente o transitoria respecto de las fuentes y derechos básicos del bienestar (trabajo remunerado y estable, conocimientos y habilidades, tiempo libre, seguridad, servicios sociales, patrimonio económico, ciudadanía política, integración social e identidad étnica y cultural).

16. Los programas de empleo, que constituyeron una política sostenida en el marco de la reforma económica, no eran administrados financieramente por los municipios, pero significaron para muchos la posibilidad de ampliar su capacidad operativa a partir de poder incluir a los beneficiarios de dichos programas como trabajadores temporarios de las comunas.

17. Esto se puede observar particularmente en los programas de asistencia alimentaria Plan Vida (provincial), y ASOMA (nacional), que a su vez son los de mayor cobertura. La modalidad de implementación es a través de dirigentes barriales y organizaciones comunitarias; el municipio no administra, ni ejecuta los recursos.

con ejecución descentralizada, el gobierno municipal gestionó algunos de estos programas para que llegaran a su territorio, y si era posible con contraparte (insumos o recursos humanos), a fin de mantener algún control sobre los programas que la Nación o la provincia ejecutaban en su territorio.

## **Agenda pública y gestión de gobierno municipal**

La combinación entre demandas por parte de la gente y delegación de funciones por parte de las administraciones centrales, hace de la construcción de la agenda municipal un momento crítico en el que el municipio debe operar con sus restricciones sin perder capacidad de demostrar su poder de gestión como gobierno local.

Los funcionarios municipales consultados para este estudio (intendentes y secretarios) coinciden en asignar *al proceso de construcción de la agenda municipal* un valor instrumental, pero fundamentalmente *político*, porque les permite: identificar prioridades y recursos para el plan de gobierno y su futura ejecución, y -esencialmente- anticipar las alianzas que deberá establecer y/o consolidar el gobierno para legitimar su poder y desarrollar su plan. Según estos funcionarios, la situación misma de construcción de la agenda se constituye en un hecho político, en tanto puede ser una herramienta de convocatoria, intercambio y combinación del campo de la política partidaria, con la política de gobierno.

La evidencia empírica indica que los problemas que el gobierno municipal incluye en su agenda, son, en muchos casos, por falta de autonomía financiera, un desprendimiento de la agenda provincial. Según fuese la definición que el gobierno nacional o provincial tenía de los problemas sociales, los municipios podían acceder a recursos adicionales bajo el formato de programas descentralizados. A veces eso constituía el único recurso para incrementar su presupuesto por fuera de la coparticipación. De ahí que los gobiernos municipales traten de hacer coincidir su agenda con la provincial. Se puede decir que la agenda municipal goza de poca autonomía financiera y alta dependencia política respecto de los otros niveles de gobierno.

En cuanto a los mecanismos para identificar y consensuar los problemas en los que la escasa autonomía financiera del municipio debía centrarse, en el caso de la MSF se percibe la modificación de los canales tradicionales de identificación de intereses. Se observa la recepción de demanda espontánea y desempeño político-partidario-barrial asociado al cronograma electoral. Estos medios tradicionales, si bien persisten, fueron paulatinamente desplazados por medios más democráticos y efectivos que tienden a involucrar a la

población en las políticas públicas, tales como: jornadas consultivas, audiencias públicas, encuestas de opinión, foros permanentes, consejos consultivos, etc.<sup>18</sup> Hay que recordar que, para los intendentes, estos escenarios son vistos como herramientas de consenso y gobernabilidad, especialmente en cuanto a su capacidad de operar sobre las etapas de priorización de problemas y viabilidad de las soluciones, propios del ciclo de políticas públicas.

## El proceso de identificación y priorización de problemas

La reforma del Estado y el agravamiento de la crisis económica aumentaron las demandas hacia los gobiernos municipales de parte de la población. Por un lado se incrementan las demandas de atención y asistencia de necesidades sociales, y por otro aumentan las demandas de promoción y desarrollo de la ciudad. La atención de problemas sociales (muchos de ellos vinculados a la subsistencia y reproducción de las familias) y relativos al desarrollo de las ciudades, excede en magnitud y competencia las actuaciones municipales tradicionales. Algunas de estas funciones tradicionales son: servicios (subsidiados) de protección social y asistencia directa (guarderías infantiles, comedores escolares y comunitarios, atención primaria de salud, etc.), mantenimiento de los servicios públicos de la ciudad, y la posibilidad (ocasional) de ejecutar obras de infraestructura y vivienda social en pequeña escala. Las nuevas expectativas y demandas se vinculan a temas donde aún no habría competencias institucionales, ni económico-financieras, tales como: seguridad, empleo productivo, atención hospitalaria y, en menor medida, educación (Clemente, 2001).

En cuanto a la relación entre demanda y expectativa de la ciudadanía local hacia el gobierno municipal, la evidencia indica que si bien se esperaba que el municipio actuara en temas como *seguridad y empleo* (para los que no tiene competencias institucionales, ni financieras), las demandas siguen concentrándose en las funciones para las que están tradicionalmente habilitados. Se puede decir que en los temas que exceden la órbita municipal se espera que el gobierno local se constituya al menos en receptor y mediador de respuestas frente a los otros niveles de gobierno, particularmente el provincial.<sup>19</sup>

18. Por ejemplo, en el caso de la MSF se implementan las denominadas jornadas consultivas, las cuales fueron un dispositivo pre-electoral concebido para direccionar la plataforma de gobierno en las elecciones del 2000, que luego se continuó como un instrumento de monitoreo y participación de los vecinos y las organizaciones en la política de gobierno.

19. A partir de un estudio realizado por el PNUD en el marco del *Informe sobre Desarrollo Humano de la Provincia de Bs.As. 2000*, se estableció que los bonaerenses consideran que los municipios deberían prestarle atención a los temas de trabajo (25%), seguridad (17%), salud (13%) y educación (9%). Recién en el 5° y 6° lugar, respectivamente, aparecen obras públicas (8%) y alumbrado, barrido y limpieza (6%). Esto habla de las expectativas de los ciudadanos en cuanto a nuevas funciones que no son acompañadas con competencias normativas, ni presupuestarias. Por otra parte, una encuesta de opinión realizada por la MSF en el mismo año registraba que los vecinos, al ser interrogados sobre la evaluación que hacían de la gestión, priorizaban el cumplimiento de las tareas tradicionales, para las que sí cuenta la municipalidad con presupuesto y competencias.

A medida que la situación socio-económica se torna más crítica, los sectores afectados requieren del municipio más capacidad de negociación frente a los organismos responsables de brindar el recurso. Esto es particularmente visible en materia de políticas de subsidios por desempleo. Es decir que frente al problema y desde la perspectiva de la ciudadanía local, el municipio debe actuar como un aliado para incrementar la llegada de recursos al territorio. Los gobiernos municipales reconocen que su capacidad de negociación para obtener los recursos está relacionada con el control y/o prédica que puedan demostrar sobre el movimiento social en su territorio. De ahí que el arribo o no de un programa descentralizado en el municipio no depende sólo de elementos objetivos (por ejemplo, indicadores de pobreza). Los programas descentralizados fueron un elemento de negociación entre el municipio y los gobiernos centrales. Sobre todo por la capacidad de estos programas de incrementar el presupuesto municipal, aunque más no sea de manera coyuntural.

Los municipios de mediano y gran tamaño han creado áreas de *producción y empleo*, así como programas en materia de seguridad. En algunos casos, los municipios sólo comprometen recursos humanos preexistentes y sin presupuesto propio, como paso previo para la gestión de recursos adicionales y también como un modo de dar señales a la comunidad de su atención respecto a estos temas, donde se observa la ausencia de los gobiernos centrales. Es esta una estrategia que pretende dar algún tipo de *entidad institucional* a problemas que adquieren gravitación en la vida cotidiana de la gente, independientemente de que el municipio, por limitaciones presupuestarias e institucionales, pueda dar una respuesta efectiva para su satisfacción en el corto plazo. Algunos ejemplos de este tipo de respuesta son: secretarías de la Mujer, Medio Ambiente, Juventud, foros de seguridad, comisiones para preservación del patrimonio, etc.

La posibilidad de pasar del plano del reconocimiento (entidad del problema) al de su transformación por la acción municipal, dependerá finalmente de la gravedad del problema y la contraparte de recursos que pueda destinar el municipio.<sup>20</sup>

A fin de construir la agenda pública institucional, los funcionarios consultados plantean que las prioridades deben corresponderse con las funciones esperadas (que son las tradicionales), lo que no inhibe la preocupación por la compensación de los efectos de problemas tales como el desempleo, la seguridad y/o la contaminación ambiental (sobre los que no hay

---

20. El caso de las políticas de vivienda en la Provincia de Bs. As. es un ejemplo de cómo a partir de los programas descentralizados que se pusieron en práctica en 1991 se definieron a nivel municipal áreas de competencia en el tema (secretarías y/o direcciones de Vivienda) y capacidades para tener políticas propias de ordenamiento urbano con algún grado de autonomía.

competencias). Actualmente los municipios están desbordados por la creciente demanda de asistencia directa (programas alimentarios, medicamentos, guarderías infantiles) y de prestaciones sanitarias en el primer y segundo nivel de complejidad (incremento de la demanda). Al respecto existe la percepción de que la posibilidad de mantener consenso depende de la continuidad de la asistencia directa y de algunas incitativas de inversión valoradas por el conjunto de la comunidad, independientemente de que favorezcan más o menos a uno u otro grupo poblacional, como puede ser el asfaltado de calles principales, vivienda social, pasos a nivel, etc.

Según Aguilar Villanueva (1992), las políticas de gobierno relativas a asuntos específicos de intenso interés público de los grupos y comunidades, se han vuelto el lugar crítico del consenso y el conflicto, porque ellas cristalizan o malogran la representatividad, constitucionalidad, publicidad y racionalidad de los gobiernos. De esta afirmación se desprende la necesidad de identificar cuáles son los mecanismos que se combinan para que un problema pase a formar parte de la agenda institucional municipal, y se mantenga en ella con algún grado de autonomía respecto de los recursos externos, cuya proclividad atenta contra la continuidad de las políticas que puede impulsar como propias el gobierno municipal.

Según la evidencia obtenida por esta investigación, la constitución de un programa descentralizado en una política municipal estaría vinculado más a cuestiones políticas y técnicas, que a presupuestarias. De manera preliminar, puede afirmarse que el municipio asume programas provinciales, como políticas propias, cuando: i) existe consenso sobre el problema que atiende el programa y las posibles soluciones; ii) se reconocen impactos negativos asociados al problema principal, y iii) el grado de conflictividad en el desarrollo (implementación) del programa provincial se torna insostenible. A continuación se hace una breve referencia a cada uno de estos puntos.<sup>21</sup>

i) *Consenso sobre el problema y la importancia de intervenir con mayor protagonismo.* Esto que parece obvio, supone un proceso de convergencia de fuerzas y actores. Son dos los elementos que pueden contribuir a esta definición: a) la evidencia contundente (información actualizada y publica sobre el problema) y b) el liderazgo político de quien impulsa desde el gobierno municipal el proceso. Es decir, un elemento técnico y otro político. Un ejemplo de este tipo de problemas podría ser el de los programas de salud y asistencia alimentaria que, por responder a problemas sociales reconocidos por todos, no encuentran obstáculos para in-

---

21. Estas observaciones se desprenden del análisis del programa municipal de complementación nutricional "GURI", que ejecuta con recursos propios la MSF y derivó de un programa focalizado provincial ("Eva Perón").

gresar a la agenda institucional, sin oposición de los grupos que no son beneficiarios pero actúan de manera solidaria con los grupos afectados. En la coyuntura actual, los programas de empleo encuentran la misma receptividad. En cuanto al grado de consenso sobre las soluciones, este aspecto es planteado como determinante y remite a la relación entre lo político y lo técnico. La posibilidad de que el municipio pueda diseñar una política social propia parece tener fuerte relación con el liderazgo político que asume el intendente a la cabeza de su gabinete. En los casos analizados los técnicos coinciden en señalar que es la perspectiva del intendente la que habilita la innovación o introducción de cambios en la gestión y la que determina la búsqueda de soluciones alternativas a las que ofrecen los niveles centrales.<sup>22</sup>

ii) *Impactos negativos*. Este componente funciona sobre la base de la capacidad de articular información y poner a consideración problemas concurrentes. Como resultado de la excesiva focalización de la que han sido objeto los programas sociales, es común que se produzcan externalidades negativas y/o omisiones importantes en torno a problemas concurrentes. Cuando es posible demostrar que un problema y su posible solución multiplican los efectos positivos que se pueden alcanzar con el mismo esfuerzo técnico y financiero, es posible que se defina el pasaje de ejecutor a promotor de una política municipal. (Por ejemplo, en la línea del problema del déficit alimentario en población con NBI, desde una perspectiva socio-sanitaria se demuestra que a partir de invertir en este aspecto (adicional alimentario) se incide también en la tasa de mortalidad infantil.) Este aspecto dependerá, entre otros factores de la capacidad del gobierno municipal para demostrar estas asociaciones y establecer cadenas de causalidad en las que puede influir dentro de su restringido campo de competencias institucionales y presupuestarias.

iii) *Grado de conflictividad de los programas descentralizados*. Los problemas políticos o técnicos propios de programas sociales diseñados en los niveles centrales (provinciales o nacionales) pueden ser motivo de conflicto entre actores políticos y sociales involucrados de manera directa o indirecta en los programas descentralizados y en los que la gestión municipal considere que puede tener injerencia. Entre los problemas que se pueden identificar en los programas cuya ejecución ha sido descentralizada, se mencionan: a) excesiva focalización, b) falta de control sobre la aplicación de recursos, c) mala relación costo-beneficio (por el sistema de administración) y d) problemas de cobertura. Todos son problemas que el gobierno provincial o nacional tiende a no reconocer como propios, puesto que el

---

22. Así, el nuevo programa llegaría a las familias con 4 entregas (al mes) de alimentos preparadas por nutricionistas y un sistema de contraprestaciones para asegurar el seguimiento sanitario de los niños hasta los 10 años.

conflicto que generan se manifiesta en el territorio y entre actores locales (beneficiarios, dirigentes sociales y políticos, organizaciones, etc.).

Como se desprende de los párrafos precedentes, son varios los factores que confluyen para que un tema sea definido como parte de la agenda y se realicen intervenciones significativas en torno a él.<sup>23</sup>

## **Agenda municipal y resolución de los conflictos**

El desempeño en situaciones de conflicto permite reconocer las capacidades instaladas de gestión que se ponen en juego ante una situación que puede amenazar el control político del gobierno sobre los problemas y las soluciones en su territorio.<sup>24</sup>

El conjunto de situaciones conflictivas descritas por los funcionarios y técnicos municipales consultados, se pueden clasificar en dos grupos: i) los conflictos vinculados a la falta de recursos para la satisfacción de demandas, y ii) los vinculados a la falta de consenso en los procedimientos de resolución (mediación o no recursos). Para los funcionarios consultados, la categoría de conflicto parece reservarse a situaciones que guardan algunas regularidades; se trata de situaciones con potencial para generalizarse a otros grupos o sectores que pueden solidarizarse o identificarse con esa situación problemática, y situaciones que pueden disminuir la credibilidad y/o legitimidad del gobierno municipal. Obviamente, estos fenómenos se pueden dar de manera asociada.

Por ejemplo, en el caso de la MSF, los principales conflictos identificados en el período de la reforma del Estado han estado asociados a cuestiones de orden político-institucional, tales como: i) pérdida de elecciones o mayoría en la representación del Concejo Deliberante; ii) cambios en el modelo tradicional de gestión asociado a formas clientelares, y iii) enfrentamiento con las empresas de servicios públicos privatizadas y contratadas (recolección de residuos, abastecimiento de luz, cloacas y agua potable). Curiosamente, no se mencionaron conflictos de orden económico-financiero y sí aspectos que de un modo u otro afectaban de manera directa la legitimidad y, por ende, la gobernabilidad del ejecutivo municipal en su territorio.

---

23. En este caso, el conjunto de factores señalados motivaron que las autoridades municipales dispusieran recursos propios para modificar el programa provincial y concurrieran con una propuesta que cambiaba sustancialmente el programa "enlatado", que pasó de 600 a 2.600 beneficiarios, a la vez de dignificar la modalidad de administración del recurso e incrementar su impacto, en tanto pasó a ser un programa de nutrición con enfoque preventivo. En cuanto al presupuesto, en un principio la relación fue 30% de la provincia y 70% del municipio, pero luego el porcentaje municipal se fue incrementando hasta llegar al 100%. Actualmente el programa llega a un 20% más de familias que en el 2001, y es el principal programa que desarrolla el municipio con recursos propios.

24. Según el enfoque que proponen Mack y Snyder (1974), los conflictos se originan en la "escasez de posiciones" y en la "escasez de recursos". En tal sentido, reflejan luchas por el poder (es decir, la necesidad o deseo de lograr cambiar el control), y las acciones opuestas se dirigen al cambio o la preservación de las relaciones de poder existentes -es decir, el control sobre objetos y comportamientos-.

## Cientelismo y políticas descentralizadas

El clientelismo político es una modalidad de gestión enraizada en la gestión pública de las políticas sociales. A nivel local, este modo de administrar recursos está naturalizado. A la descentralización se le adjudica capacidad de neutralizar este tipo de dispositivos a partir de democratizar las relaciones entre los actores que participan de una política social. A los fines de esta investigación se revisó este aspecto y sus cambios en los últimos años.

El actor y su comportamiento deben ser analizados en función de tres componentes: sus intereses, sus recursos, y sus ideas y entendimientos (Acuña y Repetto, 2001). En cuanto a los intereses, se puede acordar que un sistema clientelar necesita de dos partes, y eso supone intereses mutuos que se satisfacen y constituyen una relación sustentada en algún tipo de reciprocidad. En el caso de que el gobierno municipal “no juegue” de acuerdo al modelo tradicional de gestión clientelar<sup>25</sup>, se impone una ruptura en la forma de compartir el control sobre los recursos, la cual constituye un conflicto de interés para el municipio, que pone en riesgo su alianza electoral (con dirigentes y punteros barriales). Esta ruptura de intereses es “inconfesable” por su carácter corporativo y el conflicto queda circunscripto a funcionarios y punteros políticos.

En el caso analizado, los testimonios señalan que el modelo tradicional de favores clientelares significó un gran descrédito para la gestión de gobierno. El descrédito se manifiesta en el retiro de confianza del ciudadano común al momento de votar, y es a su vez la motivación para producir cambios en el modelo de gestión, reemplazando el clientelismo por métodos de trabajo (planificación, capacitación de voluntarios, evaluación participativa, etc.).

El cambio en el modelo de gestión clientelar parece responder a una necesidad política que propone “nuevas reglas del juego” para todos. En ese sentido, los elementos que favorecen este pasaje, según sus impulsores, son: i) la existencia de un proyecto público y consolidado sobre la base de un plan de gobierno consensuado; ii) la participación calificada, en tanto se adhiere a un proyecto social por convicción y esta participación está calificada y reconocida por el otro; es el caso de la capacitación de voluntarios y promotores barriales; iii) reglas del juego claras y para todos (por ejemplo, que todos conozcan los criterios de admisión a un programa so-

---

25. Tomamos el concepto de *juego*, en el sentido que lo plantea E. Bardach (en su estudio introductorio), como las estrategias y técnicas de interacción -la interacción estratégica- por medio de las cuales entran en relación recíproca actores independientes, poseedores de diversos recursos que la política o el programa contempla como componentes necesarios del evento deseado. *Juego* está utilizado como un sinónimo de control, como problema principal de la implementación.

cial y que éste pueda ser pautado es un modo de demostrar cambios en las reglas del juego); iv) finalmente, se ve la posibilidad de marcar resultados como un modo de estimular el sentido de la acción conjunta sin la necesidad de mediaciones clientelares.

En cuanto a los recursos, se observa que en municipios medianos, el gobierno comunal puede constituirse en actor, frente a la provincia, en tanto tenga o no alguna capacidad de inversión propia en torno al programa en cuestión. En los casos analizados se observó que cuando media decisión política se definen coaliciones que a su vez potencian los recursos de los que se dispone.

En conclusión, la lógica con que los actores políticos definen y elaboran la agenda municipal tiene las siguientes características: i) identificación de los problemas, considerando intereses comunes y diferenciados por sector social; ii) consenso en los problemas comunes, con eje en el desarrollo de la ciudad; iii) priorización de los problemas desde una visión de resolución, con el mayor grado de autonomía (asociado a recursos propios) y externalidades positivas de bajo costo y alto impacto; iv) reconocimiento de las alianzas y negociaciones que implica la incorporación de cada uno de los problemas a la agenda, lo que supone sentido de oportunidad y capacidad de posicionamiento frente a esos actores y finalmente estimar el grado de satisfacción (modificaciones visibles del problema) que se puede alcanzar en el corto y mediano plazo, según los tiempos que imponen los calendarios electorales.

#### **IV. Las organizaciones comunitarias y el impacto de la descentralización de programas sociales**

En este último apartado se analiza el efecto de la descentralización en las organizaciones sociales, particularmente en las de base, por ser las que resultaron co-ejecutoras y principales destinatarias de los denominados programas descentralizados. Las organizaciones de base fueron objeto de múltiples intervenciones por parte de los agentes de política social centralizados, y al igual que los municipios fueron vistas más como ejecutores que como actores del proceso de articulación de las políticas públicas descentralizadas. Cuando en este proceso de desconcentración de funciones no hubo una descentralización asistida (en recursos técnicos y financieros), las organizaciones ganaron en capacidades y fortalecimiento institucional, tanto frente a los entes públicos, como ante sus propios beneficiarios comunitarios.

Este apartado comprende una caracterización de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) del tipo de base; una descripción de las principales dimensiones institucionales en las que se observan nuevas capacidades

de gestión, y observaciones en torno al proceso de articulación gobierno/OSC. Los desarrollos se fundan en el análisis de dos programas descentralizados que se ejecutaron en la Municipalidad de San Fernando (MSF), tomada como caso de análisis de esta investigación.

## **Caracterización de las organizaciones sociales**

El término “OSC” engloba un sinfín de organizaciones, heterogéneas no sólo por las temáticas en que inscriben su trabajo sino también por sus modalidades de funcionamiento, estructura, objetivos institucionales, etc. Incluyen tanto organizaciones barriales, mutuales, clubes y sociedades de fomento, como fundaciones, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales que trabajan en temáticas de promoción y desarrollo.

En la década del '90, la reforma del Estado y la consecuente restricción de las funciones de éste, dio al sector de las OSC un protagonismo inusual en su historia en Argentina. Esta expansión se consolidó con los procesos de descentralización y reforma del Estado, especialmente a través de la implementación de proyectos a nivel local. Las OSC fueron particularmente receptivas a los nuevos mandatos, que suponían una nueva manera de incidir en las políticas públicas en el marco de democracias participativas.

En relación a este protagonismo, promediando la década del '90 se comenzó a estimar cualitativa y cuantitativamente su aporte y capacidad para contribuir a la atención de grupos vulnerables y con soluciones para el desarrollo social, particularmente a nivel local. En 1995 se crea el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, con la finalidad de interactuar con las organizaciones de la sociedad civil para facilitar la puesta en marcha de un nuevo modelo de gestión de las políticas sociales. El rol del CENOC no es la intervención directa, la regulación de actividades o el financiamiento, sino la generación de espacios de diálogo y participación ciudadana, actuando además como articulación entre el Estado y este sector.

El CENOC diseñó una base de datos constituida con la información proporcionada por las organizaciones en forma voluntaria, registrando, hasta mayo de 1999, a 5.700 entidades, número que se amplía a razón de 100 nuevas organizaciones por mes.<sup>26</sup>

Esta base de datos establece una diferencia entre las OSC registradas como entidades de apoyo y las de base, que arroja los siguientes resultados a

26. Desde 1997, el CENOC ha pasado a tener bajo su órbita el manejo del Registro Nacional de Entidades de Bien Público. La entidad fue creada en 1937 con el objetivo de registrar las “Obras de Asistencia Social de la República” y a la fecha cuenta con 5.471 entidades; pero de ellas son menos de 1.000 las que periódicamente presentan su información a este Registro.

nivel nacional: 46% son organizaciones de apoyo y el 54% son organizaciones de base. La diferencia entre ambas es la procedencia de sus miembros y los destinatarios de sus actividades. Mientras que las organizaciones de base están integradas por personas de la misma comunidad, actuando principalmente en torno a estos integrantes u otros miembros, las organizaciones de apoyo están formadas por personas que no forman parte de la comunidad en la que actúan. Por lo general, las organizaciones de apoyo actúan sustentando la labor de las organizaciones de base a través de donaciones, capacitación o asesoramiento, ya que frecuentemente estas últimas poseen una capacidad de gestión poco desarrollada, y por lo general carecen de recursos humanos. Por su parte, las organizaciones de apoyo cuentan con recursos humanos de formación profesional y profesionales con estructuras organizacionales que les permiten contar con capacidad de gestión y gerenciamiento, así como también para la búsqueda de fondos para su financiamiento.

Los proyectos que ejecutan las organizaciones de base se encuentran orientados, fundamentalmente, a ayudar a quienes están necesitando cubrir una necesidad básica, al mejoramiento de la comunidad en la que están insertos y -no menos importante- a capacitar para la superación de problemas.

Una encuesta realizada por la CTA (Central de Trabajadores Argentinos) a 265 organizaciones comunitarias de 24 municipios del conurbano bonaerense en el año 2000, arroja datos tales como que el 68% de las organizaciones entrevistadas trabajan exclusivamente en su barrio de origen, mientras que un 24% extienden sus funciones a otros barrios del mismo municipio<sup>27</sup>. Estos datos muestran el carácter territorial del trabajo de dichas organizaciones. Otro dato interesante se relaciona con la voluntad de participación en las decisiones que toma el municipio, pues un 90% se manifiestan a favor de dicha participación, y un 88% muestra una actitud favorable hacia la coparticipación en el diseño inicial de los programas o en la planificación a nivel del municipio o del barrio. Estas organizaciones han pasado a desempeñar un rol de nexo entre programas sociales y planes de gobierno, y los barrios.

En un tercio de las asociaciones entrevistadas, los ingresos externos son más importantes que otras fuentes de financiamiento; menos de dos tercios de las OSC se sostienen principalmente con ingresos generados por actividades propias o por el cobro de cuotas sociales.

---

27. La mencionada encuesta se confeccionó a los efectos del encuentro "Movimiento Social y Representación Política". Central de Trabajadores Argentinos (CTA), 2001. UNGS.

Tomando en cuenta el financiamiento de las asociaciones abocadas al tratamiento de la vulnerabilidad social, vemos que más de la mitad de ellas se financian fundamentalmente con fondos de origen externo. Sin embargo, este dato no alcanza para determinar el grado de dependencia de esas asociaciones, dado que no toma en cuenta que en el 57% de los casos ese financiamiento de origen externo proviene de más de una fuente.

En una encuesta realizada por el IIED-AL en el Municipio de San Fernando<sup>28</sup>, a una muestra de organizaciones de base e intermedias, se observó que: i) todas las organizaciones tienen contacto frecuente con el municipio; ii) el 70% de ellas manifestaron tener algún tipo de relación de trabajo directo con la comuna.

La mayoría de las organizaciones encuestadas dijo tener frecuentes contactos con el gobierno local y trabajar conjuntamente con el municipio. Varias explicaron que se vinculan con más de un área o funcionario. Este indicador, extensible a otros municipios, muestra un escenario frecuente de colaboración entre municipio y organizaciones sociales, al tiempo que indica una relación entre organizaciones en desmedro de las relaciones personales que caracterizaban los modelos de gestión tradicionales.

### **La relación Estado - sociedad civil**

El análisis del impacto de la descentralización en las organizaciones de base territorial indaga sobre las transformaciones que éstas han sufrido a partir de su participación en programas descentralizados y sobre el cambio en la configuración de las relaciones entre actores (fundamentalmente entre gobierno local y organizaciones de la sociedad civil) que se encontraron interactuando de manera casi obligada en torno a los programas sociales focalizados.

A partir de que las organizaciones sociales de base (OSB) comienzan a trabajar de manera más activa en los programas sociales, gran parte de su esfuerzo se concentra en tareas de asistencia directa, como los casos de los centros de jubilados que distribuyen bolsas de alimentos y/o remedios para personas de la tercera edad; los clubes deportivos y las sociedades de fomento que desarrollan actividades para niños, brindando copa de leche o apoyo escolar; y las juntas vecinales y las sociedades de fomento que también atienden reclamos más generales que hacen al interés colectivo de barrio, como conseguir o mejorar la calidad de los servicios públicos.

---

28. Encuesta con organizaciones de base de San Fernando, realizada por el IIED-AL, marzo de 2001.

A partir de la instauración de procesos descentralizados, las organizaciones sociales -además de realizar estas tareas- son convocadas a trabajar en problemáticas de mayor alcance, como: mejoramiento barrial, programas de prevención, emprendimientos productivos, etc.

A partir de la ejecución de algunos de estos programas, las OSB se repositionan y en algunos casos hasta se autodefinen como socios necesarios e indispensables para la viabilidad de las políticas que el gobierno local quiera implementar.

Las organizaciones debieron sumar a sus roles tradicionales de comunicadores e intermediarios entre el vecino y el gobierno local o provincial, la representación de intereses ante la empresa privada y, sobre todo, reinterpretar la racionalidad y lenguaje de la misma ante la comunidad. Asimismo, debieron asumir roles organizacionales (cuadrillas de trabajo), administrativos (cobro de cuotas) y técnicos (monitoreo y coordinación).

La descentralización de políticas y el consecuente aumento de responsabilidades y capacidades no pusieron en riesgo ni la calidad ni la cantidad de las prestaciones que las organizaciones brindan. Por el contrario, en los casos analizados, comparando las prestaciones brindadas por las organizaciones barriales y el gobierno local (comedores barriales, cursos de capacitación, casas del niño, asesoramiento jurídico, etc.), no se observa diferencia en la calidad de las mismas. Es de considerar que las organizaciones administraron los recursos financieros necesarios para hacer una prestación adecuada, pero a la vez pudieron optimizar algunos resultados, como producto de su aporte de trabajo voluntario y su preocupación por hacer buen uso del dinero disponible.

Desde la perspectiva de los dirigentes, la ejecución de proyectos en casi todos los casos ha significado para las organizaciones barriales una instancia de consolidación institucional. Éstas han aumentado su capacidad de ejecución y gestión, y su poder de negociación frente al gobierno local. Las nuevas capacidades adquiridas a partir de prácticas descentralizadas, se relacionan con la gestión de recursos, con el monitoreo de obras edilicias y de infraestructura, con la coordinación de equipos de trabajo rentados y voluntarios, y con nuevos tipos de liderazgos.

### **Nuevos espacios de negociación**

El modelo de gestión asociada abrió un nuevo escenario para la interacción entre las instituciones, representando una alternativa al modelo preexistente de gestión radial entre las organizaciones de la sociedad civil y

el gobierno municipal. Generó un cambio de posicionamiento de las organizaciones y dio lugar a la posibilidad de que se tejiera una red donde las organizaciones generaron e implementaron vínculos de cooperación entre sí. Los dos casos analizados presentan diferencias según esté previsto o no el espacio para producir negociaciones (mesas de gestión, foros de seguimiento, etc.). En aquellos donde esta previsión existe, es posible estructurar y anticipar la resolución de los diferentes conflictos a lo largo de la ejecución del programa. En los otros casos, cuando no están determinados previamente, de todos modos estos espacios se originan, pero cuando los conflictos ya están presentes. A manera de síntesis podemos decir que se dieron distintas instancias de negociación, algunas de las cuales podemos caracterizar de la siguiente manera:

- ***Negociación entre organizaciones.*** A partir de experiencias que suponen compartir recursos en el territorio y/o establecer prioridades en el marco de una planificación participativa.

- ***Negociación con el gobierno local.*** Para obtener recursos y para acceder a información, o para que la organización sea priorizada por nuevos programas descentralizados.

- ***Negociación con las empresas.*** En los casos en que éstas participan, como es el caso de la provisión de servicios de agua potable, se observan dos planos de conflicto: ser o no beneficiado con los nuevos servicios (cliente o no cliente). Y se estructura alrededor de la distribución de responsabilidades y de la sustentabilidad de las obras (si éstas quedan en manos de las organizaciones barriales, con o sin recursos técnicos y financieros adecuados).

- ***Negociación multiactoral por los resultados.*** Tiene que ver con escenarios de evaluación y planificación participativa, contemplados en algunos programas descentralizados. Son ámbitos destinados a identificar alianzas, clarificar objetivos de los programas (según la perspectiva de los beneficiarios y los ejecutores) y transparentar decisiones y acuerdos entre partes.

A su vez, la participación en programas descentralizados ha generado nuevas relaciones interinstitucionales, profundizando la promoción de redes interbarriales, abriendo espacios de intercambio de experiencias e información y, sobre todo, generando nuevos escenarios para la negociación y resolución de conflictos críticos. Si bien en una primera instancia esto puede ser inducido por los programas, se observa después una continuidad (diferenciada para cada barrio u organización) de respuesta y de empleo de metodologías, que se mantiene frente a problemas puntuales.

En conclusión, la institucionalización de nuevas prácticas descentralizadas es parte de procesos que se han iniciado en los últimos tiempos, donde la voluntad de los actores intervinientes es que estas políticas y programas se reproduzcan facilitando instancias cada vez más abarcativas y participativas. Los procesos descentralizados favorecen la construcción de un tejido social que sostiene la acción y las políticas, permitiendo, a su vez, la reforma para atender las demandas locales.

Estos procesos descentralizados encierran también ciertas contradicciones. Si bien es posible percibir la transformación de las relaciones entre las OSC y el gobierno local, no es tan claro que estas transformaciones se den también en las organizaciones. Aún hoy se percibe la falta de verdaderos procesos de democratización interna en las OSC. La convivencia de prácticas sociales más y menos democráticas en el ambiente externo se reproduce también internamente. Muchas organizaciones cuentan con fuertes liderazgos internos (sumamente importantes en los procesos de desarrollo), que no se renuevan, y en muchos de los casos tampoco amplían su base de consenso.

## V. Conclusiones Generales

Al igual que sucede en otros países, en la Argentina la estructura federal permite a cada provincia fijar su propio régimen de autonomía municipal. Por eso, la forma específica que adquirió la descentralización fiscal y política de las provincias y municipios asumió formas y grados muy variados. Esto sugiere, entonces, que el análisis del proceso de descentralización municipal debe realizarse caso por caso, ya que no nos enfrentamos a un proceso único de descentralización municipal sino a tantos procesos como regímenes municipales se hayan fijado en los niveles provinciales. En tanto que la definición específica de la descentralización de una política determinada se fijará a partir de las capacidades de los actores políticos en cada jurisdicción, el resultado de la descentralización de dicha política será altamente incierto. En consecuencia, en este contexto institucional y dado el carácter incierto de los resultados del proceso de descentralización, no se puede garantizar que el mismo producirá los potenciales beneficios que sus defensores anuncian.

En materia de descentralización fiscal, puede concluirse que el paisaje municipal es doblemente heterogéneo. Los datos analizados hasta ahora permiten concluir: 1) que la descentralización de recursos hacia los niveles municipales adquirió modalidades institucionales muy diversas; 2) que las provincias han tendido a retener y no descentralizar hacia los municipios un significativo porcentaje de los recursos que perciben; 3) que aun cuando los

porcentajes de recursos que las provincias transfieren a sus municipios es relativamente bajo, existen diferencias importantes en los porcentajes que cada provincia transfiere a sus municipios; y 4) que también es muy alta la variación en la cantidad de recursos per capita que reciben los municipios.

Entre 1990 y 1999 las provincias aumentaron su participación en casi todos los rubros que componen el gasto social: educación, salud, vivienda, promoción y trabajo. Si bien todos estos rubros registraron aumentos, tres observaciones merecen ser destacadas:

- 1) Al igual que lo que sucede en la composición del gasto social consolidado, cuando se analiza la composición del gasto social a escala provincial los rubros educación y salud ocupan un lugar preponderante. Asimismo, es de notar que la participación de estos dos rubros crece significativamente en la composición del gasto social provincial. Dado lo señalado en el artículo de Falletti (2002), este resultado no debería sorprendernos.
- 2) Los datos también muestran la virtual desaparición del gasto en vivienda a escala nacional, y su concentración en el nivel provincial.
- 3) En la estructura del gasto provincial se observa también la aparición de un rubro inexistente en la década anterior: el gasto en trabajo.

En cuanto al impacto de los programas descentralizados en la gestión municipal, cabe señalar: 1) que en este nivel el incremento más significativo del gasto tuvo lugar en los programas de promoción y asistencia social, y 2) que este aumento estuvo directamente vinculado a la ejecución de programas focalizados para población con NBI y grupos vulnerables en general.

Por lo tanto, el desarrollo de capacidades municipales producto de la descentralización se pone de manifiesto en la forma en que estos gobiernos ejecutan esos recursos. Al respecto puede observarse que la localización, tipo y monto de los programas sociales descentralizados reproducen la heterogeneidad que presenta el proceso de descentralización en su conjunto. Por ejemplo, si consideramos los montos y criterios de distribución de estos programas, se observa: a) que no existe una correspondencia entre indicadores NBI y montos gastados por persona (Figura 1), y b) que si bien se distingue la capacidad que tuvieron los municipios para ejecutar programas sociales, cuando analizamos la participación de los programas focalizados en el total del GPS correspondientes al año 2000, se confirma el lugar residual de dichos programas, que no significan más del 10% del total del gasto social. Por lo tanto, puede concluirse que el principal recurso adicional que manejaron los municipios de manera descentralizada no sólo fue poco significativo en el gasto total, sino que además implicó mecanismos de acceso tan diversos como programas existieron.

Otro aspecto a destacar es el grado de iniciativa que tuvieron los gobiernos municipales para subsanar las deficiencias de los programas sociales predefinidos (enlatados) que se descentralizaron en sus territorios. Las deficiencias de cobertura y de vacancias de los programas descentralizados permitieron a los gobiernos municipales, luego de unos años de entrenamiento en la ejecución de programas sociales: 1) *actuar en las brechas* -es decir, asignaron recursos propios para atender problemáticas no cubiertas por la oferta de programas descentralizados por provincia o nación-; el relevamiento de programas realizados con recursos municipales propios da cuenta de su actuación en áreas como juventud, discapacidad, mejoramiento de vivienda, turismo, seguridad, entre otras; 2) a combinar recursos de diferentes programas (nacionales y provinciales) según necesidades y posibilidades de financiamiento; por ejemplo, combinaron subsidios con programas para la generación de ingresos y/o la realización de obra para el mejoramiento comunitario; 3) a dar continuidad a programas discontinuados por los niveles centrales, lo cual tuvo consecuencias presupuestarias significativas en las ya magras finanzas municipales.

La descentralización de programas sociales también tuvo consecuencias en el proceso de construcción de la agenda municipal. La evidencia empírica indica que muchos de los problemas que el municipio incluyó en su agenda fueron, por falta de autonomía financiera, desprendimientos de la agenda provincial. Para los gobiernos municipales esta era la única forma de acceder e incrementar sus recursos para política social. El formato de los programas descentralizados les permitía incrementar su presupuesto por fuera de la coparticipación. Por este motivo los gobiernos municipales tratan de hacer coincidir su agenda con la provincial. El resultado es que la agenda municipal goza de poca autonomía financiera y alta dependencia política respecto de los otros niveles de gobierno.

Sin embargo, el análisis de los casos concretos permite observar las condiciones que posibilitaron la conversión de algunos programas descentralizados en política municipal. Dicho pasaje parece estar más vinculado a cuestiones políticas y técnicas, antes que a otras puramente presupuestarias. De manera preliminar, podemos decir que la posibilidad de que el municipio asuma programas provinciales o nacionales como políticas propias estaría asociada (además de a las limitaciones presupuestarias) principalmente a tres tipos de cuestiones: a) el grado de consenso social en el municipio sobre el problema que atiende el programa y sus posibles soluciones; b) los impactos negativos que estarían asociados al problema principal en caso de no intervención (por ejemplo, consecuencias sociales y políticas de la discontinuidad de un programa nutricional); y c) el grado de conflictividad asociada a los modelos de gestión impuestos por los niveles centrales (por ejemplo, excesiva focalización de la población beneficiaria).

Con relación a la incidencia de la descentralización en el cambio del modelo de gestión clientelar, se puede observar la necesidad de establecer “nuevas reglas de juego” para todos los actores implicados. En ese sentido, los elementos que favorecen el pasaje de una lógica clientelar a una de cooperación son: a) la existencia de un proyecto público y consolidado sobre la base de un plan de gobierno consensuado; b) la participación calificada de los dirigentes sociales que adhieren a un proyecto social por convicción y cuya participación está calificada y es reconocida por el otro (por ejemplo, a través de la capacitación de voluntarios y dirigentes barriales); c) reglas del juego claras y para todos, (que todos conozcan los criterios de admisión a un programa social y que éste pueda ser pautado); d) la estimulación del sentido de la acción conjunta, sin la necesidad de mediaciones clientelares. e) la calificación técnica de los que implementan y conducen los programas. A mayor profesionalización e introducción de metodologías de planificación y evaluación, menor tendencia a consolidar dispositivos clientelares.

Con respecto a la participación social en el marco de la descentralización, debe señalarse que el modelo de gestión asociada propuesto por los nuevos programas sociales abrió un nuevo escenario para la interacción entre las instituciones de gobierno y las no gubernamentales. Implicó una alternativa al modelo preexistente de gestión radial entre las organizaciones de base de la sociedad civil y el gobierno municipal. Generó un cambio de posicionamiento de dichas organizaciones y dio lugar, en algunos casos, a la conformación de redes de cooperación entre organizaciones y al acceso a una relación más horizontal con el gobierno local.

Las experiencias en materia de participación de los beneficiarios en las políticas descentralizadas fueron heterogéneas, pero ofrecieron algunas regularidades: a) en los casos en los que hubo descentralización de recursos se observaron nuevas capacidades de los beneficiarios para controlar y gestionar los programas de los que son objeto; b) se conformaron redes de cooperación más estructuradas entre vecinos y organizaciones, y c) se produjeron nuevas articulaciones entre la sociedad y el Estado, producto de la interacción obligada que impuso el modelo de gestión asociada.

Con respecto a las contradicciones que estos procesos descentralizados plantean, debemos mencionar las dificultades encontradas para diferenciar las competencias entre los gobiernos locales y las organizaciones barriales. Los procesos descentralizados, aun cuando se trate de procesos de concertados, participativamente planificados, de gestión asociada o de construcción de alianzas, parten de una relación entre municipalidades y organizaciones de la sociedad civil que es, por propia racionalidad de cada uno de los actores, asimétrica y en muchos casos instrumental para ambas partes.

Las nuevas prácticas descentralizadas abrieron un nuevo espacio de conflicto sobre cuáles son las nuevas competencias de estos actores frente a las responsabilidades en la gestión, y en el control de la gestión misma.

Los resultados de esta investigación muestran que a pesar del carácter residual y experimental que tuvieron los programas sociales descentralizados en el total del gasto público social, en aquellos municipios en donde hubo descentralización los resultados fueron positivos. Sin embargo, corresponde hacer aquí algunas aclaraciones que permitirán entender el contexto y la relevancia de estas políticas dentro del escenario global.

Los resultados de esta investigación se refieren a casos en los cuales hubo descentralización de recursos hacia el nivel municipal y en donde además las organizaciones locales fueron objeto de programas descentralizados. Para ser elegibles como beneficiarios de un programa focalizado, los municipios tenían que tener alguna de estas características: a) más de 100.000 habitantes; b) indicadores de pobreza con alto grado de concentración; c) capacidad de aportar contraparte financiera o de recursos humanos; y d) ser cabecera de una microrregión o pertenecer a provincias prioritarias. Sólo un 5% de los 1.929 municipios argentinos tienen más de 50.000 habitantes. En consecuencia, puede inferirse que sólo un porcentaje muy pequeño de municipios podía ser beneficiario de estos programas. Esto indica, entonces, que el universo de aplicación de la política social a través de procedimientos descentralizados fue doblemente restringida. Por un lado, por el carácter residual que ocuparon los programas focalizados dentro del total del gasto social, y por el otro porque era muy pequeño el universo de municipios en condiciones de convertirse en beneficiarios de la descentralización.

La investigación también mostró el carácter coyuntural que tuvieron estos recursos de política social dentro del presupuesto municipal. Dada la transitoriedad de los aportes que la cooperación externa cofinanciaba, los gobiernos municipales debieron desarrollar múltiples estrategias para adecuar los programas a sus necesidades, y hacerse cargo, en algunas circunstancias con recursos propios, de la continuidad de los programas interrumpidos. Cabe, entonces, preguntarse qué pasó en los municipios cuyos gobiernos no pudieron hacerse cargo de aquellos programas descentralizados/focalizados o con una demanda de asistencia masiva, producto del incremento de la pobreza, luego de que, por la crisis económica del país, los programas focalizados, principal expresión de la descentralización municipal, no fueron renovados.

Todo esto muestra que, en el caso argentino, antes que la descentralización predominó la desconcentración. Algunos intendentes consultados señalaron que en Argentina se debe hablar de *municipalización de la crisis más*

*que de descentralización del Estado.* Asimismo, puede concluirse que los gobiernos municipales han sido reconvertidos, pasando de ser prestadores de servicios públicos a generadores y ejecutores de políticas públicas. Este es un proceso que se está consolidando por interés de los propios gobiernos locales y de sus ciudadanos. Sin embargo, sería deseable que las modificaciones normativas (institucionales, políticas y financieras) se correspondan con las nuevas responsabilidades y competencias que de hecho ejercen los municipios. De otro modo, muchas de las observaciones positivas que arroja esta investigación, en cuanto al desarrollo de capacidades de los gobiernos municipales y la democratización de las relaciones entre la sociedad y el Estado, posiblemente se revertirán.

## Bibliografía

Acuña, Carlos y Fabián Repeto (2001). *Marco de análisis de las políticas sociales*. Mimeo. CEDI, Bs. As.11

Aguilar Villanueva, Luis (1992). “Estudio Introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis (Comp.): *La hechura de las políticas*, Miguel Angel Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, Luis (1992). “Estudio Introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis (Comp.): *La implementación de las políticas*, Miguel Angel Porrúa, México.

Andrenacci, Luciano. “Imparis Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía”. Ponencia en la Universidad Nacional de Río Cuarto. 2001.

Banco Mundial y BID. *Sociedad civil en Argentina*. Mayo de 2000.

Banco Mundial, Grupo de Protección Social del Departamento de Desarrollo Humano, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. 2000. “Gestión de Riesgo Social en Argentina”.

BID, BM y PNUD. *Las organizaciones de la sociedad civil en el ordenamiento legal argentino*. BID, BM y PNUD, Bs. As., septiembre de 1999.

Bombarolo, Félix, Luis Pérez Coscio y Alfredo Stein. *El rol de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en América Latina y el Caribe*. Ediciones del Programa FICONG, IIED-AL, Buenos Aires, 1992.

Castel, Robert. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Bs. As. Paidós. 1997.

CEDES 110, Serie Organizaciones No Gubernamentales y Filantropía. CEDES, Buenos Aires, 1995.

CENOC. *Hacia la constitución del Tercer Sector en la Argentina. Las actividades de las Organizaciones de la Comunidad Inscriptas en el CENOC*, 1997. Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, abril de 1998.

Chiara, Magdalena y otros. *La política social en el Conurbano Bonaerense. Una mirada de su implementación desde lo local*. Programa de Desarrollo Local, Cartilla N° 3, Instituto del Conurbano, UNGS, julio de 2001.

Clemente, Adriana. “La Cuestión Social en Argentina”, en Michael Cohen y Margarita Gutman, Editores: *¿Argentina en Colapso?*, América debate. The New School. IIED-AL. Bs. As. 2002.

Clemente, Adriana. “Descentralización y desarrollo de capacidades para la gestión de gobierno democrática. Informe de avance”. IIED-AL/UBACYT. Bs. As., 2001. mimeo.

Clemente, Adriana. Rectoría WWC. En *MAyU*. N° 52. IIED-AL. 2001.

CTA. Encuesta de la Central de Trabajadores Argentinos confeccionada a los efectos del encuentro “Movimiento Social y Representación Política”. Central de Trabajadores Argentinos (CTA), 2001.

*Cuadernos de Economía N° 50*. “El impacto distributivo del gasto público en sectores sociales en la provincia de Buenos Aires. Un análisis en base a la Encuesta de Desarrollo Social”. La Plata. 2000.

Diario *Clarín*. Mayo del 2001.

Falleti, Tulia. “Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos de la relación entre Nación y provincias y el escenario institucional de las nuevas relaciones intergubernamentales”, trabajo presentado en el workshop “Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática”. The Woodrow Wilson International Center for Scholars, Septiembre de 2001.

Falleti, Tulia. “Federalismo y descentralización educativa en Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal”, trabajo presentado en el workshop “Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática”. Woodrow Wilson International Center for Scholars, junio de 2001.

Falleti, Tulia. “Antecedentes históricos del proceso de centralización y escenario político e institucional de la descentralización en Argentina” (Informe de Avance). The Woodrow Wilson International Center for Scholars. “Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática”, UTDT. Buenos Aires, febrero de 2001.

Fernández Wagner, Raúl y Omar David Varela (Edit.). *Situación habitacional en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Tendencia y perspectivas*. Programa de Desarrollo Local, Memorias de Encuentros N° 7, Instituto del Conurbano, UNGS, julio de 2001.

Grupo Sophia – Fundación Gobierno y Sociedad. “Informe sobre el Presupuesto Nacional 1999”, Buenos Aires. 1999.

Hart, Roger. *Childrens Participation*. Earthscan, Londres, Inglaterra, 1997.

Honorable Senado de la Nación. "Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 2000. Municipios y Políticas Sociales". Honorable Senado de la Nación / Banco de la Provincia de Buenos Aires, diciembre de 2000.

IIED-AL. "Evaluación del impacto de las asociaciones público-privadas en la sostenibilidad de los sistemas de agua potable y saneamiento", Municipio de San Fernando, Provincia de Buenos Aires, marzo de 2001.

Iturburu, Mónica. "Municipios argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional". Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires. 2000.

Kazman, Ruben. *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. PNUD. Cepal. Montevideo. 1999.

Mack, Raymond y Richard C. Snyder. *El análisis del conflicto social*. Ediciones Nueva Visión. Bs. As. 1974.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica y Regional. "10 años en la relación fiscal Nación, provincias y municipios". Tomo II: "Municipios". Buenos Aires. 1999.

Ministerio de Economía, Subsecretaría de Programación Regional. Informe Económico Regional, 1997. "Coparticipación de recursos entre provincias y municipios". Buenos Aires.

Moro, Javier. "Problemas de agenda y problemas de investigación", en Escolar, Cora (Comp.): *Topografías de la Investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*. EUDEBA. Bs. As. 2000.

Pérez Alonso, Romina Valeria y Héctor Hugo Velozo. "Coparticipación federal: los municipios", en Fundación de Estudios Municipales y Sociales -FEMS-, *Segundo Congreso Anual de Municipios*. Ediciones Corregidor. Buenos Aires. Argentina. 1999.

Pérez, Pedro. *Municipio, necesidades sociales y política local*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 1991.

Pérez, Pedro. *Coparticipación federal y descentralización del Estado*, Biblioteca Política Argentina. Buenos Aires. 1986.

PNUD. *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano*, Tomo I. Buenos Aires. 1997.

PNUD y BID. *Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil de Argentina*, 1999.

PNUD: *Cooperación Multilateral en Argentina 1998-99*. PNUD. 2000.

Revista *Observatorio Social* N° 7. Buenos Aires, mayo de 2001.

Siempre. “Análisis del Gasto Social en el presupuesto 2000”. MDSyMA. 2000.

Siempre. Informes de Política y Programas Sociales N° 2. “Análisis del gasto de los programas sociales focalizados del MDSyMA durante el año 2000”. Siempre. Bs. As., Abril de 2001.

Suárez, Francisco. *Problemas sociales y problemas de programas sociales masivos*. OEA-ILPES. San José de Costa Rica. 1989.

Tamargo, María del Carmen. “Evaluación de las Asociaciones Público-Privadas”. IIED-AL/BPD. Mimeo. 2001.

Teixido, Lucrecia. “Pobreza y ciudadanía. Dos problemas para la democracia”. Mimeo, Buenos Aires. 2000.

Thompson, Andrés A. “¿Qué es el ‘tercer sector’ en la Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones sin fines de lucro”. Documento.

Tussie, Diana. *Organismos internacionales y buen gobierno. Las nuevas demandas de transparencia, fiscalización y participación*. FLACSO Argentina. Mimeo. 1996.

Willis, Eliza; Christopher da C.B. Garman, y Stephan Haggard. “The politics of decentralization in Latin America”, *Latin America Research Review*, Vol. 34, N° 1. 1999.