

# POSIBILIDAD Y MECANISMOS DE GESTION SOCIAL EN EL MUNICIPIO. CASO ARGENTINO.\*

*Nora L. Gorrochategui*

## INTRODUCCION

El objetivo del trabajo consiste en efectuar una reflexión sobre los mecanismos de gestión social que se registran en los municipios.

El trabajo se divide en tres partes: el marco legal, el estudio de casos y el análisis sobre mecanismos de acción posibles a implementarse en el ámbito de la política social y de desarrollo desde el municipio.

En el marco legal se establecen las características del régimen municipal argentino y la importancia gradual que, en las constituciones provinciales especialmente las reformadas en la década del 80, se ha dado al tema de la autonomía. Se analizan las cuatro características de la autonomía, o sea: 1) capacidad de darse su propia norma fundante, 2) autodirigirse sin dependencia política ni contralor administrativo, 3) contar con autosuficiencia económico-financiera, 4) tener materia y contenido propio que se convierten en facultades legislativas y ejecutivas. En este último punto se considera la inclusión, en las últimas reformas constitucionales, de temas como: familia, niños y jóvenes, mujer, ancianos y discapacitados.

El análisis de casos se centra exclusivamente en algunos que se han registrado en el territorio argentino, en los que el municipio ha tenido una parte muy activa en lo vinculado directa o indirectamente a la política social. Dado que la característica de nuestro régimen municipal es la diversidad, también lo es la resolución de los problemas y necesidades públicas de cada configuración urbana. Para cada caso se da la ubicación espacio-temporal, se descri-

\* Trabajo presentado a la Conferencia Mundial de Trabajadores Sociales. Buenos Aires, 8 al 12 de Agosto de 1990.

ben los actores intervinientes y el proceso de implementación, realizándose por último, una evaluación de los mecanismos de gestión social.

La última parte consiste en resaltar el contraste entre el desarrollo del marco legal relativo a la economía municipal y la ampliación de la problemática social con los escasos recursos económico-financieros disponibles. Por lo tanto se destacan aspectos tales como la articulación de políticas económicas y sociales, la generación de proyectos multiinstitucionales e interjurisdiccionales y la gerencia no tradicional, en los cuales el ámbito municipal parece el más indicado para generar mecanismos creativos de gerencia de "lo propio y lo cercano".

### **PRIMERA PARTE: ASPECTOS JURIDICO-ECONOMICOS DEL MUNICIPIO**

#### **Marco Legal:**

En la legislación argentina la cuestión municipal ha sido establecida por el artículo 5 de la Constitución Nacional que, entre las condiciones fijadas a las provincias para el goce y ejercicio de sus instituciones, impuso la de asegurar el "régimen municipal". La frase no figuraba en el proyecto de Alberti y fue estampada de puño y letra por el constituyente de la Provincia de Córdoba, Juan del Campillo, no debatiéndose en el momento su significado y alcance. Esto originó, a posteriori, distintas interpretaciones, y dio como resultado legislaciones y doctrinas contradictorias cuyo rasgo predominante es la diversidad.

El principio de autonomía municipal se fue incorporando a las constituciones provinciales a través de un proceso de setenta años iniciado en 1921 en la Provincia de Santa Fe y que se manifiesta con claridad en las provincias de última creación, Chaco, Chubut, Misiones, Neuquén y Río Negro, y se consolida con las reformas constitucionales que se operaron en la década del ochenta en las provincias de San Juan, Salta, La Rioja, San Luis, Jujuy y Córdoba. Las constituciones de referencia revalorizan y actualizan el principio de autonomía municipal y la voluntad política se manifiesta expresamente en uno de los objetivos del Acuerdo de Reafirmación Federal, suscripto por las autoridades provinciales el 24 de mayo de 1990, en Luján: "Promover el desarrollo de la autonomía de los municipios como ámbitos en los que la democracia asume un papel necesario y cotidiano".

El hecho de que aún hoy, la autonomía municipal sea visualizada por la dirigencia política como un objetivo orientador del sistema es un indicador de que todavía no ha sido plasmado en acciones estratégicas y programáticas.

Si bien no existe una interpretación unánime sobre el concepto de autonomía, los legisladores de la Provincia de Santa Fe lo caracterizaron como la capacidad de darse su propia norma fundante, elegir sus autoridades, contar con autosuficiencia económico-financiera, tener materia o contenido propio que se convierte en facultades legislativas y ejecutivas y autodirigirse sin dependencia política ni contralor administrativo.

- Dictado Norma Fundante-Autodirección

La primera característica, o sea la relacionada con la posibilidad de que los municipios dicten su propia carta orgánica, y la cuarta, dirigirse sin dependencia política, en general, son aceptadas expresamente por las constituciones provinciales en distinto grado. Así por ejemplo, la Constitución de la Provincia de San Juan limita el reconocimiento de municipios en función del número de habitantes y reserva a la cámara de diputados el dictado de la ley orgánica a los municipios de segunda y tercera categoría; por el contrario, la Constitución de la Provincia de La Rioja reconoce en su artículo 154 la autonomía institucional, política y administrativa en términos amplios.

- Contenido Propio

Las competencias municipales quedan encuadradas en el esquema constitucional argentino que ha atendido más a la relación de poderes y a las facultades de cada nivel que a los servicios públicos y sociales que competen a cada jurisdicción, razón por la cual quedan más diferenciadas las funciones del nivel nacional que son concurrentes, que las del sector económico y social en los tres niveles de gobierno.

Entre las competencias exclusivas del gobierno federal, cuya enumeración surge de los artículos 67 y 86 de la Constitución, pueden citarse: 1) el manejo de la política exterior, 2) la defensa del territorio, 3) la formulación de reglas generales en relación a las políticas económica, fiscal y social.

Según el texto del artículo 107 se puede afirmar que la implementación de las políticas globales es una facultad concurrente del gobierno federal y las provincias.

Las facultades exclusivas de las provincias son una categoría residual, ya que las mismas conservan todo el poder que no han delegado en la nación (artículo 104). Entre ellas puede mencionarse el ejercicio del poder de policía en las más diversas materias. Si se tiene en cuenta que el origen de nuestras provincias es puramente comunal, resulta paradójico observar que las competencias municipales quedaron establecidas por cada constitución provincial.

Sin embargo, en las constituciones provinciales recientemente modificadas los convencionales han sido sensibles a situaciones de "deficiencia social" en las cuales personas o grupos sociales no participan proporcionalmente de los frutos de la cooperación social. Por lo tanto, han atribuido funciones al Estado a través del instrumento constitucional para paliar dichas situaciones y compatibilizar su rol subsidiario con el desarrollo de potencialidades individuales y de las organizaciones no gubernamentales.

Así, todas las constituciones provinciales se han ocupado del tema de la familia reconociéndola como un grupo multivariado fundamental para la sociedad y para el desenvolvimiento y bienestar de sus miembros. Por ello han incluido medidas que tienden a su protección, siguiendo los lineamientos establecidos por la Constitución Nacional y diversas declaraciones de orden internacional (1).

La similitud en la conceptualización de la familia que hacen las diversas constituciones con la que efectúa la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en su artículo 17 inc. 1 es manifiesta al utilizar la misma terminología: "elemento natural y fundamental de la sociedad".

Las provincias de Jujuy y Santiago del Estero abordan el tema desde un punto de vista general. Las de Salta, La Rioja y San Juan han profundizado en diversos aspectos particulares como la vivienda, en su carácter de bien de familia, o la educación familiar.

Sobre el particular, cabe destacar que la especificidad en la consideración del tema de la vivienda responde a una necesidad social. La familia requiere un habitat exclusivo y adecuado que debe reunir las condiciones de "abrigo, hogar y social" que responden a los valores socioculturales modernos. El artículo 14 bis de nuestra constitución presenta el acceso a una vivienda digna como un "derecho social no operativo sino programático", a pesar de que la política de vivienda desarrollada hasta el momento no satisface totalmente los requerimientos en la materia. Sin embargo, se avanza un paso más al considerar a la vivienda como un bien de familia.

La vinculación que se establece entre educación y familia, especialmente en el caso de la Constitución de la Provincia de La Rioja, obedece en primer término al derecho natural de los padres para elegir el tipo de educación de los hijos, pero al mismo tiempo, se perfila un papel tutelar del Estado al velar por la creación de condiciones que favorezcan el fortalecimiento de los vínculos familiares, tal como se expresa en las medidas del artículo 35 o la expresión de valores que surge del artículo 53 inc. 3.

Las constituciones provinciales avanzan en la inclusión de artículos de tipo operativo en la consideración de categorías tales como los niños y los jóvenes, que corresponden a estados transitorios dentro de la vida humana

cuyos límites temporales son indefinidos y sus variaciones no derivan únicamente de la variable cronológica sino también de otras, como las ambientales y socioeconómicas. Pero independientemente de esta consideración, constituyen el elemento esencial de la formación del campo social del futuro.

Es por ello que las constituciones provinciales han tomado las orientaciones que sobre el tema se han delineado a nivel internacional y las han profundizado a fin de que sus respectivos articulados sirvan de principios para la elaboración de objetivos político-sociales y la adopción de medidas propias de la política de minoridad y juventud.

En todas las constituciones se avanza al nivel de detalle; se puede calificar como artículo de tipo operativo, que contrasta con el nivel de generalidad que tiene, por ejemplo, el artículo 19, titulado: "Derechos del Niño de la Convención Americana sobre Derechos Humanos".

La Constitución de Jujuy asigna al Ministerio Público de Menores una serie de funciones que no parece oportuno incluir en ese nivel de legislación. La de San Juan especifica la obligación del Estado de atender a la "nutrición de los menores hasta los siete años". También el carácter declarativo de la educación asistencial de las provincias de La Rioja y Salta ponen en evidencia la realidad del subdesarrollo.

En general, todas las constituciones establecen como deber del Estado la promoción social de niños y jóvenes, ya que las situaciones de emergencia justifican la ayuda para la atención de las necesidades vitales mínimas y de subsistencia.

Las actitudes de discriminación social respecto a las mujeres han evolucionado favorablemente; sin embargo, la inclusión de artículos en las constituciones respecto a la mujer está relacionada con la protección de la familia (artículo 45- Provincia de Jujuy), con el parto y el recién nacido (artículo 27 - Provincia de Santiago del Estero). Los valores que sustentan estos artículos se fundamentan en la importancia de la "contribución de la mujer (respecto a) su función en la familia".(2)

Los constituyentes han captado la problemática de la prolongación del promedio de vida y como un mecanismo de respuesta han incluido artículos específicos. En todos los casos se considera la satisfacción de las necesidades básicas, recordando la obligación de los familiares de hacerse cargo de ellas. Además y en un grado de conciencia social digno de ponerse de manifiesto, las constituciones contemplan situaciones que van más allá de las urgencias de la subsistencia, preocupándose por valores efectivos y su efectiva reinser-

ción social: En la de la Provincia de Santiago del Estero se menciona la "laborterapia y aprovechamiento de su experiencia y capacitación"; en la de Salta se habla de "salud moral, esparcimiento, tranquilidad, respeto"; y en la de San Juan, "realización personal".

También la cuestión de los discapacitados es abordada por todas las constituciones con distintos grados de énfasis. El Estado de Jujuy "garantiza", el de Salta "brinda", los de La Rioja y San Juan "promoverán" y el de Santiago del Estero "tiene el deber después de la familia de asistir a los discapacitados". Estos artículos tienen por objeto disminuir las desigualdades, evitar el alto grado de marginación social e integrar a los discapacitados a la vida social.

La intencionalidad de los convencionales de incluir los servicios sociales responde a distintas motivaciones: a) seguir los lineamientos que sobre el tema han marcado los organismos internacionales y los países desarrollados; b) la toma de conciencia de deficiencias sociales de profunda desigualdad basadas en factores culturales y de participación en los beneficios de la sociedad moderna y c) la atribución al Estado de funciones que pueden ser calificadas de discriminación positiva respecto de los marginados.

Si se tiene en cuenta que la división de funciones entre provincia y municipio mantiene similitudes con la que se observa entre nación y provincia, cabría suponer que una gran parte de las responsabilidades de la gestión social de las problemáticas nuevas y tradicionales corresponderá a la jurisdicción municipal.

Sin embargo, resulta difícil distinguir facultades exclusivas de los municipios y parecería más adecuado decir que son concurrentes con el nivel provincial y que las diferencias se establecen por el ámbito de aplicación. En algunos casos las constituciones provinciales y las propias cartas orgánicas las enumeran genéricamente, en otros se describen con mayor grado de precisión. En el campo social, por ejemplo, la Constitución de la Provincia de San Juan en el inc. 15 del artículo 251 prevé la organización de servicios asistenciales en forma directa o con la colaboración de otros niveles de gobierno o entidades prestatarias de esos servicios; en igual sentido la Constitución de la Provincia de Salta contempla la cooperación interjurisdiccional en asistencia social, salud pública, preservación del medio ambiente y recursos naturales. El artículo 220 inc. 7 de la Constitución de Santiago del Estero avanza un paso más puesto que después de incluir dentro de las funciones de la municipalidad, las sociales, se lee: "La provincia no podrá vulnerar la autonomía municipal consagrada en la presente constitución. En caso de super-

posición normativa prevalecerá la legislación del municipio en materia específicamente comunal". Cabe señalar que el alto grado de desarrollo del marco normativo que crea las condiciones favorables a la acción no parece guardar relación directa ni con los recursos asignados ni con acciones concretas.

Para comprender la esencia de la división de funciones entre niveles de gobierno parece más adecuada la interpretación politológica que la jurídica. (3) Al nivel jurisdiccional nacional corresponden decisiones abarcativas e intangibles para cada ciudadano: seguridad, defensa, relaciones internacionales, entre las más importantes. A medida que lo público se acerca al ciudadano, parecen identificarse mejor problemáticas e intereses vinculados con la relación "gente-medio", en la cual los temas, si bien son comunes al conjunto de las provincias, difieren en su forma de resolución en función del condicionamiento regional. Tales temas son: educación, salud, asistencia social y economía regional. En el nivel jurisdiccional municipal, lo público se centra en la relación entre el individuo y sus propios intereses y necesidades diferenciados claramente de localidad en localidad. Lo público se identifica en "la casa", "la escuela", "el hospital", "el colectivo", "mi desarrollo personal", "nuestro desarrollo comunitario". La política municipal al ser más cercana a los intereses específicos de los individuos debe contar con un alto grado de consenso, lo cual implica una participación de los ciudadanos en la decisión y un compromiso activo en la ejecución.

- Autosuficiencia económica

El sistema financiero federal está compuesto por los recursos que corresponden en forma exclusiva y permanente al gobierno nacional -los derechos de importación y exportación y la renta postal-, ciertos recursos que corresponden en forma concurrente y permanente al gobierno federal y a la provincia -los impuestos indirectos-, y otros que corresponden en forma concurrente y permanente a las provincias -los impuestos directos-. Los recursos municipales están determinados por la constitución provincial y consisten en contribuciones siendo las más importantes la territorial y las tasas percibidas por la prestación de servicios municipales.

Sin embargo, este es otro punto que debe ser motivo de revisión puesto que, para la distribución equitativa de los recursos, deberían tener en cuenta el coeficiente de coparticipación per cápita y el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas, el producto bruto per cápita y la capacidad tributaria. (6)

## **SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS DE CASOS**

Al pretender efectuar un análisis comparativo de casos en los que el propio municipio haya intentado llevar adelante políticas comunales de acción social o bien programas puntuales, la dificultad más importante ha sido el acceso a la información ya que la mayor parte de las experiencias no han sido sistematizadas. Esta pérdida de memoria institucional dificulta la acumulación de conocimiento sobre mecanismos de articulación interinstitucional, la optimización de recursos siempre limitados, el control del avance de las acciones y la retroalimentación del modelo implementado. Esta información es básica, si se piensa que el modelo actual de gerencia social está agotado y que es necesario plantear mecanismos que se caractericen por la más amplia participación de los sectores asistidos y la menor distancia posible entre beneficiarios y organización gubernamental.

El ámbito jurisdiccional que ofrece las mejores condiciones para que se registren la participación y especificidad de las acciones sociales es sin duda el municipio.

La característica de nuestro sistema municipal es la diversidad, tanto en la resolución de la relación entre ubicación geográfica y cantidad de población, según el derecho positivo provincial argentino, como en la naturaleza de los problemas y necesidades públicas particulares.

Así, desde el punto de vista jurídico, tenemos distintas situaciones: 1) el municipio-departamento en el que el territorio de la provincia se divide para que quede sujeto a un doble poder: el provincial, en algunos aspectos, y el municipal en otros, como las provincias de Mendoza y Buenos Aires, 2) el municipio como centro urbano o poblado admitido por la mayoría de la provincias, 3) el municipio ciudad-rural, es decir, la situación intermedia en la que se establece la existencia del municipio ciudad, admitiendo en forma paralela el municipio rural, como en la Provincia de Corrientes.

En cuanto a la naturaleza de las necesidades públicas, cabe destacar su relación con la configuración urbana. Así las grandes metrópolis plantean como problemas relevantes los aspectos sociales del ambiente: la marginación social, la pobreza, la falta de vivienda y la salud. En los centros intermedios, los problemas más frecuentes a resolver parecen ser la superación de la debilidad de la base económica del asentamiento, la depredación de los recursos naturales, la ausencia de políticas de promoción regional y sectorial y las desigualdades sociales. En los pequeños municipios se presentan pro-

blemas de ambiente social como los ya señalados y algunos más específicos, tales como la migración de los jóvenes y la propia viabilidad de las instituciones del gobierno local.

Ante la diversidad en la problemática la respuesta ha sido la diversidad en la resolución.

### **Problemática habitacional**

#### **Caso 1. Programa de radicación de villas de Capital Federal (7)**

- Ubicación espacio-temporal: Buenos Aires, 1989

- Actores: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA)

Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (MVBC)

Respecto de los actores involucrados en este programa, cabe destacar que la MCBA tiene las características propias de cualquier organización burocrática pública de grandes dimensiones, a tal punto que presenta más aspectos comunes con una provincia que con un municipio medio.

Por su parte el MVBC es una organización importante por su nivel de representación de intereses y por el desarrollo de su estructura de funcionamiento. En cuanto a la legitimidad de la representación, los datos de que nuclea 13 villas y 2 núcleos habitacionales transitorios que reúnen aproximadamente 12.000 familias son suficientemente elocuentes. La estructura de representación cuenta con un Cuerpo Ejecutivo formado por seis integrantes y un Cuerpo Colegiado que los forman los aproximadamente 170 delegados de manzana. La frecuencia de reunión entre los cuerpos ejecutivos y colegiados es semanal, rotando la sede entre las distintas villas.

#### • Proceso

Al asumir el Poder Ejecutivo Municipal el Lic. Carlos Grosso, el MVBC decide entablar diálogo directo. Se constituyen equipos técnicos, correspondiendo a la Secretaría de Planeamiento a cargo del Arq. Alfredo Garay la responsabilidad de las acciones por parte de la Municipalidad.

Preliminarmente se acuerda una metodología de trabajo basada en el hecho de que toda decisión debe ser concertada entre las partes. Formalmente el 4 de diciembre de 1989 se firma un Acta de Acuerdo-Compromiso entre las autoridades de la MCBA y MVBC.

El Acta expresa que se realizará un diagnóstico de cada villa con el objeto de transformarla en barrio de vivienda digna integrada a la traza urbana. Se

establece un plazo de 180 días para efectuar gestiones sobre tierras, propuestas de urbanización, aproximaciones presupuestarias y dinamización para la consecución de recursos.

Se formó una Mesa de Concertación, de reunión semanal, integrada por funcionarios de distintas áreas del ejecutivo municipal y por la Comisión Ejecutiva del MVBC. Se crearon comisiones de trabajo compuestas por delegados de cada villa y técnicos de la Comisión Municipal de Vivienda y de diferentes dependencias de la MCBA.

Su frecuencia de reunión también fue semanal con alternancia en el lugar de reunión en la sede de las partes. La actividad sustantiva fue la determinación de objetivos a corto plazo y la elaboración de las propuestas de urbanización.

Para efectuar el seguimiento del programa se realizaron plenarios mensuales con la presencia de las comisiones de trabajo, la mesa de concertación y la comisión jurídica.

Una de las dificultades más importantes a sortear fue la diversidad de los propietarios de los terrenos ocupados por los asentamientos villeros, ya que algunos eran particulares, otros de la propia MCBA y la Comisión Municipal de Vivienda, sumada a las restricciones del Decreto 435/89 que en parte de su articulado expresa que sólo se pueden vender tierras innecesarias a particulares.

El día 23 de mayo de 1990 se firma el Decreto 1001 de Transferencia de Tierras Nacionales por el que se ordena vender las tierras de los entes estatales ocupadas por villas a sus actuales ocupantes, previa declaración de "innecesarias" a precios y plazos acordes con el bajísimo poder adquisitivo de los vecinos, encomendándose a la Comisión Municipal de Vivienda la implementación de la operatoria correspondiente.

Cabe destacar que el acto de firma del decreto se realizó en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno con la presencia del Presidente de la Nación, el Intendente Municipal, sus respectivos gabinetes y doscientos dirigentes del MVBC.

Los pasos que se prevén realizar en lo inmediato son: terminar las gestiones sobre las tierras, proceder al loteo y adjudicación de las mismas, revisar propuestas de urbanización elaboradas hasta la fecha y gestionar fondos para los planes de vivienda. Se estima que esto deberá concretarse en un plazo que no exceda los cinco años que es el tiempo previsto para la ejecución del plan de urbanización.

#### • Evaluación

Parece importante destacar el nombre del programa ya que transmite la

intencionalidad de las autoridades políticas al hablar de "radicación" y no de "erradicación" de villas. Ello implica una revalorización e incorporación de quienes viven en las villas al marco de la ciudad, reconociendo su carácter de vecino.

Esta intencionalidad se concretó en un plazo menor al año de entrega de títulos de propiedad a los vecinos de la ciudad, hecho que cambia definitivamente la situación jurídica de inestabilidad y marginación de quienes habitan las villas.

La celeridad en la gestión y la obtención de resultados concretos pueden explicarse por las siguientes razones: a) la voluntad política de actuar en el tema, b) la eficiencia en la gestión del ejecutivo municipal, c) el alto grado de organización del MVBC y e) el mecanismo de negociación adoptado.

Este último punto merece una reflexión especial puesto que se constituye en un ejemplo concreto de negociación gobierno-ciudadanos. Sus características centrales son: a) la designación de interlocutores válidos por las partes, b) la discusión en una "mesa común", c) la alta frecuencia de reuniones para el intercambio de puntos de vista sobre temas puntuales, d) la realización de reuniones mensuales de integración de opiniones, e) la alternancia de los lugares de reunión entre la sede de la Municipalidad y la sede rotativa de cada villa y f) la presencia de las autoridades gubernamentales de más alto nivel en los actos formales trascendentes.

Los puntos del a) al d) están directamente relacionados con la mecánica seleccionada de participación-concertación que borra la relación asimétrica entre funcionario y ciudadano para convertirla en, por lo menos, una relación de paridad. Los puntos e) y f) tiene más valor simbólico, pero se constituyen en elementos claves para ampliar los márgenes de aceptabilidad de la política y la revalorización de los integrantes del MVBC como ciudadanos.

### **Caso 2. Programa de esfuerzo propio y ayuda mutua (8)**

- Ubicación espacio-temporal: General Pico - Prov. de La Pampa -Década del 80.

- Actores: Municipalidad de General Pico  
Vecinos.

Durante la década del ochenta se han constituido 80 unidades con criterios cooperativos y se han conformado consorcios para la construcción de otras 40 unidades.

Imbuidos de un claro concepto cooperativo se han desarrollado desagües cloacales, cordón cuneta y red domiciliaria de gas.

La modalidad de implementación consistió en que la Municipalidad proveyera los materiales y la dirección técnica y los vecinos, la mano de obra.

- Evaluación

Si bien no ha sido descripto el proceso de negociación llevado a cabo entre actores, se puede inferir que responde a una concepción tradicional de relación institucional entre las autoridades municipales y los vecinos. Estos presentan su necesidad y la Municipalidad evalúa su propuesta. Una vez aceptada la iniciativa, el papel activo lo desarrolla la Municipalidad que contribuye con el conocimiento experto y capital. El vecino recibe la decisión y los medios de la Municipalidad y participa en la ejecución.

Este mecanismo presenta la ventaja de poder concretar acciones a partir del triunfo de la complementariedad de las carencias, donde cada parte aporta un bien que posee y del que la otra carece. En esta operatoria la mayor responsabilidad recae en el Municipio.

**Caso 3. Programa de descentralización concertada de la Provincia de Córdoba-Area Vivienda (9).**

- Ubicación espacio-temporal: Provincia de Córdoba - 1987 continúa.
- Actores: Banco Hipotecario Nacional (BHN)  
Instituto Provincial de la Vivienda (IPV)  
Ministerio de Asuntos Sociales (MAS)  
Municipalidades

- Proceso

El Decreto 1174/88 establece el carácter concertado con que debe realizarse el proceso de descentralización y en esta área, el tema es particularmente crítico puesto que existe una diversidad de entidades públicas de vivienda con autonomía de decisión, razón por la cual es indispensable el perfeccionamiento de los mecanismos de coordinación interjurisdiccional.

Actualmente está siendo revisada por la misión del BHN, por lo tanto, no es posible determinar su participación en el programa. El IPV, como consecuencia del decreto de referencia, creó dos delegaciones con el objetivo de iniciar la descentralización mediante una "gradual y paulatina desconcentración territorial", incrementando el papel de los municipios.

El MAS tiene trayectoria en operatorias de ejecución descentralizada en regiones provinciales de mayor atraso socio-económico. Los municipios actuarán en el diagnóstico de la situación habitacional y ejecución de opera-

torias, especialmente en lo relativo a selección de adjudicatarios, administración de obras de construcción y definición de las partes que realizan las obras. También es posible crear organismos intermunicipales para el desarrollo de la política de vivienda como contribución a la solución de problemáticas regionales.

- Evaluación

Si bien no se puede efectuar una evaluación de resultados, el mecanismo que pretende implementar la provincia se vale conceptualmente de la redistribución de competencias en el tema vivienda entre los municipios y un instituto autónomo ya existente, el IVE, que a su vez efectúa la institucionalización de la desconcentralización geográfica a través de la creación de delegaciones.

Por otra parte, cabe destacar que en la ejecución de proyectos concretos se podría generar superposición de funciones entre el MAS y los municipios.

Asimismo, las posibilidades de crear organismos interjurisdiccionales complica el sistema de coordinación.

Este es un caso concreto en el que se registran superposiciones múltiples entre: a) niveles jurisdiccionales (nación, provincia, municipio) y b) unidades administrativas de nivel provincial (IVP-MAS).

Para implementar un programa de tales características parece indispensable repensar las competencias de cada nivel y asignar expresamente responsabilidades en las fases de planificación, asignación de recursos, ejecución y control. Asimismo, no se estipulan los mecanismos de coordinación que deberían existir entre el programa y los usuarios ya que cuando no se explicitan claramente los procedimientos de implementación suelen surgir inconvenientes de difícil resolución en la práctica.

### **Problemática de salud**

**Caso 4: Programa de descentralización en el área salud (10)**

- Ubicación espacio-temporal: Buenos Aires 1988-1990.
- Actores: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires  
Hospitales Municipales.

- Proceso

Una serie de ordenanzas del año 1988 conforman el marco legal que crea las condiciones favorables para originar el proceso de descentralización

hospitalaria. En virtud del mismo, se autoriza a las unidades asistenciales a reinvertir en el propio establecimiento los fondos recaudados por prestación de servicios (O. N° 41.747). Además se crea el Consejo Comunitario de la Salud, integrado por el Director, representantes del personal profesional y no profesional del hospital, de la Secretaría de Salud Pública y Medio Ambiente, del Consejo Vecinal y de la Asociación Cooperadora del establecimiento. Su finalidad es la detección y solución de problemas del centro de salud (O. N° 41.824). Tal vez la medida más importante fue la transformación de los establecimientos asistenciales dependientes de la Secretaría de Salud Pública y Medio Ambiente en organismos de carácter descentralizado (O. N° 43.480).

En 1989, la administración justicialista anuncia un proyecto de descentralización de la acción en el ámbito del municipio. En dicho proyecto se entiende como "regionalización" la transformación de funciones y "descentralización", la transferencia de decisiones. Algunos elementos claves son la participación de todos los actores involucrados en los problemas, el acercamiento de los responsables de adoptar las decisiones a los problemas, la creación de Unidad de Gestión y Resultados (UGR) con autonomía para decidir y administrar sus propios recursos sin consulta previa y un sistema de premios y castigos vinculado con el logro de los objetivos propuestos (11).

En el marco del programa general de descentralización se reafirma el proceso iniciado con respecto a los establecimientos asistenciales de la comuna. Por decreto N° 2825, el Intendente Grosso designa delegados descentralizadores en los establecimientos asistenciales, y les asigna las tareas de poner en marcha circuitos e instrumentos administrativos de facturación, cobranza, costos, uso y almacenamiento de insumos, capacitación gerencial y administrativa. También se crea la Comisión de Descentralización integrada por once miembros de distintas áreas de la Municipalidad, con la finalidad de efectuar el seguimiento de las acciones.

Por Ordenanza N° 43.526 se introducen algunas modificaciones a la O. N° 43.430, por la que se establece que "la conducción político-técnica del sistema de servicios de salud municipales será resorte indelegable del Departamento Ejecutivo, el que determinará los componentes correspondientes".

Se decide efectuar una experiencia piloto en el "Hospital Durand" por su importancia en cuanto a la cantidad de atenciones diarias (1.500 personas con un promedio de 3 servicios cada una), a la complejidad de los servicios que brinda y puesto que es un establecimiento que recibe derivaciones de otros.

Operativamente se comienza a trabajar en mayo de 1990 y se forma un equipo de descentralización. El mismo está compuesto por tres integrantes del Consejo para la Reforma Administrativa, siete de la Dirección General de Organización y Métodos, de la Subsecretaría de Programación, y de la

Secretaría de Calidad de Vida, a través de la Subsecretaría de Salud, cuyos integrantes son el personal que se desempeña en el hospital apoyados por cinco Residentes administrativos. La coordinación del equipo está a cargo del Consejo para la Reforma Administrativa; la Subsecretaría de Salud brinda el apoyo institucional de la Municipalidad y el resto de los representantes conforman el área sustantiva de ejecución.

La labor desarrollada hasta el momento consiste en una serie de estudios en diverso grado de avance para establecer un sistema contable que permita determinar costo, procedimientos de facturación, sistema de unificación de historias clínicas y pacientes, de atención al público y señalización hospitalaria. La implementación de estos sistemas permitirá al hospital, visualizado como una UGR, acceder a información de la que actualmente se carece para racionalizar las decisiones sobre asignación de recursos y otorgamiento de "premios" o aplicación de "sanciones" de acuerdo con los lineamientos del proyecto marco.

- Evaluación

La descentralización y en especial la correspondiente al sistema hospitalario es un puente de coincidencia de las administraciones radical y justicialista, puesto que al asumir la conducción esta última, ha avanzado en aspectos operativos pero sin efectuar una ruptura o abandono de iniciativas correspondientes a la gestión anterior.

En el proceso analizado se pone de manifiesto el déficit que los marcos normativos tienden a paliar: 1) la ausencia de interrelación entre las dependencias de la municipalidad y los hospitales, 2) la centralización de las decisiones.

El primer problema pretendió ser solucionado con el establecimiento del Consejo Comunitario de la Salud que se constituye en un ámbito para promover la interrelación entre el personal del hospital, la autoridad política y la comunidad. Otro ejemplo lo constituye la Comisión de Descentralización y hasta la propia integración del equipo de descentralización. La creación de un ámbito de concertación es el paso organizativo indispensable para posibilitar la ejecución de acciones, en una estructura cuya característica es la confluencia de funciones (12).

Para avanzar en una conceptualización de los mecanismos de gestión social cabe señalar que la jurisdicción municipalidad sobre el tema descentralización hospitalaria ha contribuido con la creación de ámbitos de negociación y concertación entre unidades internas y de éstas con usuarios de las prestaciones de servicios, capacitación de recursos humanos dentro de cada

unidad hospitalaria (residentes administrativos) y diseño de sistemas de información para racionalizar el proceso de toma de decisiones a nivel de orientación general y de acciones concretas así como para la gestión administrativa intra hospitalaria.

La centralización de las decisiones se hace particularmente en el campo económico-financiero. La intencionalidad de modificar este aspecto se manifiesta en las ordenanzas de descentralización hospitalaria y de disponibilidad de fondos dados durante la gestión radical y consolidada con las acciones que la administración justicialista está llevando a cabo a través del equipo de descentralización.

**Caso 5. Programa de descentralización área salud - Provincia de Córdoba (13).**

- Ubicación espacio-temporal: Provincia de Córdoba (1987-1990)
- Actores: Autoridades Provinciales

- Proceso

Según lo establecido por el Decreto 1174 del 15 de marzo de 1988, que fija las pautas para los programas de descentralización, específicamente en el sector salud, se conformaron dos grupos operativos, uno con el objeto de detectar proyectos concretos y otro para el diseño de un sistema de Planificación, Presupuestación y Control de Gestión.

Ambos grupos quedaron integrados por representantes del Ministerio de la Función Pública y del Ministerio de Salud; como resultado se obtuvo un Plan de Descentralización del Sistema de Salud.

Las actividades de diagnóstico revelaron: 1) en el nivel central, problemas derivados de la baja información suministrada por el sistema para la asignación de recursos humanos y materiales, 2) en las zonas sanitarias cuyo propósito, al ser creadas en la década del 60, había sido dar una orientación regional al sistema de salud, se detectó la falta de cumplimiento de la misión, 3) en el nivel local resaltó la insuficiencia del servicio prestado, atribuible más al bajo compromiso de los profesionales con la comunidad y al modelo de gestión administrativa que al monto de recursos.

Los objetivos del plan se centran en la transferencia de establecimientos cuya complejidad se ubica debajo del nivel de hospital zonal, o sea: puestos sanitarios, dispensarios, centros de salud materno-infantil y hospitales vecinales. Estos comprenden 418 establecimientos de salud que representan el 90% del total del personal del área y el 15,6% del gasto presupuestado.

Con respecto al traspaso de personal del ámbito provincial al municipal

se plantean trabas de distinto tipo, por lo cual se estima que el mismo continuará manteniendo la relación laboral con la provincia, estableciéndose una funcional con el municipio.

La descentralización de recursos contempla dos modalidades en función de la situación del municipio. Si ésta es buena, la transferencia se afectará al incremento de la coparticipación y se excluirá del sector salud en la misma proporción. Si la situación financiera del municipio no es buena, se podrán efectuar transferencias específicas para sostener la unidad descentralizada en un nivel óptimo de financiamiento.

Se contempla la posibilidad de desarrollar un proceso de asistencia técnica y capacitación, a fin de elevar la productividad de las unidades transferidas y la coordinación entre las distintas unidades administrativas y jurisdiccionales involucradas en el sistema de salud.

Se prevé la constitución de Consejos Locales de Salud integrados entre otros por miembros de los establecimientos del sistema. El proyecto contará con asistencia técnica y financiera de la Organización Panamericana de la Salud.

- Evaluación

La Provincia de Córdoba, a partir de la reforma de la constitución provincial, amplió el campo de la autonomía municipal plasmándose la voluntad política en la ley de capacitación municipal de impuestos, la ley orgánica de ministerios y el decreto de descentralización. El conjunto de normas que constituyen un objetivo orientador para la acción de gobierno provincial tiene su origen y puesta en ejecución en dicho nivel jurisdiccional, quedando en alguna medida el nivel municipal en un papel más pasivo en carácter de receptor, de fondos y de asistencia técnica.

La participación de los actores interesados en la problemática parecería quedar contemplada en los Consejos Locales de Salud. Sin embargo, por carecer de información específica no parece oportuno abrir juicio sobre su composición y funciones.

En síntesis, se observa que la descentralización tiene alta prioridad para las autoridades provinciales, por lo tanto las acciones se originan de "arriba hacia abajo". Los fondos provienen de fuentes externas, lo cual garantizaría, en principio, la ejecución del programa. Desde el nivel provincial se identifican dificultades en la implementación a nivel municipal debido al déficit de capacitación y de gestión. Todas estas situaciones limitan el compromiso del nivel jurisdiccional municipal que de tal manera se convierte en el objeto de la política de descentralización pero no en el "sujeto".

### **Otras modalidades de actuación del Municipio en la Gestión Social**

#### **Caso 6. Programa Talleres de planeamiento y gestión (14)**

- Ubicación espacio temporal: Buenos Aires -1989

- Actores: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Secretaría de Planeamiento, Gobierno

Subsecretaría de la Juventud

Siete unidades de ejecución

Consejos vecinales

La complejidad de la estructura organizacional de la municipalidad es bien conocida y origina situaciones de superposición y descoordinación que afectan el proceso decisorio y la asignación de recursos. Las autoridades que asumieron en 1989, con la finalidad de cumplir con los objetivos orientadores propuestos, crearon una estructura funcional del programa que a través de artificios organizacionales y de interacción se propone resolver las relaciones interinstitucionales.

De tal suerte quedaron definidos dos niveles de planeamiento: 1) central, integrado por el gabinete municipal, el consejo de planeamiento municipal, la comisión técnica intersectorial, 2) regional, que está conformado por los talleres de planeamiento y gestión.

A nivel del programa y teniendo en cuenta que la práctica está poco desarrollada se distinguen también dos niveles: 1) de coordinación interinstitucional, 2) de operación.

El nivel de coordinación opera con dos modalidades: a) permanente intra-sectorial: entre la Subsecretaría del Consejo de Planificación Urbana y la Subsecretaría de Políticas y Planes, ambas de la Secretaría de Planeamiento; b) discontinua interinstitucional: con otras secretarías y organismos de diferente nivel del ejecutivo, legislativo y consejos vecinales a lo largo de sub-etapas de elaboración y ejecución del programa. En este nivel se definen orientaciones y se establecen acuerdos de cooperación en base a los objetivos particulares de los sectores.

El nivel de operación está compuesto por siete equipos técnicos integrados por personal asignado a tiempo completo o parcial. La jefatura tiene carácter permanente y es responsable de la programación detallada y la ejecución de las actividades de implementación de los talleres.

Los Consejos Vecinales son definidos por la ley Orgánica Municipal como los organismos de base del régimen municipal, y se les asigna la función de mantener una fluida relación con la población y las entidades representativas del vecindario, que actualmente son catorce.

- Proceso

Con el objeto de incluir en el presupuesto municipal correspondiente el ejercicio 1990, los proyectos barriales elaborados por iniciativa de carácter local a través de un ciclo de planificación participativa y de proyectos para la ciudad en el que debería estar incluido el programa de descentralización se desarrollaron encuentros públicos y reuniones en cada barrio entre los meses de julio y diciembre de 1989.

Cabe destacar que el proceso comenzó con la capacitación de los integrantes de los equipos técnicos a través de un seminario denominado "Perspectiva del Consejo de Planificación Urbana de Cara a la Ciudad". Los contenidos abarcaron aspectos metodológicos del trabajo multi e interdisciplinario, técnicas como la de juego de roles, conocimientos sobre diagnóstico de la ciudad y del área geográfica correspondiente a cada Taller, instrumentos de planificación vigentes y formas de recepción y organización de las demandas.

La convocatoria a los encuentros públicos se origina en una acción conjunta entre el Ejecutivo Municipal y los Consejos Vecinales. Por diferentes medios se invita a vecinos, organizaciones barriales, cooperadoras de escuelas, hospitales, a participar. Se señala que la ciudad queda dividida en siete unidades territoriales que se definen a partir de una serie de centros dotados de reconocida funcionalidad urbana que eventualmente podrían constituir la base de futuros municipios, dotados de cierto grado de autonomía en el ámbito de la actual ciudad de Buenos Aires.

Definido a quiénes se convoca y qué ubicación espacial representan, se pueden identificar tres momentos sucesivos de los encuentros públicos.

El primer momento, destinado al intercambio de información en doble sentido autoridades-vecinos y viceversa. Entre autoridades-vecinos la información versa sobre la naturaleza de los encuentros, objetivos, reglas y resultados esperados. Entre vecinos-autoridades el contenido de la información gira en torno a los problemas, necesidades, estado y elaboración de proyectos.

El segundo momento está destinado a presentar proyectos, analizar costos y resultados esperados. Se privilegia la consulta a la comunidad y sus organizaciones sobre sus opiniones respecto a soluciones viables, preferentemente en forma de proyecto elaborado. Se compatibilizan los distintos proyectos barriales entre sí y con los programas sectoriales y se organiza un banco de proyectos para facilitar futuras decisiones.

El tercer momento consiste en la devolución a los barrios del anteproyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo al Honorable Consejo Deliberante.

El Ejecutivo manifiesta su acuerdo respecto a prioridades que pueden ser afrontadas con el presupuesto y configura un consenso respecto al Plan de Prioridades y también respecto a los proyectos que serán considerados en el futuro por otros medios que no sean el presupuesto municipal.

Hasta que el presupuesto no sea aprobado, no podrá establecerse un compromiso de ejecución concreto basado en la asignación de recursos; cuando se esté en condiciones de efectuar los anuncios correspondientes se registrará un cuarto momento de encuentro entre autoridades y barrios.

Como resultado de los talleres se pueden formular consideraciones preliminares ya que hasta el momento no está aprobado el presupuesto correspondiente al año 1990.

La cuarta parte del total de las demandas (446) se origina en el área Sur, seguida por la Zona Centro con el 17%. El 32% de las demandas se vincula con el medio ambiente físico pero sumadas a las demandas sociales superan el 43%.

La mayoría de las propuestas proviene de las zonas Flores-Caballito (20%) y Devoto-Paternal (18%), mientras que en el área Sur el porcentaje disminuye al 11%, siendo éste muy inferior al que se registra en el caso de las demandas para la misma zona.

Tal como ocurre con las demandas, el mayor porcentaje de propuestas se relaciona con el medio ambiente físico (32%) pero sumadas a las situaciones que están vinculadas con la atención de necesidades tales como vivienda, salud, asistencia social, promoción comunitaria y educación-cultura, totalizan un 60%. Con respecto al grado de avance de las propuestas, el 60% se encuentra en estado de simple demanda.

En cuanto a los actores intervinientes, éstos pertenecen en un 65% a asociaciones vecinales de diverso tipo, disminuyendo el porcentaje cuando aumenta la combinación de este grupo con otro tipo de actores (partidos políticos y funcionarios), tal como ocurre en Devoto-Paternal y en Palermo-Recoleta (15).

#### • Evaluación

Los talleres constituyen un mecanismo de planificación participativa por el cual las autoridades se acercan al vecino. Dada la importancia de la relación geográfica-poblacional fue necesario implementar divisiones territoriales y establecer instancias de participación-decisión intragubernamental y entre la autoridad y la comunidad.

Como no existe tradición en el diálogo articulado entre las partes tampoco existen precedentes para la gestión gubernamental, por lo tanto se debió

capacitar a los integrantes de los talleres. La capacitación en dinámica de grupos y en la naturaleza del proyecto constituye a quienes participaron en la ejecución del proceso en verdaderos agentes dinámicos de cambio.

El diseño de la propuesta requirió esfuerzo de organización y activo compromiso. Si bien la convocatoria fue amplia, no llegó a los vecinos en cuanto individuos, sino que el más alto grado de respuesta se encuentra en las organizaciones que ya están estructuradas para algún tipo de participación orgánica.

Esta misma situación puede explicar, en alguna medida, que el mayor grado de demandas formuladas se vinculara con el mal estado del ambiente físico (espacio natural y sus transformaciones e infraestructura) por distintas causas (inexistencia, falta de mantenimiento o equipamiento) -y no con demandas vinculadas directamente al campo social- o con necesidades básicas no atendidas de la población de menor nivel socio-económico.

Asimismo la brecha entre el nivel de demanda y el grado de elaboración de propuestas ponen de manifiesto diversas situaciones: a) la ausencia de costumbre por parte de los vecinos y organizaciones intermedias para elaborar sus reclamos y formularlos positivamente a través de propuestas de solución, b) la baja capacidad organizativa para proyectos comunitarios, c) la carencia de conocimiento técnico experto para la resolución de los problemas.

Si bien no se tienen todavía datos cuantitativos sobre el monto que representan las demandas planteadas en los Talleres dentro del conjunto del presupuesto municipal, estimaciones preliminares permiten señalar que el mismo no sería una cifra significativa. Esta situación manifiesta la baja capacidad de diagnóstico urbano de las organizaciones participantes, punto sobre el cual el Estado municipal debe desempeñar el rol de armonizador y jerarquizador de demandas.

Esta experiencia, seguramente, encontrará resistencias dentro del propio aparato administrativo de la municipalidad puesto que obliga a repensar la gestión administrativo-contable, al introducir la práctica del presupuesto por programa.

Los talleres constituyen una modalidad nueva en nuestro medio que apunta a operar cambios en la forma de hacer política, en la gestión burocrática y en el comportamiento de los agentes municipales y la comunidad, razón por la cual es interesante seguir su evolución.

#### **Caso 7: Experiencia "Albergue Warnes" (16)**

- Ubicación espacio-temporal: Buenos Aires- 1987/1988

- Actores: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires

**Subsecretaría de Acción Social- Servicios Sociales Zonales.  
Albergue Warnes.**

La creación de los Servicios Sociales Zonales en los distintos barrios de la ciudad de Buenos Aires que coinciden con el área territorial de los Consejos Vecinales es una modalidad adoptada en el marco de las políticas de descentralización iniciadas en 1987. Es un servicio social de "atención primaria", no específico, que integra en su equipo el área de atención individualizada y el área de trabajo comunitario.

El Albergue fue construido con la finalidad de convertirse en un Hospital Nacional de Pediatría, pero las obras se paralizaron en 1955. En 1985 se inicia la última ocupación en forma escalonada y masiva. Es un inmueble estatal en predio privado, agravado por un litigio en curso.

- Proceso

A mediados de 1987, por resolución del Intendente Municipal, Facundo Suárez Lastra, se solicita al Consejo Vecinal la realización de una investigación diagnóstica para evaluar la realidad del Albergue Warnes.

Con la metodología propia del planeamiento participativo se realizaron reuniones y asambleas abiertas con la participación de los delegados por piso, junto a las autoridades del Consejo Vecinal y el Servicio Social. Se realizaron dos censos masivos de población, participando en algunos casos los delegados en tareas de recolección de información y sistematización. Se formaron distintas comisiones: de trabajo, dedicadas al mejoramiento del habitat, de documentación y salud.

Se establecieron vínculos con instituciones públicas y privadas que estuvieran relacionadas con el Warnes. Sin embargo, el problema central, el de la vivienda, no pudo ser resuelto por las distintas instancias del gobierno municipal.

Las autoridades municipales actuales están reconsiderando el tema a fin de solucionar el problema habitacional de los ocupantes y la situación legal que se plantea con los propietarios del terreno.

- Evaluación

Se crea una instancia de articulación ante las necesidades sociales y las autoridades: el Servicio Social Zonal. Este responde a las orientaciones generales encuadradas en el marco de la descentralización, acerca a los funcionarios municipales al vecino, genera canales de intercomunicación

entre distintas instancias del gobierno municipal y con organizaciones no gubernamentales y aplica metodologías altamente participativas. Sin embargo, al serle asignadas funciones puramente de diagnóstico, reducidas a un tema conflictivo, carece de recursos y de poder dentro del esquema organizacional para solucionar problemas de envergadura. Esta actuación pone en evidencia que metodologías y estructuras adecuadas deben estar acompañadas de la voluntad política para garantizar un adecuado marco para la gestión social.

**Caso 8: Centro de atención barrial (17)**

- Ubicación espacio-temporal: Mar del Plata, 1984/1989.

- Actores: Partido de General Pueyrredón.

Dirección de Acción Social. Departamento de Servicio Social.

Dentro del Proyecto de Descentralización del Servicio Social Municipal aprobado en 1983, cuyo objetivo no es tratar un problema concreto, sino desarrollar una tarea de acción preventiva, educativa y de ayuda real a las necesidades sociales de cada sector, se divide territorialmente el partido y se asigna personal, y se originan luego los Centros de Atención Barrial.

El partido queda dividido en nueve zonas, de las cuales después de una tarea de diagnóstico se seleccionan cuatro sedes para la implementación del Programa: cuatro asociaciones vecinales, tres sub-centros de salud, una delegación municipal y una zona centro que permaneció en el Departamento de Servicio Social.

El equipo de trabajo se integra con nueve profesionales y con el personal del Departamento de Servicio Social.

• Proceso

Los centros comienzan a funcionar realizando actividades en dos planos: 1) atención de demanda espontánea referida a la tarea asistencial, 2) planificación global de la zona relacionada con actividades preventivo -promocionales.

Las actividades que se pueden encuadrar en el primer plano tienen relación directa con las que tradicionalmente ha desarrollado el municipio y que consisten en el otorgamiento de recursos materiales (materiales de construcción, prótesis, pasajes, sepelios, medicamentos). También se han atendido demandas colectivas originadas en situaciones no previstas (desalojos, catástrofes naturales, emergencia alimentaria). La atención se realiza en la sede en horario fijo.

En el segundo plano de actividades se desarrolla un diagnóstico situacional y se planifica su acción a través de proyectos concretos. Estos han estado vinculados con problemáticas tales como: organización y promoción de asentamientos precarios y villas miserias, tierra y vivienda, promoción socio-cultural, educación para la salud, asociaciones, juntas vecinales o grupos de base, grupos etarios, organizaciones espontáneas para la satisfacción de necesidades básicas.

La modalidad de trabajo utilizada por el equipo consiste en una reunión mensual fija con la jefatura y la totalidad de los profesionales y otra reunión mensual fija entre los profesionales de los centros de atención barrial; pero dicho mecanismo no resultó positivo puesto que se produjeron fracturas entre el nivel directivo y el cuerpo profesional.

#### • Evaluación

La evaluación que los propios actores del programa efectúan sobre la actividad desarrollada la presentan referida a la población, la institución y los trabajadores sociales.

Respecto a los trabajadores sociales se señalan como aspectos positivos la cercanía entre la autoridad y los problemas, lo que se traduce en una atención más personalizada, y un asesoramiento técnico en la elaboración de proyectos específicos para la atención de demandas, aunque se reconoce que no está ampliamente difundida la existencia del recurso.

La institución recibe efectos contradictorios; por un lado, los centros descongestionan la demanda a nivel de la gestión municipal central y actúan como selectores de demandas puntuales permitiendo tener un conocimiento vivo de la realidad. Pero por otro lado, el incremento de la demanda, la insuficiencia presupuestaria, la presión ejercida por los profesionales de los centros que están en contacto con las necesidades y las dificultades en el manejo administrativo, ocasionan desequilibrios organizacionales no resueltos.

En lo relativo a los trabajadores sociales, su experiencia y grado de compromiso con la tarea se incrementa, pero se abre una brecha profunda con los funcionarios que continúan desempeñando actividades en el nivel central.

Este caso plantea claramente los problemas que se presentan cuando las iniciativas de cambio se generan en el nivel operativo de la organización que ve trabado su accionar por el nivel decisorio intermedio. Esta situación se ve particularmente agravada, si el proyecto no cuenta con aval político.

Los proyectos desarrollados evidencian que los profesionales aportan conocimiento técnico, competencia de diagnóstico y una capacidad de asig-

nación de recursos económicos acotada en lo relativo a la tarea asistencial y totalmente dependiente en problemáticas globales.

Las metodologías utilizadas con la comunidad son personalizadas y de planificación participativa. Al no existir una voluntad política manifiesta sobre la ejecución de acciones concretas, la tarea de los niveles operativos queda en cierta medida desvirtuada.

#### **Caso 9: Coordinadores municipales (18)**

- Ubicación espacio-temporal: Provincia del Neuquén - 1989
- Actores: Consejo de Planificación y Desarrollo (COPADE) Municipalidades

- Proceso

El COPADE, en su búsqueda permanente de proyectos que desarrollen las posibilidades potenciales, estableció un objetivo denominado desarrollo zonal con la finalidad de identificar acciones que configuren una alternativa viable para el desarrollo del interior.

Estas actividades de planeamiento se encuentran encaminadas al logro de una mayor participación de la comunidad. Esto implica un trabajo específico a nivel de municipios y grupos de municipios para lo cual se trabaja sobre microplanificación, o sea, sobre el planeamiento localizado en unidades de territorio pequeñas.

Para ello el gobierno provincial ha incentivado a los municipios a designar funcionarios para que efectúen las tareas de identificación de proyectos, dándoles el nombre de Coordinadores Municipales. Estos dependen jerárquica y funcionalmente de las municipalidades. Los cargos son financiados en algunos casos por las propias municipalidades y en otros por la provincia, puesto que quienes cumplen el rol de coordinadores son funcionarios de alguna dependencia provincial adscriptos a la municipalidad.

Cabe destacar que existe una estrechísima relación entre los coordinadores y el COPADE, ya que éste brinda capacitación y asesoramiento permanente para la detección y elaboración de proyectos productivos. El COPADE envía mensualmente a sus técnicos a trabajar junto con los coordinadores, por períodos que oscilan entre dos y tres días. También se realizan reuniones anuales intermunicipales donde se intercambian experiencias.

Las relaciones entre los municipios y los organismos nacionales también se han incentivado. El caso de la Administración de Parques Nacionales es significativo porque ha realizado diversas sesiones en comodato para desarrollos microlocalizados con Termas de Lahuén C6 (Epulafquén), instalaciones

de control aduanero, otras para camping, para establecimientos educacionales, para bosques comunales en San Martín de los Andes.

El Programa de Desarrollo Comunitario Chos Malal Urbano es un ejemplo de coordinación interinstitucional. Participan el Coordinador Municipal y representantes de la Subsecretaría de Acción Social y Asuntos Indígenas, Subsecretaría de Minoridad, Mujer y Familia, la Dirección de Adultos, todos ellos con sede en el ámbito municipal, y el representante del COPADE.

Actualmente se están ejecutando diversos proyectos que apuntan a distintos objetivos. La instalación de una fábrica de pastas y la venta de productos alimenticios regionales tienden a la generación de puestos de trabajo; el taller protegido de discapacitados, lavandería, pretende incorporar a la vida útil y productiva a jóvenes discapacitados, y el micro-medio de comunicación social educativo-cultural radio FM frontera apunta a satisfacer necesidades culturales. Todos estos proyectos son de escaso monto. Cabe destacar, que en este caso particular, el coordinador realiza difusión de su actividad por la radio local notándose un incremento de las demandas.

#### • Evaluación

La figura de los Coordinadores Municipales simboliza la voluntad de descentralizar el aparato burocrático provincial central y una clara orientación a vincular la problemática local con la más general de desarrollo. En tal sentido el municipio se convierte, como anteriormente lo definiera en otro trabajo, en un "instrumento del desarrollo regional y la participación".

Sin embargo las funciones del coordinador parecen limitarse a la de diagnóstico de situaciones y enlace con un organismo de la administración central provincial. Al no permitírsele la utilización de fondos, aunque sean de poca convergadura, para asignar recursos materiales de apoyo a las necesidades, su actividad genera muchas expectativas que no tienen una respuesta inmediata.

El resultado de la gestión de los Coordinadores Municipales va a depender del nivel de capacitación, forma de vinculación interpersonal y adaptación a situaciones diversas que tenga cada persona que desempeña el cargo.

#### **Análisis comparativo de los casos**

El cuadro N° 1 tiene por objeto hacer visibles algunas regularidades en el comportamiento gubernamental, relativas a políticas de descentralización en el campo social a partir del análisis de las experiencias concretas anteriormente analizadas. Para ello, se ha considerado la relación existente entre aportes y funciones que realizan la comunidad y el sector gubernamental en

los casos específicos, de acuerdo con una clasificación sectorial. Esta es amplia y ha pretendido abarcar la diversidad de los casos quedando estipuladas las siguientes categorías: vivienda, salud, demandas sociales y emprendimientos productivos.

Los niveles jurisdiccionales son los clásicos: nación, provincia y municipio. Esta última categoría se ha subdividido en unidad central y descentralizada para captar los matices que se presentan en el desarrollo de funciones cuando las dimensiones del municipio son grandes.

**CUADRO N° 1**

Síntesis de los aportes y funciones que realizan cada nivel jurisdiccional y la comunidad según sector de actividad para cada caso analizado.

SECTOR OTROS	JURISDICCION CASO	NACION	PROVINCIA	MUNICIPIO (u. central)	MUNICIPIO (u. descen.)	COMUNIDAD
V I V I E N D A	1	A.P.		Dg./P/D/AP/ RRHH/RM/ F/CT/Co/C	RRHH/CT/	I/Dg/P/RR HH/E/C
	2			I/Dg/P/D/ AP/RM/F/ CT/Co/C		I/RRHH/E
	3	P/D/F	I/P/D/AP/R F/CT/Co/C		Dg/RRHH/ E/Co	
S A L U D	4			I/D/AP/ RRHH/Co	Dg/P/RRHH/ RM/F/CT/E/ C	
	5		I/Dg/P/D/ AP/E/RRHH/ RM/F/CT/ Co/C			
D S O C I A L E S	6			I/P/AP/F/ CT/Co	P/Co	Dg/P/D
	7			I/	Dg/P/RRHH/ CT/E	Dg/P/RRHH
	8			I/P/D/F/ Co/C	Dg/P/RRHH/ RM/CT/Co/C	Dg/RRHH/E
EMPREN- DIMIEN- TOS PRODUC- TIVOS	9	RM	P/D/AP/F/ CT/Co/C	I/Dg/P/ RRHH/E/C		

Referencias: (I) Iniciativa, (Dg) Diagnóstico, (P) Planificación, (D) Decisión, (AP) Aval Político, (RRHH) Recursos Humanos, (RM) Recursos Materiales, (F) Financiación, (CT) Conocimiento Técnico, (E) Ejecución, (Co) Coordinación, (C) Control.

Los aportes considerados son: aval político, recursos humanos, recursos materiales, financiación y conocimiento técnico. Se incluye el aval político por la importancia que tiene su contribución en el resultado exitoso o no de cualquier proyecto gubernamental. También se distinguieron analíticamente recursos materiales de financiación porque se entiende que esta última tiene carácter global, mientras que los otros pueden ser aportes de un solo tipo y no estrictamente monetarios.

Las funciones consideradas son las comunes de los procesos decisorios y de implementación de proyectos: iniciativa, diagnóstico, planificación, decisión, ejecución, coordinación y control.

Los comentarios que surgen de la lectura del cuadro son los siguientes:

- 1) La iniciativa con relación a la presentación de una demanda o bien la intención de ejecutar una acción correcta corresponde, en la mayor parte de los casos, al nivel jurisdiccional que también realizan las siguientes funciones en importancia decreciente: en primer lugar la planificación y la coordinación; en segundo lugar, la decisión, el aval político, la financiación y el control.
- 2) Si la iniciativa corresponde a la comunidad, ello se puede explicar o bien por un alto grado de organización de la misma, particularmente acentuado si corresponde a una acción a desarrollarse en un municipio grande; o bien, a la facilidad para identificar la necesidad y la proximidad con las autoridades en los municipios pequeños.
- 3) La función de diagnóstico se sitúa, en la mayor parte de los casos, en la comunidad o es compartida con el municipio (unidad central), cuando éste es pequeño, o con el municipio (unidad descentralizada), si éste es grande. De esta manera el diagnóstico se sitúa lo más cerca posible de la decisión.
- 4) La planificación es una actividad concurrente de los distintos niveles jurisdiccionales y la comunidad. Esto es un indicador del logro de objetivos de descentralización y de la aplicación de modalidades participativas para la generación de alto grado de consenso.
- 5) La decisión en la mayor parte de los casos se ubica en el plano gubernamental, correspondiendo al nivel jurisdiccional de más alto nivel que tiene participación en el proyecto. La relación entre decisión, aval político y financiación es alta. El único caso en que la decisión ha correspondido a la comunidad es el de los Talleres de Planeamiento y Gestión, uno de cuyos objetivos era que la comunidad determinara qué necesidades eran relevantes para su propio medio.
- 6) El aval político adquiere carácter simbólico cuando se registra en niveles jurisdiccionales distantes de aquellos en los que se implementan los proyectos. La explicitación del aval político parece tener relación con el resultado favorable del proyecto.

- 7) El aporte de recursos humanos adopta dos formas de asociación. Si se presenta en la comunidad, se vincula con la ejecución y, si se registra en el plano gubernamental, se relaciona con el conocimiento técnico.
- 8) El aporte de recursos materiales corresponde, en todos los casos, al aparato gubernamental. Cuanto más cercana está la unidad gubernamental a la comunidad menor es el valor del recurso material. Cuanto más alto es el nivel jurisdiccional o más importante es el municipio, mayor valor tiene el recurso material, que generalmente se traduce en cesión de espacios físicos.
- 9) La financiación está a cargo del nivel gubernamental más alto.
- 10) El conocimiento técnico es un aporte que corresponde al nivel gubernamental exclusivamente.
- 11) Existe una relación directa entre ejecución y aporte de recursos humanos por parte de la comunidad. Esto se registra en proyectos que apuntan a solucionar una necesidad básica del demandante individual u organizado, generalmente en el tema vivienda.
- 12) La coordinación es una función gubernamental que generalmente se comparte entre jurisdicción e instituciones.
- 13) El control queda reservado al Estado, si bien, particularmente en los casos en que se ha aplicado la planificación participativa, la comunidad debería intervenir en la función.

### TERCERA PARTE: CONCLUSIONES

#### **Situaciones destacables que surgen de la implementación de acciones en Materia Social.**

Los casos analizados corresponden a temas tradicionales del sector social, tales como vivienda y salud, pero también se han incluido otros, que en principio parecerían estar más relacionados con el área económica que con la estrictamente social, tal como los emprendimientos productivos. Esta conceptualización amplia de la problemática gubernamental y de la interrelación de los diferentes aspectos de la realidad reafirman la visualización personal del municipio como "ámbito de lo propio y lo cercano" e "instrumento de desarrollo y participación". Estas frases conjugan las necesidades sociales básicas, su imbricación con problemáticas globales de desarrollo económico y mejoramiento de la calidad de vida, y destacan el rol de la jurisdicción gubernamental que, por dimensión y facilidad de proximidad, permite el diálogo y la convergencia entre autoridades y ciudadanos.

Estas características particulares del municipio permiten resaltar algunas relaciones que se presentan entre el gobierno y el ciudadano que no se

destacan con tanta claridad en otros niveles jurisdiccionales.

Algunas relaciones identificadas son las siguientes:

1. La naturaleza de las demandas socio-económicas tiene estrecha relación con el tamaño del municipio. Cuanto más pequeño es, las demandas sociales corresponden a la satisfacción de necesidades básicas y de superación de la debilidad de la base económica. Cuanto más grande es el municipio, las demandas sociales se centran en obras de infraestructura y mejoramiento de la calidad de vida.

2. Existe una relación directa entre el grado de organización de los demandantes y

2.1. el grado de estructuración de la demanda,

2.2. la urgencia en la satisfacción de las necesidades,

2.3. la naturaleza de la demanda, si ésta se orienta a satisfacer una necesidad básica.

A mayor complejidad de la estructura orgánica del municipio (hecho que guarda relación con el tamaño), mayor cantidad de instancias de concertación y mayor frecuencia en las reuniones entre las partes.

4. Cuanto más pequeño es el municipio, menor es su capacidad de gestión y conocimiento de fuentes de financiamiento alternativo de sus proyectos.

5. Existe una alta relación entre voluntad política explicitada y celeridad en la implementación de acciones. En un intento de conceptualizar los problemas que se evidencian al analizar experiencias concretas se pueden formular las siguientes observaciones de carácter general:

1) Una demanda puntual relacionada con la satisfacción de una necesidad básica y formulada individualmente tiene posibilidades de ser satisfecha, si existe una figura intitucional cuya competencia sea canalizada o solucionada a través de recursos materiales o financieros propios; de lo contrario se pierde o diluye en los estamentos burocráticos.

2) La representatividad de los delegados gubernamentales y de la comunidad debe coincidir con su autoridad real y formal, a fin de permitir un desarrollo positivo de las acciones que se pretenden implementar.

3) El aval político, aunque muchas veces tiene valor simbólico, es un elemento indispensable para la ejecución de acciones, por lo tanto es necesario que se explicita en actos o documentos.

4) En proyectos que afectan directamente a la comunidad es conveniente ampliar los márgenes de aceptabilidad de la política, por lo tanto, los símbolos externos y los gestos institucionales cobran importancia.

5) La existencia de un marco legal o el diseño de uno, cuando no lo hubiere, favorece el desarrollo de proyectos y acciones.

6) La continuidad de las acciones es un factor decisivo en el éxito de los proyectos, aunque cambie la orientación política de las autoridades municipales.

### **Conceptualización de Déficit y Bosquejo de Propuestas de Solución**

El estudio de casos ofrece una variedad de situaciones que obliga a efectuar diversos tipos de análisis que van desde el más sencillo, que es su identificación, siguiendo con su conceptualización y generalización, hasta su clasificación.

Los déficit que surjan del examen previo se pueden categorizar según su origen, de la siguiente manera: organizativos, de gestión gubernamental, propios de la naturaleza de la comunidad y mixtos.

Se proponen algunos bosquejos de propuestas de soluciones ya que cada lineamiento que se plantea puede dar lugar a un estudio específico.

Seguidamente se enuncian los déficit (D) con su correspondiente propuesta de solución (P):

- Déficit organizativos:

D: La superposición de funciones de distintas instituciones y jurisdicciones y aun dentro de las mismas unidades organizativas incrementa los esfuerzos de coordinación haciendo mucho más lento el proceso de decisión y ejecución.

P: Revisar la misión de las jurisdicciones y organismos intervinientes en una acción social y redefinir competencias.

D: Los organismos interjurisdiccionales complican el sistema de coordinación, cumplen funciones netamente deliberativas y no poseen recursos económicos para la ejecución.

P: Supresión de instancias interjurisdiccionales y reemplazo por reuniones de funcionarios con nivel de decisión o de representantes con autoridad de delegado real.

D: Inexistencia en muchos municipios de una instancia de articulación entre las necesidades sociales y las autoridades municipales.

P: Creación de una figura institucional a la que se conceden funciones de diagnóstico, planificación, enlace, asignación de recursos, materiales o financieros de poco monto, seguimiento y control de acciones concretas. El número de puestos dependerá de la cantidad de habitantes y extensión de los municipios. Algunas figuras que pueden servir de modelo, aunque parcialmente, son servicios zonales barriales (MCBA), centros de atención barrial (MDP), coordinadores municipales (Neuquén).

- **Déficit de gestión gubernamental**

D: Los déficit de conocimientos de gestión administrativa en los funcionarios municipales es un factor crítico.

P: Capacitación específica en temas puntuales. Entrenamiento en servicio en organizaciones más desarrolladas. Adopción de la figura del experto extrainstitucional consistente en que una persona o conjunto de personas trabaja "con" y "junto a" los funcionarios por tiempos relativamente prolongados (ej.: técnico del COPADE que trabaja junto con el Coordinador Municipal, Residentes Administrativos que trabajan con el personal de los hospitales en MCBA).

D: Aplicación intuitiva de los mecanismos de negociación y planificación por parte de los agentes comunales con los vecinos.

P: Capacitación en técnicas de negociación y grupales. Brindan conocimientos técnicos sobre la estructura organizacional que requiere la implementación de la planificación participativa y su gestión.

D: Una proporción relativamente alta de las demandas de la comunidad, ya sea que puedan ser calificadas como emprendimiento productivo o necesidad de infraestructura, corresponden a proyectos de bajísima envergadura.

P: Disponer de un pequeño fondo que permita atender los requerimientos puntuales de poca envergadura, o bien prever que las demandas sean incluidas de un año a otro en el presupuesto municipal. Esto generaría un beneficio residual, acostumbrando a funcionarios y a la comunidad a formular sus demandas con la anticipación correspondiente.

D: El aporte de conocimiento técnico que efectúa el gobierno municipal en proyectos de vivienda e infraestructura se limita a la dirección técnica.

P: Capacitación relativamente estructurada de los ejecutores en temas inherentes a los proyectos: albañilería, plomería, carpintería, etc.

D: El Estado municipal no tiene experiencia para brindar conocimiento técnico adecuado para la ejecución de emprendimientos productivos.

P: Diseñar proyectos integrales que cuenten con elementos de capacitación puntual en temas como conocimiento administrativo, embalaje, comercialización y otros.

- **Déficit propio de la naturaleza de la comunidad**

D: En la comunidad existe una brecha entre la importancia y cantidad de las demandas y la capacidad para elaborar propuestas.

P: Generar capacidad de liderazgo en la comunidad y capacitar a algunos agentes de cambio en la elaboración de presentaciones en base a un modelo

de preguntas básicas. El papel orientador del trabajador social o agente que está en contacto con el vecino es fundamental.

- Déficit mixtos
  - Organizativos-Gestión

D: Los gobiernos provinciales entienden en algunos casos la descentralización de funciones como desconcentración de la gestión provincial, designando delegados o creando delegaciones para que desempeñen funciones en los municipios. Esta situación es un indicador de la bajísima capacidad gerencial de los municipios.

P: Fortalecer el desarrollo institucional de los municipios a través de la capacitación de recursos humanos en tareas de gestión.

Estructurar un sistema de visitas periódicas de los agentes municipales con propósitos determinados a las dependencias provinciales.

D: El proceso decisorio atomizado se traduce en una difícil compatibilización de la necesidad social con la articulación de instancias jurisdiccionales e institucionales para la resolución de la cuestión sustantiva y su correspondiente asignación de recursos.

P: Revisión de las competencias de los organismos que tengan vinculación directa en aspectos de la política social para generar un sistema de información que permita racionalizar el proceso de toma de decisiones.

Reunión periódica de representantes, o diseño de un sistema ágil de "expedientes de consulta" interjurisdiccional e interinstitucional para que se expidan sobre aportes a realizar en determinados proyectos.

- Comunidad-Gestión

D: Desconocimiento por parte de la población de la existencia de servicios de captación de demandas.

P: Difusión por los medios de comunicación (se realiza más fácilmente cuando el municipio es pequeño) y a través de los beneficiarios del sistema a continuación.

- Atención en sede y honorario fijo

D: El aporte de mano de obra por parte de los vecinos se ha concretado solamente en proyectos relativos a la satisfacción de necesidades de vivienda e infraestructura urbana.

P: Transformación del aporte de trabajo en un bien de cambio para la satisfacción de otras necesidades en las que el Estado es el proveedor de

servicios; tal es el caso de salud y educación.

Esto es posible a través del diseño de un sistema de información que tenga las siguientes características: a) centralice las necesidades de mano de obra por especialidad, b) mantenga actualizado el valor de la mano de obra para determinados servicios. Con esta información, el demandante de un servicio de salud o educación que no pudiera acceder al mismo, podría obtenerlo a través de una prestación de trabajo (personal o de alguna otra persona que propusiera) para el mantenimiento o realización de obra en el lugar que la comunidad lo requiriera. Conceptualizando el mecanismo se podría hablar de una especie de "trueque social" que se fundamente en el principio de la "complementariedad de las carencias".

### Comentarios finales

El análisis efectuado tiene características de diagnóstico que pretende abordar aspectos que habitualmente se analizan desconectadamente porque corresponden a áreas del conocimiento abordado por diferentes especialidades.

Al examinar el marco legal surgieron diversas observaciones sobre la intencionalidad y la práctica política así como sobre la realidad organizativa.

En cuanto a la intencionalidad política, parece que tradicionalmente ha estado orientada hacia el otorgamiento de autonomía municipal, proceso que se ha revitalizado en los últimos años y que se ha traducido con diverso grado de implementación en políticas de descentralización.

Sin embargo, el aspecto declarativo del discurso sobre autonomía municipal y descentralización contrasta con la asignación de recursos hacia el nivel municipal, que obtiene solamente montos residuales y exiguos para ejecutar proyectos de relativa envergadura.

Por otra parte, las características jurídicas de nuestro régimen municipal y de la realidad regional es la diversidad.

En el aspecto estrictamente social, los constituyentes provinciales han avanzado notablemente sobre la ampliación de la temática social incorporando grupos antes no considerados explícitamente en el derecho constitucional, lo cual evidencia una elevada conciencia social. Además, con distintos grados de énfasis, se atribuyen competencias sobre la nueva problemática a los municipios.

Los estudios de casos proporcionan evidencia sobre relaciones burocráticas, mecanismos y modalidades de gestión social.

El complicado panorama organizacional queda definido a través de la superposición de funciones existentes en los planos intragubernamental, interinstitucional e interjurisdiccional.

Las modalidades de gestión intentan adecuarse a cada realidad observándose una tendencia a la incorporación de la planificación participativa, donde la interacción entre las partes se convierte en la clave de la resolución de los problemas y cuyo éxito se asocia al dominio de técnicas grupales promoviendo la acción y el compromiso de los actores involucrados.

Dado que el marco legal sirve de orientación general del sistema y, en los últimos años, ha sido revisado, las propuestas deben orientarse esencialmente hacia el plano organizacional y de gestión.

El plano organizacional está directamente relacionado con la asignación de competencias a nivel de las unidades administrativas, las jurisdicciones y los sectores. Los criterios que deberían prevalecer para ello son los de: 1) simplificación, evitando redundancia, 2) articulación, creando figuras administrativas cuya función sea la coordinación, 3) receptividad, a través de dispositivos o servicios que capten con la mayor claridad la demanda social. Evidentemente esto debe conjugarse con definición del nivel de generalidad o particularidad que corresponde al plano nacional, provincial o municipal (19).

En el plano de la gestión, las propuestas están orientadas sobre la forma en que se construye la política, es decir, es el campo de las políticas públicas.

Las modalidades de acción gubernamental revisten especial interés para el resultado favorable de los proyectos. La tendencia a incorporar la participación activa de la comunidad en el proceso decisorio no modifica sustantivamente los aportes tradicionales que efectúan las partes. El esquema consiste en que el gobierno aporta básicamente conocimiento técnico y financiación, y la comunidad la necesidad y la mano de obra cuando corresponda.

La novedad consiste en incorporar a través de la interacción entre las partes dos elementos cuasi-intangibles, que se pueden hacer visibles a través de documentos de distinta naturaleza: la voluntad política, por parte de la autoridad y el consenso, por parte de la comunidad. Los efectos de la consideración de estos aspectos como elementos reales de la forma de generar una política son las dos caras de una misma moneda: por el gobierno, se disminuye su discrecionalidad y por la comunidad, se amplía el margen de aceptabilidad de la política.

Otro aspecto que es importante destacar es la conceptualización integrada de la compleja red de relaciones socio-económicas y la actitud de agentes de cambio que deben adoptar los gerentes públicos de los distintos niveles de gobierno. Para ello la capacitación y los procesos de socialización, interpretado en el sentido sociológico, parecen ser medio adecuado para el logro de los objetivos estatales que tienden naturalmente a incrementar su campo de actividad en las regulaciones sociales.

## NOTAS

- (1) Entre las declaraciones de orden internacional se pueden mencionar: Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, art. 16; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, art. 23; Plan de Acción Mundial sobre población, punto 14 y 39 a; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 17.
  - (2) Naciones Unidas. **Declaración sobre la discriminación contra la mujer**, considerando 6.
  - (3) Para consultar una clasificación de las acciones del municipio: FURLAN, José Luis y GORROCHATEGUI, Nora, **El municipio como instrumento de desarrollo regional y participación en Municipio y Región. Descentralización estatal y promoción de actividades productivas**. ESTESO, Roberto y TOCINO, Sergio (compiladores). IIPAS. Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires. 1989.
  - (4) En el último siglo se ha verificado una concentración de recursos fiscales en los gobiernos centrales, especialmente a partir de la implantación del impuesto a la renta, los gravámenes generales al consumo y las contribuciones de seguridad social sobre la nómina de salarios: LUKSAU, Alberto, **Recursos fiscales municipales**. Encuentros Regionales de Municipios para el Desarrollo Económico-Social, Consejo Federal de Inversiones.
  - (5) "La presión tributaria de la nación medida como porcentaje de PBI ha crecido sistemáticamente. Para 1986 significó, computando la Seguridad Social, 18,4% correspondiendo a las provincias el 3,8% ". "Si a lo anterior se agrega que la estimación de la presión tributaria para el conjunto de municipio (1600) sólo representa entre el 1.5 y el 2%, se tiene una real dimensión de la dependencia de las provincias a la Nación y a su vez, de los municipios a las provincias. Esta tendencia, lejos de revertirse, se profundiza -entre otros factores- con la sanción de la Ley 23.349 de generalización del IVA del dictado del Decreto 435/90 que grava en períodos fiscales mensuales los ingresos devengados por las empresas del Estado prestadoras de bienes y servicios. Este último tributo no es coparticipable a pesar de lo prescripto por la ley 23548 que regula el régimen transitorio de Coparticipación Federal o Impuesto."
- POSE, Fernando y CARRARO, José, **Descentralización y Finanzas Municipales**, Seminario Descentralización Estatal y Reformas de las Administraciones Públicas Provinciales. IIPAS - Fundación Friedrich Ebert - Río Negro - junio 1990.
- (6) "Presupuesto versus necesidades. Reflexiones acerca de cómo recauda y cómo gasta el Municipio de La Matanza", en **Cuadernos para Divulgación Vecinal**, CEDES. Buenos Aires, 1988.
  - (7) Información suministrada por el Subsecretario de Política y Planes de la Municipalidad de Buenos Aires, Cr. Jorge ARGUELLO y la Directora General de Políticas y Planes Lic. Cristina REYNALS (1990).
  - (8) LLAYER, María del Carmen. **Los Municipios y nuevas formas de participación**. La Pampa y Catamarca. CII. 1987.
  - (9) LA SERNA, Carlos. "Bases conceptuales y Programa de Descentralización

- Concertada de la Provincia de Córdoba, en ESTESO, R. y TOCINO S., op. cit.
- (10) Información suministrada por el Director General de Organización y Método de la Municipalidad de Buenos Aires. Lic. Jorge HUIDOBRO (1990).
  - (11) FELCMAN, Isidoro. **Descentralización de la acción en el ámbito del municipio.** Programa de Desarrollo Institucional. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. 1989.
  - (12) BAIGORRIA, Luisa, BARRIONUEVO, Lourdes y de LUCA, Beatriz. **Descentralización en el área salud. Un estudio de caso.** Análisis en la MCBA de algunas iniciativas de descentralización administrativa. Congreso de Administración Pública - Córdoba - 27 y 28 de octubre 1988.
  - (13) FURLAN, José Luis. **La descentralización del estado. Estudio y Reflexiones a partir de la experiencia en la Provincia de Córdoba,** Maestría en Administración Pública - Universidad de Buenos Aires - Buenos Aires, 1988.
  - (14) Programa Talleres de Planeamiento y Gestión - Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1990.
  - (15) Demandas y Propuestas Identificadas en los Talleres de Planeamiento y Gestión. Documento Interno de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1990.
  - (16) **Acción Comunitaria. Nuevas Alternativas: Descentralización y utilización de recursos no Convencionales,** trabajo presentado por el Servicio Social Zonal 11 - Subsecretaría de Acción Social - Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en las XV Jornadas Nacionales de Trabajo Social - Mendoza, Octubre 1989.
  - (17) BETBEDER, BURLASTEGUI, CACERES, CHATRUC, FERNANDEZ MORENO, GONZALEZ, LARMEU, LUPIDIO, MONTOYA, SANCHEZ. **Centros de Atención Barrial en Mar del Plata. Un aporte para la descentralización,** comunicación presentada en las XV Jornadas Nacionales de Trabajo Social - Mendoza, Octubre 1989.
  - (18) Mensaje del Sr. Gobernador de la Provincia de Neuquén, Ing. Pedro SALVATORI a la Honorable Legislatura al inaugurarse el décimonoveno período ordinario de sesiones - Mayo 1990 (Anexo I).
  - (19) Una propuesta de asignación de competencias en el sector salud según nivel jurisdiccional se puede encontrar en ISUANI, Ernesto y PEREZ IRIGOYEN, Claudio. **Sistema de Salud. Descentralización o Atomización.** Presentado en el Congreso de Administración Pública - Córdoba, Octubre 1988.