



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Descentralización estatal y participación popular: algunas reflexiones sobre sus limitaciones y condicionantes

Otero, Alejandro

1989

Cita APA: Otero, A. (1989). Descentralización estatal y participación popular: algunas reflexiones sobre sus limitaciones y condicionantes. Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires.

Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

TESIS DE MAESTRÍA

Col 1502/13

Descentralización Estatal y Participación Popular: algunas reflexiones sobre sus limitaciones y condicionantes

Leg. N. 2.10; N. 1211
245

Autor: Alejandro OTERO

Tutor: Dr. José SERLIN

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Profesor Emérito Dr. ALBERTO L. PALACIOS

DÉSCENTRALIZACIÓN ESTATAL Y PARTICIPACIÓN POPULAR:
algunas reflexiones sobre sus limitaciones y condicionantes

Alejandro A. Otero

1989

Aprubado
Gómez
José Sellin
26-06-89

I. INTRODUCCION

El presente trabajo no es una tesis, tampoco el producto acabado de una investigación prefijada. En él se resumen, o al menos eso se intenta, una serie de reflexiones en torno a un tema que concita la atención del pensamiento político y académico de nuestros días: la descentralización política y la participación popular. Tales reflexiones son el resultado de preocupaciones, inquietudes y acumulaciones teóricas y prácticas suscitadas a lo largo de la Maestría en Administración Pública y, en especial, durante la pasantía desarrollada en la Universidad Nacional de Luján, en el marco de un programa de extensión e investigación sobre municipios.

En particular, la propuesta de este trabajo consiste en reparar en un conjunto de limitaciones y condicionantes que se presentan a la hora de pensar o ensayar políticas tendientes a la concreción de la descentralización estatal y la participación ciudadana. Dar curso a esta propuesta supone:

1. Analizar el contexto en el cual se piensan o se establecen acciones estatales orientadas a la descentralización y a la participación.
2. Indagar los mecanismos que se seleccionan para alcanzar estos objetivos.
3. Medir los resultados logrados por las políticas fijadas en relación a las metas que se plantearon.

Sin embargo, carencias que hacen a la disponibilidad de información y de tiempo nos impiden realizar este informe cubriendo estos tres tópicos. Tal circunstancia nos obliga a circunscribir el objetivo de este trabajo a la cobertura parcial de los dos primeros items recién enumerados. En otros términos,

el propósito de este informe es indagar algunos mecanismos seleccionados, y en el contexto en el cual esa selección tiene lugar, para promover la descentralización estatal y la participación ciudadana.

En este sentido, vamos a analizar dos políticas estatales en particular, vigentes en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires que, a nuestro juicio, revelan aspectos salientes de la actual estrategia de descentralización y que, a su tiempo, se presentan como políticas participativas. De este modo, buscamos evitar un tratamiento excesivamente teórico de estas cuestiones en favor del despliegue de una perspectiva crítica sobre procesos en curso.

Las políticas elegidas están referidas a la descentralización de la gestión financiera del estado y a la construcción de viviendas populares. A la hora de analizarlas tendremos presente una experiencia en particular: el caso de la municipalidad de Zárate. Si bien la información que hasta el momento relevamos en la citada localidad es limitada como para convertir a este trabajo en un "estudio de caso", el resultado es suficiente para desarrollar este informe en el sentido enunciado más arriba.

Es necesario aclarar que los conceptos apuntados respecto de los municipios pueden tener un alcance limitado, en la medida en que son el resultado de observaciones empíricas de casos de la Provincia de Buenos Aires y, hasta el presente, no han sido objeto de contraste con otras realidades. Aun así, nos ha parecido válido ensayar reflexiones más generales que pudieran estimular el inicio de estudios más acabados y útiles que este informe. Por lo pronto, nuestro modesto objetivo nos parece legítimo, tanto por la importancia que encontramos tienen estas cuestiones para la posibilidad de democratizar la sociedad actual como por el sesgo optimista, a veces acritico, que

revelan las ponencias vinculadas a ellas. No se trata de
agregar una (otra) gota de pesimismo, en estos tiempos la
cotidianidad socio-política agota esta posibilidad, se apunta
a reconocer la magnitud de los cambios, sin dudas, necesarios.

Buenos Aires, 4 de diciembre de 1988.

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Prof. Dr. Emilio F. AL... AL... AL...

II. MARCO GENERAL Y ALGUNAS PREVISIONES TEORICAS

La historia, siempre la historia

Silencioso tal vez el espacio muta al ritmo de la historia. Toda configuración espacial está marcada, tanto por el avance del hombre en su puja con la naturaleza como por el devenir de las relaciones sociales en las que la humanidad transcurre. De tal modo, la apropiación del espacio es siempre el resultado de un proceso de construcción social históricamente determinado. En este sentido, y entre los rasgos que los hombres agregaron al paisaje, se destacan las ciudades.

De origen remoto y antiguos esplendores estas concentraciones humanas expresaron y albergaron al orden dominante de una época. La Atenas esclavista con sus formas de democracia directa restringida, la ciudad feudal vertebrada por la cruz y secundarizada por un orden que emerge de los señoríos rurales, las primeras ciudades burguesas, cuna de símbolos y actores que posteriormente irrumpirán con fuerza inusitada: son momentos de un dilatado proceso a lo largo del cual las modalidades de organización social entran en auge y decadencia.

Con la expansión del comercio y del capital financiero y con la profundización y aceleración de la división del trabajo, fue precisamente en las ciudades donde se generaron los actores y las condiciones que disolverían el orden feudal y abrirían paso a la expansión capitalista. Desde los centros urbanos se subordinó al ámbito rural a los imperativos de la acumulación de capital, hacia ellos convergieron los pequeños propietarios y labradores desplazados para transformarse en mano de obra del nuevo ordenador social: la industria. Con ellos se delimitaron, y a partir de ellos se expandieron los mercados, y también fue en las ciudades donde se redefinieron los términos de la

dominación.

Tal relevancia en la fase de transición al orden moderno implicó un grado creciente de autonomía política y económica de las ciudades. Sin embargo, las exigencias del proceso de concentración del capital y su contrafaz, la proletarianización de las masas, supuso, a partir de la construcción de los estados nacionales, una redefinición de la situación. Si bien existen diferencias no despreciables según sea el caso que se trate, en general, la consolidación de los estados nacionales tendió a restar autonomía a las ciudades.

Aun en aquellos países como Francia, Inglaterra o los EEUU, donde el ascenso y la expansión del nuevo orden encontró a sus principales dinamizadores en la sociedad civil, la redefinición del espacio en términos de mercado implicó la transferencia de poderes desde las instancias locales hacia el estado central emergente. En este sentido Tocqueville, un observador preocupado, apuntó hacia 1840 que "las naciones democráticas de Europa tienen todas las tendencias generales y permanentes de los norteamericanos hacia la centralización de poderes, y además están sometidas a una multitud de causas secundarias y accidentales, que no conocen los norteamericanos" (Portantiero y De Ipola, 1987).

Esta temprana tendencia a la acumulación de poderes en el estado central, se vio reforzada por el accionar convergente de agentes centralizadores desatados por las peculiares características que asumió el desarrollo capitalista a escala mundial. Entre estos agentes Jordi Borja (1986) destaca:

- la concentración y centralización del capital, que refuerza al poder central como único interlocutor capaz de servir, negociar o enfrentar al gran capital;
- la asunción por parte del estado central de la mayoría de las funciones adquiridas por los estados contemporáneos. Resultado en parte, de la previa concentración de recursos políticos,

económicos; financieros, legales y administrativos en el aparato central y en parte, de la necesidad de garantizar la legitimación del orden establecido;

- la propia lógica del aparato burocrático-administrativo, que en su desarrollo indujo a la centralización de las instancias decisorias;

- la política fiscal, montada sobre tributos de alcance nacional que, a la par, limita la capacidad de obtención de recursos a escala local y refuerza la dinámica centralizadora del gasto público;

- los partidos políticos populares que, en la búsqueda de atender las demandas sociales tradicionalmente postergadas, tendieron a visualizar al estado central como único medio idóneo para garantizar su satisfacción. Paliar el desempleo, asegurar la continuidad de las actividades productivas en crisis, aumentar y abaratar los servicios públicos, entre otras, han sido urgencias tratadas mediante la concentración de recursos en el estado nacional.

Esta tendencia general a la centralización tuvo, para el caso argentino y para Latinoamérica en general, rasgos particulares que resulta necesario precisar.

La Argentina por el camino de la centralización

En nuestro país las primeras ciudades tuvieron orígenes diferenciados. Algunas, como Buenos Aires, se consolidaron por su condición de puerto de enlace. Bajo las condiciones de intercambio monopólico impuestas por la colonia española, las ciudades-puerto operaron como espacios privilegiados de concentración de la actividad económica, política y militar. Consecuentemente, su crecimiento y diversificación fue más dinámico. Otros espacios urbanos emergieron desde su situación de "lugar de paso" en rutas comerciales o de localización

estratégica entre dos centros de poder político. Es, por ejemplo, el caso de Salta, el de Jujuy y el de San Juan. Hubo también formaciones que se asentaron sobre localizaciones indígenas pre-existentes, como Mendoza, y tenemos ciudades como Quilmes, Baradero o Río Cuarto, que son el resultado de la reorganización indígena motorizada por la Iglesia.

Más allá de sus orígenes diferenciados, en general, tuvieron un rasgo común: su conformación como ciudad fortificada; tal similitud las convierte en la expresión física de la conquista (Romero, 1976). La fortificación delimitaba el espacio ocupado, preocupación central de la conquista que se basó en la expansión territorial y el flujo comercial. El conquistador, los dueños y explotadores de la tierra, los comerciantes, los clérigos y los burócratas resultaron los actores centrales en estos primeros escenarios urbanos. En estos términos, sólo alterados por los enfrentamientos con los nativos y, eventualmente, por la puja política en el interior de las ciudades, la situación se mantendrá estable hasta la segunda mitad del siglo XVIII.

Los cambios de alcance mundial ocurridos desde entonces impactaron sobre la organización colonial. La expansión comercial aceleró el crecimiento poblacional y las ciudades comenzaron a producir para sí y articularon la red económica. Consecuentemente se inicia el proceso de complejización de la estructura económica y social y los espacios urbanos se convierten en epicentros de las tensiones políticas, económicas y sociales. Como es sabido, los cabildos, esfera local del aparato político de la dominación española, acunaron a los actores que cuestionaron el orden establecido, desde ellos se gestó el movimiento de emancipación. Sin embargo, la expansión del proceso revolucionario desarticuló la red de relaciones que, con eje en las ciudades, se había desarrollado en la etapa previa. La incipiente autonomía que ganaron los espacios

locales durante los primeros tramos del proceso revolucionario quedó truncada por la dilatada expansión de las luchas intestinas y por las peculiares características que sumió el enfrentamiento urbano-rural. La resolución de la "cuestión nacional" en 1880 devino en la imposición de un orden de vasto alcance, el estado nacional, que alteró las relaciones de poder. Bajo las nuevas condiciones, la proclama del federalismo no impidió que el estado central se erigiera en instancia del poder político casi excluyente¹. Se selló así un origen poco alentador para la consolidación de poderes políticos relativamente autónomos en los espacios locales. A este origen y a los efectos más generales de los agentes centralizadores detallados en el apartado anterior, se sumó, en el mismo sentido, el accionar de tres factores propios del desarrollo histórico del país, a saber:

- el asentamiento del modelo agro-exportador, que reordenó el proceso productivo en desmedro de las economías locales y regionales, y situó a la Aduana del Puerto como eje financiero del estado;
- la posterior concentración de la industria en torno a la ciudad de Buenos Aires, que agudizó los desequilibrios regionales pre-existentes y, por último;
- las sucesivas irrupciones militares que, trasladando la lógica castrense al aparato del estado, ahondaron la tendencia a la concentración del poder político.

Bajo esta múltiple condición de restricción, las instancias gubernamentales intermedias e inferiores se fueron vaciando de contenido a manos del estado nacional. Dicho en otros términos, fueron perdiendo su capacidad de seleccionar las demandas

¹ Desde entonces, y a lo largo del siglo que siguió, el poder central no dudó en intervenir las instancias gubernamentales inferiores para saldar conflictos y discrepancias de diversa índole. Es evidente que esta tendencia fue brutalmente agudizada con cada una de las sucesivas dictaduras militares.

sociales en pugna y pasaron a depender en forma creciente de los recursos nacionales para financiar los consumos colectivos que, de un modo u otro, quedaron bajo su responsabilidad. Las municipalidades en particular se fueron convirtiendo, cada vez más, en meras instancias administrativas, sin autonomía política y, desde la perspectiva económica, severamente limitadas en su capacidad de financiamiento.

Este repaso histórico comentado apunta a reconocer una serie de efectos generales que no pueden obviarse a la hora de tratar los temas que nos hemos propuesto. Porque inciden al momento de considerar una estrategia de descentralización y participación ciudadana, importa tener presente:

1. La peculiar estructura de clases resultante.
2. La dinámica particular que sumió el proceso de generalización de los consumos. Montado en base a una estrategia de captación y movilización de los sectores subordinados por parte de los partidos populares, que redundó en una creciente presencia del estado central como actor-interlocutor privilegiado de la sociedad civil. Dos notorias consecuencias de esta dinámica resultaron, por un lado, la ausencia de ámbitos estatales intermedios capaces de atender la demandas emergentes y, por otro, la creciente politización de las demandas sociales.
3. Las sucesivas interrupciones del estado de derecho y la consiguiente exclusión política de los sectores populares, que repercutió tanto sobre los vínculos establecidos entre estado y sociedad civil, como en las propias modalidades organizativas de las agencias estatales.
4. Las limitaciones evidenciadas en la esfera económica para garantizar un crecimiento sostenido, particularmente agravadas por las actuales condiciones internacionales, y el agudo

deterioro de las condiciones materiales de vida padecido por los sectores populares.

5. El cada vez más extendido fenómeno de la reproducción parcial de la fuerza de trabajo y el consecuente auge de la marginalidad, de las redes de supervivencia extra-mercado, de las unidades productivas con modalidades organizativas no tradicionales, etc.

Si bien no agotan el listado de causas y consecuencias, cada uno de los aspectos recién enumerados puede ser visto como causa o como consecuencia de la crisis de gobernabilidad y de la penuria económica que caracterizan a la sociedad argentina de las últimas décadas. En este marco, el reciente retorno a la vida democrática encuentra al estado central en medio de una tensión de magnitudes inéditas desatada por las implicancias contradictorias de dos fuerzas en curso: la democratización de la vida política y la agudización de la penuria económica. Es bajo estas condiciones que vuelven con renovado furor a las agendas del estado dos viejas cuestiones: la descentralización estatal y la participación popular.

Más concretamente, es bajo estas condiciones que los espacios locales reaparecen, sobretodo, como instancias a partir de las cuales es posible recrear condiciones estables de gobernabilidad y, a la par, aunque con menor énfasis, como ámbitos capaces de motorizar algún tipo de desarrollo económico de alcance limitado. Para el logro de uno y otro objetivo se plantea la necesidad de contar con un recurso estratégico: la participación ciudadana. Bajo estos términos entonces, la descentralización y la participación son dos momentos de una misma estrategia de gestión estatal ante la crisis. Los municipios están implicados en el centro de esa estrategia.

Antes de comenzar el análisis de algunos mecanismos

seleccionados en aquel sentido, nos importa
algunas precisiones metodológicas y conceptuales.

En primer término, respecto a la metodología, es necesario
establecer una serie de condiciones que permitan la
realización de un estudio de carácter científico.
En segundo lugar, es necesario establecer una serie de
condiciones que permitan la realización de un estudio de carácter científico.

En tercer lugar, es necesario establecer una serie de
condiciones que permitan la realización de un estudio de carácter científico.

III. CUESTIONES CONCEPTUALES Y METODOLOGICAS

1. En primer término resulta necesario especificar la doble condición que asumimos en el trabajo al referirnos al estado. Por un lado, hacemos mención del estado en tanto lugar privilegiado de lo político (O'Donnell, 1984). En este sentido centraremos la atención en las modalidades que adopta la relación estado-sociedad; lo cual supone atender al rol de las organizaciones de la sociedad civil, a los grados de representación alcanzados, a los niveles de participación, a la correlación de fuerzas, a la articulación entre las distintas instancias gubernamentales, a los grados de autonomía existentes, a las competencias y disponibilidad de recursos de las agencias públicas, etc.

Por otro lado, ponemos atención en las formas organizacionales desarrolladas por las agencias estatales. En particular en cuanto a la incidencia que éstas tienen en la participación popular, ya sea como promotoras o inhibidoras de instancias de participación.

2. La segunda precisión que se hace necesaria apunta a delimitar social y espacialmente la cuestión de los poderes locales. Esto supone reconocer la especificidad de las relaciones que tienen lugar en un determinado ámbito, distinguibles dentro del más vasto conjunto de relaciones que caracteriza a las sociedades contemporáneas. En este sentido Castells (1974) evalúa críticamente tres alternativas que será de utilidad considerar².

² Remitirnos a Castells tiene que ver con la posibilidad de reconocer la especificidad de un espacio. En efecto, el poder local, el municipio, la ciudad, lo urbano, lo local, lo regional; son algunos de los términos que implican esa posibilidad y que, en muchas ocasiones, se usan indistintamente. Sin embargo, el tratamiento teórico de esta posibilidad no es un problema menor. Cualesquiera sean los márgenes que encontremos para delimitar social y espacialmente los términos mencionados,

Una alternativa, al analizar una determinada unidad espacial, es la de presentarla como una unidad ideológica. Esta es la posición que, en general, se asume en los estudios basados en la "cultura urbana" o en las concepciones de lo urbano como forma específica de civilización. El déficit más notorio de este enfoque está dado por la preeminencia que adquieren los aspectos ideológicos, en desmedro de los condicionantes sociales propios de la estructura económica en la cual aquellos aspectos se manifiestan. Consecuentemente, bajo este enfoque, se diluye el vínculo existente entre la estructura de relaciones sociales y las manifestaciones culturales e ideológicas emergentes.

Otra posibilidad es la de considerar al espacio como unidad del aparato jurídico-político. El riesgo de esta consideración es el de identificar las fronteras políticas con el proceso económico-productivo. Siendo este último una red continua, los límites políticos no alcanzan a delimitar una estructura con una lógica de producción particular. Ni, mucho menos, expresan un conjunto homogéneo de intereses.

Por último, queda la opción de tratar al espacio en tanto unidad económica. En este caso se complejizan los riesgos recién señalados; en efecto, el problema es como delimitar un segmento significativo del proceso productivo en tanto sectores, ciclos y fases se superponen en el espacio configurando un único ámbito de reproducción del capital. Una alternativa, bastante difundida, para salvar estas limitaciones consiste en considerar "lo regional" al referirse a los medios y procesos de producción y "lo urbano" al momento de tratar los procesos relativos a la fuerza de trabajo. Bajo esta perspectiva, el espacio urbano resulta el lugar de reproducción de la fuerza de

las formas y potencialidades de la participación en estos marcos, por ejemplo, estarán condicionadas por los elementos que estructuran su configuración.

trabajo por excelencia³. Sin embargo, las particulares características que asumió el proceso económico en la última década tornan parcial e insuficiente esta visión del espacio urbano. La metodología de

Frente a las limitaciones de las alternativas recién consideradas, es Castells quien propone pensar la unidad espacial a partir de cinco elementos sistemáticamente relacionados. A saber:

1. Producción: que expresa los medios y relaciones de producción establecidas en el marco urbano.
2. Consumo: que refiere tanto al proceso de reproducción de la fuerza de trabajo, como a los mecanismos que garantizan (o no) los consumos colectivos.
3. Intercambio: que abarca todas las formas concretas que asumen las transacciones que median entre los elementos del sistema.
4. Gestión: que aborda la articulación de la instancia política y la regulación de los restantes elementos.
5. Simbólico: que resume las identidades colectivas, las emergencias ideológicas y los marcos y formas de legitimidad establecidas.

Así, el análisis de una unidad espacial particular deberá reconocer la composición y relación especial que se genera entre

³ Jean Lojkin, en "El marxismo, el estado y la cuestión urbana" (1986), arriba a conclusiones similares. Para este autor el rasgo saliente del fenómeno urbano está dado por la concentración de medios de consumo colectivo y la aglomeración de medios de reproducción del capital y del trabajo. Bajo estas condiciones, el espacio urbano resulta "la forma más adelantada de la división del trabajo material e intelectual".

estos elementos y un estudio específico de las prácticas que surgen en el contexto de la relación.

Si bien la metodología planteada por Castells nos parece un aporte interesante, ya que permite considerar y relacionar una cantidad de factores significativos a la hora de estudiar las cuestiones locales, las características del presente trabajo nos enfrentan a la necesidad de situar la unidad espacial como expresión del aparato político-jurídico (no otra cosa son los municipios). Esta eventualidad, sumada a las carencias de información que ya hemos mencionado, nos impiden desarrollar acabadamente este enfoque, sin embargo, nos ha parecido oportuno discutir las distintas posibilidades que se presentan al momento de estudiar cuestiones que tienen que ver con los espacios locales, ya que todo análisis supone una mirada global del fenómeno que, en este caso, nos ha parecido útil explicitar.

3. Por último, los bloques de precisiones y comentarios hasta aquí desarrollados nos permiten asumir una caracterización operativa del municipio. Brevemente, podemos decir que entendemos al municipio como la instancia gubernamental del espacio urbano. En otros términos, el municipio expresa la esfera estatal encargada de la reproducción y regulación de las relaciones sociales, políticas y económicas que en los marcos de la ciudad tienen lugar. X

Se nos podrá decir que las municipalidades, como entidades concretas del entramado institucional vigente, abarcan, a veces en forma preponderante, al espacio rural; es cierto, sin embargo, a favor de nuestra caracterización se encuentra un dato significativo: más del 80% de la población de la Argentina se asienta en las ciudades. Por ejemplo, en la localidad que tomaremos como caso en varios tramos del informe, Zárate, el 85% de la población se concentra en el 1% del

IV. CRISIS, DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN, LOS TERMINOS DE UN DEBATE ACTUAL

La crisis de los estados modernos en general, y de los latinoamericanos en particular, se ha convertido en un lugar común del pensamiento contemporáneo. Si bien originariamente tal crisis fue anunciada "desde la derecha" del arco político, para atribuir a un conjunto de características asumidas por los estados emergentes en la segunda postguerra (en particular al tipo de estado que conocemos como el "welfare state" keynesiano) una ineficacia creciente para sostener los ritmos de crecimiento económico y bienestar de la población, en la actualidad, el concepto de crisis engloba a un conjunto de fenómenos novedosos en la evolución del capitalismo.

En efecto, en principio la crisis remite a la persistencia de las desfavorables condiciones económicas nacionales e internacionales iniciadas a principios de la década pasada. En ella se resumen el paralelo incremento sostenido en el nivel de precios y la tasa de desempleo, la contracción de la inversión productiva, el auge de la expansión del capital financiero, el quiebre de los ordenadores del comercio y del crédito internacional instaurados en la postguerra, la desaceleración de los indicadores de productividad, la crisis fiscal del estado, la inédita aceleración del endeudamiento externo, el resurgimiento del proteccionismo económico, la agudización del deterioro en los terminos del intercambio...

Para los promotores de la tematización de la crisis estos fenómenos encontraban su origen, fundamentalmente, en la dinámica asumida por el "estado de bienestar", en particular en su sesgo intervencionista y multiplicador del gasto público que, por un lado, desalentaba a la fuerza de trabajo mediante la expansión del gasto social y, por otro lado, reducía las posibilidades de inversión. Contrariamente, para el pensamiento

progresista, los orígenes de esta crisis tendrán que ver con la incidencia de un conjunto más amplio de factores que incluyen las transformaciones tecnológicas operadas en la esfera productiva, la multiplicación sideral del gasto en armamentos, el ascenso de movimientos cuestionadores del orden establecido durante los años '60 y '70 y las mutaciones del pacto de dominación que supuso la consolidación del "welfare state".

A uno y a otro lado de estas persistentes manifestaciones del deterioro del modelo de acumulación y dominación consolidado en la postguerra, el debate está planteado. Cuando el concepto de crisis se circunscribe al caso argentino resulta necesario adicionar dos fenómenos específicos:

1. El quiebre del modelo de acumulación basado en el mercado interno evidenciado a mediados de la década anterior. Hasta entonces, y con dificultades notorias, se había garantizado un lento pero sostenido crecimiento económico en base a: la sustitución de importaciones, la radicación directa de inversiones extranjeras, el sostenimiento de la demanda (y de buena parte del gasto público) mediante la incorporación de los sectores populares a la industria como mano de obra asalariada, la colocación internacional de los productos tradicionales y, por último, la presencia central del estado nacional asumiendo funciones de regulación, producción y distribución del ingreso. Los cambios operados a partir de la segunda mitad de los '70 reorientaron la búsqueda del crecimiento en base a la reinserción económica en el mercado mundial. Búsqueda notablemente infructuosa hasta el presente y, dados los cambios acaecidos a escala mundial, de improbable retorno a la situación anterior.

2. La incapacidad histórica manifestada por los sectores dominantes para asentar un pacto de dominación en forma estable bajo formas democráticas de organización política. Lo antedicho

se tradujo en la irrupción sucesiva de dictaduras militares, no tan efímeras como los períodos constitucionales pero, felizmente, tampoco más estables. Esta alternancia condicionó severamente las posibilidades de participación popular en la vida política del país.

Los resultados más generales de la combinación de estos factores son suficientemente conocidos, no abundaremos ni precisaremos los orígenes de la crisis en la Argentina. La reseña efectuada a punta a reconocer el contexto en el cual, y a partir del cual, se tematizan las cuestiones que nos proponemos tratar. Producto de la crisis, la descentralización política supone una estrategia de intervención estatal que absorbe una estrategia de participación, sobretodo defensiva, desplegada por los actores populares.

Fundamentos y práctica de una estrategia de intervención estatal

La revalorización de las unidades gubernamentales inferiores reposa sobre un supuesto básico no siempre explicitado: la estrecha e inversa relación existente entre porción territorial e impacto social de las acciones estatales.

Bajo estos términos, los municipios parecen reunir condiciones excepcionales: combinan el mínimo alcance territorial con un conjunto suficientemente diversificado de demandas sociales que, en mayor o menor medida, por acción u omisión, son objeto de políticas públicas. A su vez, y al menos teóricamente, el vínculo entre estado y sociedad civil se estrecha en el marco municipal y, por ende, la posibilidad de incorporar a la ciudadanía a la gestión de las políticas estatales se acrecienta. Estas condiciones mueven a pensar en el municipio como agente potencialmente capaz de maximizar la eficacia social de las acciones estatales.

En nuestro país, tal relación entre alcance territorial e impacto social adquirió un matiz particular en la política de descentralización iniciada por la última dictadura militar. En efecto, dicha política buscó descongestionar las demandas históricamente acumuladas sobre la esfera del estado nacional para circunscribirlas a los espacios locales, "los más adecuados para su atención y tratamiento" según la lógica y el discurso imperante en la época. Sin embargo, el rasgo saliente de este intento, el notorio desequilibrio entre las funciones reasignadas a manos de las instancias gubernamentales inferiores y la concentración de recursos políticos y financieros en el estado central, desnuda los más vastos objetivos perseguidos por esta "descentralización".

En efecto, estas acciones se inscriben en la búsqueda más general de acotar la incumbencia del aparato estatal en la atención de las demandas populares, reservando su satisfacción a los mecanismos del mercado. A la par, y con inédita ferocidad, se apostó a redefinir las prácticas políticas restringiendo la presencia de los canales y actores tradicionales de representación en favor de la "municipalización" de lo político (Lechner, 1987)⁴.

De modo que, en este marco de atomización y despoltización de las demandas sociales, los poderes públicos se redefinieron como ámbitos de atención de los ciudadanos en tanto usuarios de servicios públicos. Consecuente resultó el impulso brindado por el régimen militar a las organizaciones vecinales, de alcance territorial y reivindicativo limitado; estas agrupaciones

⁴ Un ejemplo más acabado, también inspirado en el neoconservadorismo que permeó a las dictaduras latinoamericanas de los años '70, resultó el caso chileno (FLACSO, 1988). La delimitación social del espacio físico, por ejemplo, encuentra puntos de contacto con las acciones desplegadas por la MCBA en el espacio urbano (erradicación de villas, expropiación para la construcción de autopistas, especulación inmobiliaria, etc.)

tuvieron un relativo éxito en las elecciones de 1983, posteriormente su representatividad fue cediendo hacia los partidos tradicionales.

La asunción de las autoridades políticas elegidas en las urnas implicó un replanteo de la estrategia de descentralización, pero no de su supuesto básico. Entre las razones más importantes que motorizaron este replanteo destacamos:

1. El ya señalado desajuste entre las funciones reasignadas y los recursos, que operó como límite insalvable para garantizar las prestaciones.
2. La generalización de la penuria financiera del estado a todos los niveles.
3. La búsqueda de recrear instancias intermedias de atención y selección de demandas sociales, políticas y económicas. Como vimos, tales instancias se fueron vaciando de contenido al ritmo del proceso de centralización estatal, su recreación pasó a ser vista como una condición necesaria para asentar condiciones estables de gobernabilidad.

En la actualidad, las políticas concretas orientadas a la descentralización abarcan, fundamentalmente, a la vivienda, la salud, la educación y la gestión financiera. Los municipios son las unidades estatales privilegiadas por esta estrategia. En efecto, si hasta entonces la incumbencia municipal estuvo circunscrita a la política de urbanismo y, en algunos casos, a los servicios públicos, en el presente se apunta a comprometer a los municipios en la atención del desarrollo económico y, en especial, en la política de generación de empleo. A su vez, estas políticas más globales se intercalan con programas específicos impulsados por las gobernaciones o la nación que redundan en algún grado de desconcentración de funciones entre

los distintos niveles gubernamentales. Los programas de asistencia técnica y financiera para el desarrollo económico local, como el PROAGUA, el PROTIERRA, o el apoyo a microproyectos productivos, son buenos ejemplos de lo señalado. En las condiciones contextuales ya descritas, estas políticas suponen mecanismos de implementación, relaciones interestatales y vínculos entre estado y sociedad que resulta necesario analizar. En particular centraremos la atención en los mecanismos tendientes a descentralizar la gestión financiera del estado.

La gestión financiera del estado. un intento de descentralización en marcha

La descentralización de la gestión financiera del estado se inscribe, qué duda cabe, entre las soluciones buscadas a la penuria financiera del sector público: penuria caracterizada por el espectacular incremento del nivel de endeudamiento y la sistemática caída de la recaudación fiscal. En particular, hasta el presente, la descentralización reposa sobre los mecanismos de recaudación y, en algunos casos, en la fiscalización del cumplimiento tributario.

Como hemos apuntado, la centralización estatal supuso la preeminencia de los tributos de alcance nacional recaudados por el poder central. Bajo estos términos, el financiamiento del gasto público se garantizaba, en buena medida, mediante la redistribución descendente de los recursos. Esta dinámica de financiamiento a la par de reforzar el patrón jerárquico establecido entre las distintas esferas del gobierno, motivó la proliferación de los regímenes de coparticipación.

Congruente con aquel patrón de jerarquías resulta que los municipios no hayan administrado, históricamente, más del 10 por

ciento de los recursos estatales y que, buena parte de ellos, resultarán de transferencias provinciales y/o nacionales⁵. Salvando la posibilidad de endeudamiento, los recursos propios de los municipios se generaron mediante tasas, derechos y contribuciones que recaen sobre bases imponibles residuales y, sobre todo, indirectamente vinculadas al proceso económico a través del ingreso de los particulares. Basta echar una mirada a la Ley Orgánica de las Municipalidades vigente en la Provincia de Buenos Aires para corroborar lo señalado. Los gravámenes allí establecidos se siguen directamente de los servicios que presta el municipio: alumbrado, barrido, limpieza y riego; inspección y contraste anual de pesas y medidas; reparación y conservación de pavimentos, calles y caminos; inspección de seguridad e higiene; etc. (Art. 226). Se ratifica aún más cuando el art. 13 de la Ley en consideración⁶ establece que "los municipios de la Provincia no podrán establecer ningún tipo de gravamen sobre los Ingresos Brutos o Netos, gastos o inversiones de la industria, el comercio o los servicios".

Este perfil de los recursos nos revela un primer aspecto interesante: la estrecha relación que existe entre acciones municipales y recaudación de recursos. En el actual contexto de penuria financiera estatal, con su resultante deterioro de los consumos colectivos, se abre paso cierta circularidad causal implícita en la relación que mencionamos, donde el contribuyente no paga porque el municipio no presta los servicios y el municipio no presta los servicios porque el contribuyente no paga.

Condicionada así la capacidad de obtención de recursos a escala

⁵ Elaboración de Pedro Pírez (1988) en base a datos de FIEL y excepción hecha de la MCBA, que administra más recursos que varias provincias.

⁶ Ley 10559 de la Provincia de Buenos Aires, noviembre de 1987.

local, y esta circularidad tiende a rebotar sobre la coparticipación y, consecuentemente, sobre los ingresos provinciales y nacionales. Veamos un poco la lógica que rige la coparticipación provincial en Buenos Aires.

En la actualidad la Provincia reparte entre los municipios de su territorio el 14,14 por ciento del total de recursos financieros percibidos en concepto de los ingresos más relevantes (Impuesto sobre los Ingresos Brutos, inmobiliario, sobre los automotores, coparticipación federal, etc.). Tal reparto responde menos a una distribución de funciones entre municipios y provincia que a la necesidad de garantizar el financiamiento de la dinámica actual del gasto. Buen indicador de lo antedicho resultan los parámetros fijados para la redistribución.

La mayor parte del total, el 60 por ciento sujeto a reparto, se distribuye en función de las características más generales de cada receptor de fondos: población, capacidad tributaria per cápita de los habitantes y superficie del partido. El resto se asigna en función de las prestaciones efectivamente asumidas por cada municipio, en particular la atención médica, y en relación a parámetros que apuntan a medir la intensidad de los servicios (número de camas, complejidad de la atención médica, etc.). Paralela a esta coparticipación resulta la de los ingresos provenientes del juego: explotación de casinos y PRODE.

En resumen, lo señalado hasta aquí nos permite reconocer, por el lado de los recursos, algunos rasgos salientes de la gestión financiera del estado a escala local:

1. la estrecha relación existente entre nivel de recaudación y nivel de los servicios prestados por el municipio,
2. la presencia de un conjunto de consumos colectivos a cargo de las municipalidades, cuyo financiamiento depende de fondos recaudados en esferas gubernamentales superiores, y

3. la transferencia descendente de recursos financieros guiada más por parámetros generales que por una efectiva distribución de funciones entre provincia y municipios.

Explicito pero evidente que resulta de la transferencia. Bajo estas condiciones, en qué sentido se abre la posibilidad de la descentralización estatal en la gestión financiera?. Básicamente en la transferencia desde la provincia a los municipios de las facultades de recaudación y fiscalización. Los municipios suponen, bajo la lógica que combina eficacia y espacio, una mayor capacidad de control del cumplimiento tributario. Sobre esta base se perfila, para algunos impuestos como el inmobiliario por ejemplo, una reversión del proceso de coparticipación; de modo que, en el futuro, la recaudación y seguimiento quede en manos de las municipalidades y, en todo caso, se combine una distribución horizontal y una vertical (y ascendente) de los fondos percibidos.

En la actualidad los índices de evasión son altos para cualquier nivel del sistema tributario. Con todo, existe una notable desproporción entre lo que recauda la Provincia y lo obtenido por las municipalidades en base a un mismo soporte técnico: los catastros inmobiliarios. Un índice del 40 por ciento de evasión es considerado como relativamente bueno en Zárate, ya que hay localidades como Florencio Varela que enfrentan el 60 por ciento de incumplimiento, porcentaje cercano al que se estima enfrenta la Provincia al recaudar sobre un total aproximado a las 6.000.000 de hectáreas.

Es en este marco que tienen lugar la experiencia piloto de descentralización de la recaudación del impuesto inmobiliario que agrupa alrededor de 80 intendencias de la provincia de Buenos Aires. Tal experiencia delega en los municipios la recaudación y control de dicho gravamen y luego se transfieren los excedentes a la provincia. El beneficio explícito para los gobiernos locales reside en el sistema de premios que acompaña a

la experiencia: los municipios capturan una parte de los recursos adicionales provenientes de la caída en los niveles de evasión. Hay otro beneficio para los gobiernos locales, no explícito pero evidente, que resulta de la percepción directa de los fondos del gravamen. De estos beneficios que son consecuencia del mecanismo de descentralización seleccionado, nos importa destacar dos consecuencias.

En primer lugar, la afectación parcial del proceso de asignación de recursos, dado que, al garantizar a cada municipio la apropiación de una porción de los fondos adicionales obtenidos, la capacidad de cada intendencia para levantar la recaudación resulta un nuevo parámetro de coparticipación provincial.

En segundo término, la reducción de la descentralización a la mera búsqueda de acotar los márgenes de evasión, ya que, salvo el efecto indirecto que recién señalamos, la política en marcha "deja por fuera" las cuestiones referidas a la asignación de recursos para centrarse en los problemas de obtención. Volveremos sobre estos efectos un poco más adelante, antes será de utilidad conocer una experiencia orientada a mejorar el nivel de cumplimiento fiscal en el partido de Zárate.

La experiencia de Zárate

Desde el inicio de su gestión, la intendencia procuró reducir los márgenes de evasión y mejorar la gestión financiera. La experiencia abarcó el rediseño de los parámetros de liquidación de las tasas, la puesta en marcha de un plan de facilidades de pago, el aumento de la presión fiscalizadora y la aceleración de los tiempos de acreditación de los fondos mejorando los convenios con los bancos. Recientemente esta localidad a logrado incorporarse a la experiencia de descentralización provincial que comentamos en el apartado anterior, sin dudas, el camino

recorrido, hasta el presente la coloca, en notables condiciones para asumirla con éxito, pero, en concreto, qué hizo Zárate?, veamos.

El rediseño de los parámetros de liquidación apuntó a tornar equitativa la recaudación, buscando adecuar el aporte a los servicios efectivamente recibidos por cada contribuyente. Así, para el caso de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza se fijaron categorías de contribuyentes en base a las condiciones de ubicación del inmueble. Cada categoría supone distintos niveles de contribución; de mayor a menor, las categorías establecidas ordenan los inmuebles en:

- Unidades situadas sobre aceras pavimentadas, iluminadas con más de dos lámparas y con servicio de recolección y barrendero.
- Unidades con servicio de recolección pero sin barrendero tenemos, en orden decreciente: i) inmuebles sobre aceras pavimentadas e iluminación de hasta dos lámparas, ii) inmuebles sobre aceras de tierra iluminados con más de dos lámparas, y iii) idem anterior pero iluminadas hasta con dos lámparas.
- Por último, los inmuebles situados en aceras no iluminadas y con ocasionales prestaciones de recolección.

Los indicadores seleccionados revelan la intensidad en la utilización de los servicios, pero no dan cuenta del nivel de ingresos de la población. Lo dicho se refuerza si consideramos que en la base del cálculo de la tasa en cuestión sólo se consideran los metros de frente de cada lote y no la superficie total. Se genera así una situación paradójica propia del tributo que analizamos, más tributan quienes mejores servicios reciben, sin embargo, quienes mejor iluminación en las calles y mejores servicios de higiene de la vía pública obtienen no son precisamente los sectores de menores recursos. Con todo, diseñar

estos parámetros supuso contar con información catastral actualizada. Dado el notable atraso de los archivos obrantes en La Plata, tanto en materia de metraje como de iluminación, pavimentación y estado de los lotes, se organizó un nuevo relevamiento a los efectos de evitar distorsiones en las liquidaciones.

Por su parte, el plan de facilidades de pagos apuntó a recuperar la deuda histórica y a refinanciarla en función de las tasas actuales. Es decir, se reliquidó la deuda en una cantidad de cuotas fijas expresadas como un porcentaje, que varió entre el 50 y el 100 por ciento, de la última liquidación emitida. Al estar preimpresos en la misma boleta de pago y formar parte de una única liquidación, los montos históricos y los actuales se licuan induciendo al pago total. A la par, esta modalidad favoreció la normalización temporal de los ingresos planeados.

Paralelamente con estas medidas, se incrementó la presión fiscalizadora iniciando acciones de cobro judicial por falta de pago. El reflejo organizacional de esta medida resultó la creación de un área jurídica encargada de centralizar todo lo concerniente al cobro judicial. Esta unidad opera, básicamente, con la lógica de intimación-negociación, que agita pero no baja la espada de Damocles del remate judicial. Curiosamente, la presencia de un índice relativamente bajo de evasión operó como base social favorable, o al menos no reactiva, a esta medida. Es interesante hacer notar que a esta medida, resistida por los gobiernos locales, se apeló "en última instancia", cuando en noviembre de 1987 el municipio enfrentó una desfavorable coyuntura financiera producto de la demora en el giro de los fondos coparticipados, los resultados positivos hicieron de este expediente de emergencia una medida permanente.

A este conjunto de acciones se suma una alternativa original planteada en esta localidad bonaerense, la misma consiste en

reproducir a escala menor la política de descentralización de la Provincia. En tal sentido, el municipio propone delegar en las Sociedades de Fomento mecanismos de control y seguimiento del cumplimiento tributario, a efectos de que estas organizaciones barriales coadyuven a mitigar la evasión. En contrapartida, el municipio coparticiparía a las entidades vecinales reasegurándoles la inversión, en la zona de influencia de cada una, de un porcentaje del incremento de recursos resultante del mayor cumplimiento. El municipio exige que los fondos así capturados por las entidades vecinales sean destinados a obra pública y, en todos los casos, se reserva el derecho de supervisión de la obra.

Hasta el presente, sólo una sociedad de fomento ha asumido el compromiso. A fines de 1988, la organización de vecinos del barrio Las Casuarinas recopiló la información sobre el estado de incumplimiento en su zona de influencia y buscó contribuir a la mejora en el nivel de aporte. Dialogando con los vecinos, ubicando a los dueños de lotes baldíos y actualizando los registros de propietarios se logró, en efecto, mejorar la recaudación de la zona y, consecuentemente, se consiguieron los fondos para financiar la extensión de la red de agua potable. Tan significativo como la disminución del índice de incumplimiento resultó la mejora de la información catastral disponible.

Esta experiencia, aunque reciente, deja resultados promisorios. sin embargo plantea también un par de interrogantes. En primer término, hasta dónde se puede extender la experiencia?, la mejora en la recaudación puede ser permanente? Por otra parte, porqué sólo una entidad vecinal tomó la propuesta?, el resto, carece de interés, de representatividad, de organización, de recursos...?

Resulta interesante comentar que las Sociedades de Fomento en

Zárate tienen larga tradición, y han sido interlocutores privilegiados por el municipio a la hora de emprender proyectos de desarrollo comunal que implicaran algún grado de participación comunitaria. Así, el municipio ha estimulado su proliferación y ya las ha incluido en programas de vivienda, jardines maternales y granjas comunitarias. El vínculo clientelístico, típico de la relación municipio-comunidad en la Argentina, adquiere en Zárate rasgos particulares que tienen que ver, en buena medida, con la presencia en la intendencia de una de las agrupaciones socialistas consideradas menores a nivel nacional¹⁷. La necesidad de consolidar su hegemonía, sumada a la falta de inserción relevante de estas expresiones del espectro político en las corporaciones tradicionales, fuerza a privilegiar el diálogo con aquellas entidades más permeables a sus tradiciones y, desde el punto de vista electoral, suficientemente expansivas de las acciones estatales. Bajo estas condiciones, las organizaciones barriales se han convertido en las interlocutoras por excelencia del municipio.

Ahora bien, apuntemos que esta experiencia a escala local tiene, respecto del intento de descentralización a nivel provincial, una diferencia significativa: las entidades vecinales no recaudan por sí, sólo se limitan a inducir al pago a los vecinos de su zona de influencia. De lograrlo, generan un crédito a su favor que, bajo la supervisión del municipio, deberá destinarse a financiar alguna obra pública.

Sin embargo, y esto vale también para el intento a nivel provincial, asegurar una porción del gasto en función de la contribución, o de la mejora en la contribución, rigidiza la posibilidad de sostener políticas redistributivas. Esta rigidez se fortalece por la paradoja que señalamos en el caso de la tasa

¹⁷ Nos referimos al Partido Socialista Democrático, actualmente en alianza a nivel nacional con el Partido Socialista Popular.

de alumbrado, barrido y limpieza, que en gran parte expresa la circularidad que se deriva de la estrecha relación entre recursos y prestaciones municipales, así, más tributan quienes mejores servicios reciben; pero, a qué sector corresponden éstos últimos?

Quebrar las rigideces y circularidades para favorecer políticas que prioricen las necesidades de los sectores de menores recursos no es, estrictamente, un problema de obtención de recursos sino de asignación. En la misma medida en que ésta está condicionada o fuertemente ligada a los recursos, la posibilidad enunciada se reciente. Dicho de otro modo, bajo esos términos, el gasto público pierde su capacidad de regular y transformar las desigualdades propias del patrón de desarrollo; favoreciendo la estratificación de los desequilibrios preexistentes.

Lo expuesto nos habilita a ensayar unas pocas reflexiones más generales sobre la gestión financiera del estado y su descentralización.

Notas al pie de una experiencia

Un primer aspecto que nos importa destacar y que, en buena medida, revela la experiencia de Zárate resulta la precondition del soporte técnico para garantizar la eficiencia de una política orientada (más que a la descentralización de la gestión financiera) a disminuir los niveles de evasión. Estrechamente vinculado a lo antedicho se encuentra la capacidad organizacional y técnica del propio municipio. Zárate cuenta con un plantel burocrático suficientemente entrenado y asistido por la producción informática, en particular sobre la administración tributaria, sobre los que montó, en gran medida, la experiencia relatada. Esmerados sistemas de información actualizaron los registros catastrales y procesaron los relevamientos de datos.

tendientes a redefinir los parámetros de liquidación de las tasas. A la par, estos sistemas posibilitan una distribución barrial de los incumplimientos, soporte básico de la experiencia relatada.

Originales o no, adecuadas o no, las medidas implementadas tuvieron como prerequisite la existencia de un piso mínimo organizacional y técnico capaz de procesarlas y sostenerlas. Este piso mínimo no parece estar presente en todos los casos, particularmente en la Provincia de Buenos Aires, y opera como restricción insalvable a varios niveles⁸. Un factor que sin dudas *ha* influido para inhibir la capacidad de conformar planteles técnicamente dotados ha sido el clientelismo político desplegado desde los municipios⁹. La burocracia, entendida como instancia organizacional y técnica capaz de otorgar previsibilidad al proceso socio-político, bajo los imperativos del clientelismo desaparece para dar paso a una organización informal y gelatinosa, sujeta a los avatares del proceso político y a la capacidad de presión de los distintos grupos que a ella tienen acceso. Lo más grave de esta sustitución reside en que refuerza la tendencia a clausurar instancias de gestión participativa que le es propia a la organización burocrática tradicional. Burocracia y clientelismo se sustituyen sin quebrar la espiral de concentración del poder político. En síntesis, un

⁸ Por ejemplo, a la hora de conectar recursos vía endeudamiento. El acceso a créditos (y subsidios) presupone la satisfacción de un conjunto de requisitos que, muchas veces, los municipios no están en condiciones de cumplimentar por incapacidad técnica.

⁹ Particularmente ilustrativa ha resultado la experiencia de una localidad bonaerense donde la antigüedad promedio de los empleados del Concejo Deliberante, por ejemplo, no superaba la velocidad de rotación de los concejales. Cuando con vistas a encarar una reforma administrativa se evaluó otorgar la estabilidad al personal, la oposición de los concejales fue manifiesta: se vulneraba el acuerdo de distribución de puestos sellado por los partidos políticos mayoritarios a razón de dos puestos y fracción por concejal.

proceso de descentralización, y aun una medida modesta como la que venimos tratando, presupone cierta capacidad organizacional y técnica en las unidades ejes de ese proceso, en este caso, los municipios. En este sentido podemos afirmar que la descentralización es, siempre, un proceso político-administrativo que supone cambios en las modalidades de gestión y organización de las unidades afectadas.

Un segundo aspecto que importa destacar tiene que ver con la posibilidad de financiamiento de los municipios bajo las actuales circunstancias contextuales. Sin dudas, la autonomía política requiere solvencia financiera, aunque de ahí a que los municipios puedan financiarse a partir de descentralizar, al menos en parte, la recaudación de tributos existe un largo camino dudosamente fructífero. Una cosa es intentar disminuir los índices de evasión y otra es plantear el autofinanciamiento de los municipios. En efecto, en el presente, el marco fiscal de las municipalidades encuentra tres restricciones básicas, una primera de tipo legal, que acota severamente la capacidad de establecer gravámenes a esta esfera gubernamental. Una segunda restricción está dada por el espacio fiscal a escala local que se halla erosionado por el deterioro económico que padecen las economías regionales y locales¹⁰. En tercer término, vale la pena recordar los desajustes oportunamente señalados entre fronteras político-administrativas y proceso económico. Este último, que en definitiva es el que estructura el espacio fiscal, rebasa, cada vez más, los límites políticos. En otros términos, el proceso económico superpone ciclos y fases configurando un único espacio fiscal que no atiende a límites políticos. Bajo esta triple restricción, el estado central sigue llamado a desempeñar su rol histórico como única instancia capaz

¹⁰ Esta situación tampoco se alterará, como suele plantearse, por impulsar microproyectos productivos. Por definición éstas son organizaciones con baja o nula capacidad de acumulación, sin relevancia fiscal.

de imponer gravámenes a la acumulación de capital. Pretender la reversión de esta tendencia a favor de un modelo de financiamiento centrado en los municipios es, en el mejor de los casos, una ingenuidad¹¹. De modo que, bajo estos términos, la distribución de recursos entre los distintos niveles gubernamentales, es decir los problemas de asignación de recursos, siguen siendo cuestiones de primer orden. En efecto, en la medida en que se pretenda recrear la capacidad de las instancias locales para atender y seleccionar demandas sociales, por las mismas restricciones recién señaladas, será necesario asegurarles una base presupuestaria estable. Como se ha visto, esto incumbe a todos los niveles del estado, ya que en ningún caso los municipios estarán en condiciones de procurarse por sí la totalidad de los recursos necesarios. Lo antedicho nos lleva al tercer tópico que importa mencionar: la asignación de los recursos como nudo central de la gestión financiera del estado.

Como es sabido, la asignación de los recursos supone un proceso de selección de demandas sociales a atender, tal proceso es necesariamente político. En otros términos, la capacidad para seleccionar un conjunto siempre parcial de demandas en pugna y la posibilidad de movilizar una variada gama de recursos en su favor, es siempre el resultado de un proceso político. Este es el nudo central de la gestión financiera del estado, de modo que, la articulación de los espacios locales y el resto de las instancias gubernamentales resulta vital en el proceso de asignación de recursos. En tanto los municipios no son, en conjunto, interlocutores válidos ante la Provincia o la Nación

¹¹ Por otra parte, la lógica de la descentralización en marcha está fuertemente fundada en la capacidad fiscalizadora que suponen los municipios. Sin embargo, la tendencia moderna de los sistemas tributarios y de los organismos responsables de la recaudación es priorizar y alentar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, la capacidad fiscalizadora es, en todo caso, un elemento de apoyo logístico indispensable, pero no el componente estratégico a la hora del diseño de un esquema de recaudación

esta relación queda mediada por los lazos de solidaridad partidaria y la capacidad de presión va ligada directamente a la relevancia electoral del municipio.

La descentralización de la gestión financiera supone, si atendemos en particular a la asignación de recursos, algún grado de desagregación del proceso político capaz de dar cabida en el escenario de pugna y selección a los gobiernos locales. De lo contrario, la descentralización enunciada se agota en el plano discursivo y se torna una simple desconcentración de funciones, más o menos operativas, congruentes con una visión instrumentalista del estado y con una lógica tecnocrática del proceso político, que preserva la tendencia a la centralización del poder político.

Para terminar, los municipios, como se ha visto, son unidades espaciales cortadas por el proceso económico y su consecuente diferenciación de actores sociales. Si a nivel del estado en su conjunto la cuestión de la asignación de recursos prima sobre la debilidad financiera, también en el marco municipal se repiantea la cuestión, porque de aquella se sigue la atención o no de actores y demandas sociales. Es por esto que también será necesario revisar la asignación de recursos y la representación socio-política en el ámbito municipal. Abordaremos este tema en el marco de las reflexiones sobre la participación popular. Antes, presentaremos algunos datos generales que permiten caracterizar al municipio de Zárate.

Zárate, algunos rasgos generales y sus números

Fundado en 1817, reconocido como partido en 1854 y ubicado al norte de la Provincia de Buenos Aires, este partido equidista de las ciudades de Buenos Aires y Rosario. Sobre una superficie de 1.202 Km² se asientan, en forma muy desigual, unos 79.000

habitantes; el 85% de esta población ocupa el área metropolitana. El espacio físico de Zárate se divide por mitades entre una serie de zonas anegadizas ubicadas en el Delta del Paraná y un sector continental de tierras fértiles, en parte, dedicadas a la explotación agropecuaria bajo formas de aprovechamiento extensivo del suelo.

Esta localidad cuenta con rutas de conexión inmediata con la Mesopotamia, Brasil y Uruguay, a su vez, su localización sobre el gran cauce del Paraná le permite operar como puerto de cabotaje y ultramar. Hacia el resto del país se vincula por la Ruta Nacional 9, y por cualquiera de las tres trochas ferroviarias que cruzan el territorio nacional y pasan por Zárate. De esta ventaja en las rutas de comunicación y acceso resultó un atractivo para la producción fabril que indujo a la localización de un enclave industrial, compuesto de plantas químicas, productoras de papel, papeles especiales, plaguicidas, fertilizantes, frigoríficos, elaboradoras de envases de hojalata y cartón y de una usina nuclear. Sin embargo, la tecnología predominante en las plantas que componen el enclave es ahorrativa de mano de obra, consecuentemente, su impacto en el empleo resulta relativamente bajo. Así, el sector industrial insume el 38% del total del empleo, pero la mayor parte de esta porción está ocupada por pequeñas y medianas empresas que no conforman el enclave del que hablamos.

Por otra parte, los efectos más generales del proceso económico dieron como resultado en esta localidad bonaerense una merma en las fuentes de trabajo y una caída en el empleo industrial. Sólo en los últimos siete años de la década pasada, 51 establecimientos fabriles cerraron definitivamente sus puertas y el empleo del sector secundario cayó un 18%. Esta caída fue compensada, en parte, por un crecimiento del empleo en el sector terciario del 58%.

1987¹², los empleados municipales rebr...

Según el estudio "la pobreza en la Argentina" (INDEC, 1984), el 25% de la población económicamente activa (PEA) de la ciudad de Zárate se encuentra por debajo de los niveles mínimos de satisfacción de las necesidades básicas¹². En el ámbito rural del partido esta proporción crece al 48%. Estos datos hacen reconocer al municipio la necesidad de generar 12.000 nuevos puestos de trabajo antes que termine el siglo para poder dar algún tipo de solución al problema de la pobreza.

En este contexto resulta interesante conocer el comportamiento de tres variables que hacen a la presencia municipal: la composición del empleo, la participación relativa de los recursos y la distribución del gasto (Cuadro No.1, No.2 y No.3, respectivamente). A tal efecto y a falta de mejores elementos, se tomaron los datos computados en los presupuestos municipales de los años 1982-1987.

En cuanto al empleo, la planta de personal se ha mantenido relativamente estable en los últimos 6 años. El leve crecimiento que se nota a partir de 1984 se explica por la reaparición del Concejo Deliberante, institución clausurada en los años anteriores. Estos datos tienden a corroborar lo señalado anteriormente respecto de la modalidad particular que adquiere el vínculo clientelístico en esta localidad, privilegiando a las organizaciones barriales sin afectar el empleo público. Por otra parte, hasta el presente, el municipio no ha operado como subsidio encubierto al desempleo, no sólo se mantiene constante la planta permanente, tampoco crece la cantidad de trabajadores contratados. Por último, la participación del municipio en el empleo total del partido de Zárate es relativamente baja: en

¹² La situación de pobreza fue medida a partir de la información censal recogida en 1980, utilizando los siguientes indicadores: hacinamiento, tipo de vivienda, condiciones sanitarias, asistencia escolar y capacidad de subsistencia.

1987¹³, los empleados municipales representaban el 7% de la población económicamente activa (PEA) de la localidad¹⁴.

CUADRO N.º 1: variación porcentual de la planta de personal en Zarate años 1982-1987 (*)

PERSONAL AÑO	1982	1983	1984	1985	1986	1987
PERMANENTE	100	100	118	127	129	130
TEMPORARIO	100	100	65	68	38	97
TOTAL:	100	100	114	122	122	127

(*) Se tomó como base 100 al año 1982. En ese año la composición de la planta era : permanentes 433 y temporarios 34.

En cuanto a los recursos, el Cuadro N.2 nos muestra que los ingresos provenientes de otras jurisdicciones tienen un comportamiento errático pero que, en ningún caso han significado menos del 22,9% del total de los recursos. El promedio de participación de estos recursos para los seis años considerados se ubica en el 30%. Entre los recursos de jurisdicción municipal, la tasa de Alumbrado, Limpieza y Conservación de la

¹³ Se consideró la información correspondiente a 1987 dado que es el año que registra la mayor cantidad de ocupados en la Municipalidad de Zárate.

¹⁴ La PEA considerada fue extraída del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980, Serie D.

Vía Pública nunca representó menos del 27% del total de los recursos de este rubro y, en promedio para los seis años, el 31,7%. Nuevamente nos encontramos con cuestiones ya señaladas, la significativa presencia de los recursos obtenidos como consecuencia de los regímenes de coparticipación y, entre los recursos de jurisdicción municipal, la marcada participación de la tasa de Alumbrado, Limpieza y Conservación de la Vía Pública. Un dato adicional pero relevante, el endeudamiento del Municipio respecto del gasto total pasa de representar menos del 1% en 1984 al 9,3% en 1987, este dato adicional refuerza lo comentado respecto de la notable participación en el financiamiento del gasto de los recursos que no son consecuencia de la recaudación directa del municipio.

CUADRO Nº 2: porcentaje de participación relativa de los recursos presupuestados en Zárate - años 1982-1987

AÑO	1982	1983	1984	1985	1986	1987
origen de los recursos						
De jurisdicción municipal	73.9	69.0	44.3	76.0	73.3	76.9
De otras jurisdicciones	25.7	30.9	51.5	24.0	25.9	22.9
Ingresos de capital	0.4	0.1	4.2	---	0.8	0.2
TOTAL:	100	100	100	100	100	100

Antes de analizar el gasto resulta necesario efectuar un par de

aclaraciones. La finalidad "servicios especiales urbanos" incluye las mayores erogaciones de capital, en este rubro se agrupan los gastos de creación y mantenimiento de la infraestructura urbana (gas, agua corriente, cloacas, iluminación, señalización, etc.). El rubro "a clasificar" agrupa a un conjunto de recursos cuyo destino es incierto al momento de aprobarse el presupuesto, dichos fondos quedan bajo el manejo discrecional del Departamento Ejecutivo. Desde el punto de vista presupuestario ésta es una práctica cuestionable, ya que empobrece y distorsiona la información disponible sobre el destino del gasto, felizmente a partir de 1986 tal práctica parece haber comenzado a diluirse.

Con todo, es posible advertir la significativa participación de las finalidades de contenido social que se traducen en bienes de consumo colectivo. En efecto, en conjunto, salud pública, servicios especiales urbanos, infraestructura vial y bienestar social, nunca representan menos del 44,9% del gasto total. En los últimos años esta participación se ha elevado paulatinamente hasta alcanzar el 70,1% en 1987. Estos datos revelan la marcada ingerencia que, con las dificultades ya señaladas, los municipios tienen en "la producción de los componentes de la ciudad que no se obtienen a través del mercado" (Herzer y Pirez, 1988). Este conjunto de gastos ha resultado particularmente relevante para los sectores populares, ya que en él se incluyen las erogaciones destinadas al financiamiento de proyectos que los afectan directamente (por ejemplo, los programas de vivienda y de generación de empleo).

CUADRO Nº 3: distribución porcentual del gasto presupuestado clasificado por finalidad - Municipalidad de Zarate años 1982-1987

AÑO	1982	1983	1984	1985	1986	1987
finalidades						
Administración general	16.8	9.4	13.5	13.5	26.8	23.0
Salud publica	1.4	1.0	1.3	1.6	2.6	2.2
Servicios exp. urbanos	52.3	40.7	43.5	39.4	55.8	59.7
Infraestructura vial	1.2	0.2	1.1	1.0	1.0	1.3
Bienestar social	4.3	3.0	5.4	6.0	8.3	6.9
A clasificar	24.0	45.7	35.2	38.5	5.5	6.9
TOTAL:	100	100	100	100	100	100

En síntesis, Zárate evidencia los rasgos generales previsibles

para una localidad con los antecedentes hasta aquí señalados:

- fuerte concentración urbana de la población,
- significativos niveles de pobreza,
- un sector industrial que, a escala local, absorbe un número en proporción superior a la media nacional de este sector (25%, aproximadamente). Sin embargo, el sector industrial en Zárate combina un segmento con alta capacidad de acumulación y un reducido número de operarios, con otro segmento de baja capacidad de acumulación pero intensivo en mano de obra,
- un sector terciario en expansión,
- un municipio que no absorbe el desempleo, pero sí se plantea la generación de puestos de trabajo a partir del estímulo a proyectos que redunden favorablemente en este sentido,
- en cuanto a la gestión financiera a escala local puntualizamos que, por el lado de los recursos, se evidencia una creciente participación de los recursos que no son recaudados en forma directa por el municipio (coparticipación y endeudamiento), y
- por el lado del gasto, la marcada participación relativa de las finalidades de contenido social.

Participación y supervivencia, los sectores populares frente a la crisis

El quiebre del patrón de acumulación centrado en el mercado interno desnudó los límites del pacto social implícito que solventó al tipo de estado que acompañó aquella etapa. Dicho quiebre parece haber agotado una dinámica de atención de las necesidades sociales a través del estado central. Tal dinámica, históricamente consolidada por el accionar de los movimientos populares, fue sucedida por el sesgo regresivo que adoptó la gestión financiera del estado. El mismo se materializó tanto por el lado de los recursos como por el lado del gasto, la preeminencia de los impuestos al consumo y la multiplicación de los subsidios y desgravaciones fiscales al capital son buenos

ejemplos de lo recién apuntado. Como se mencionara con anterioridad, aquel quiebre tuvo entre sus efectos más notorios la suba desmesurada del desempleo y la caída de los salarios reales. En este marco los sectores populares iniciaron un novedoso proceso de construcción de sus demandas sociales que, entre otras cosas, tendió a modificar las formas tradicionales de participación popular.

En efecto, a lo largo de la historia del país los partidos políticos populares que alcanzaron el poder, si bien lograron ensanchar las bases de sustentación del estado, no apuntaron a revertir el espiral de concentración del poder político. Bajo estas condiciones las organizaciones tradicionales de representación de los sectores populares, partidos y sindicatos, se estructuraron bajo modalidades fuertemente concentradoras de las instancias decisorias, causa y efecto a la vez del proceso más general de centralización política y económica.

A la vez, estos dos niveles de representación de un mismo sector social, cuya máxima expresión fue el peronismo, aglutinaron tras de sí en forma casi excluyente a cualquier otra forma organizacional y reivindicativa que asumieron los sectores populares. El interlocutor privilegiado, en la confrontación y en la negociación, en forma directa o como instancia mediadora, resultó ser el estado central. Sin dudas que el peso relativo adquirido por la clase obrera industrial en aquella etapa tuvo que ver con esta posibilidad de aglutinación. De esta peculiaridad resultó que la participación política, más que asentarse en forma autónoma, tendió a cristalizarse en formas corporativas. Así, las sucesivas conquistas democráticas supusieron la intervención creciente del estado central y de las organizaciones intermedias de la sociedad civil en su implementación, pero conservando siempre la arena de selección de demandas a atender restringida a un número reducido de actores. Fue bajo estas condiciones, y en la medida en que se

dió, que se atendieron, por ejemplo, las necesidades de salud, vivienda y recreación, combinando programas estatales y sindicales dirigidos a un mismo sector social: el de menores ingresos. En síntesis, aquel patrón de acumulación centrado en el mercado interno gestó su propio modelo de participación y atención de las demandas sociales, el mismo estructuró niveles de participación en la atención de los sectores populares a favor de organizaciones que, en su interior, reproducían la dinámica centralizadora de las instancias resolutorias y a la par garantizaban una alta repercusión social del gasto.

No es el caso considerar la eficacia del modelo descrito. Lo señalado, sumado a la fuerte exclusión impuesta a la presencia política, económica y social de los sectores populares con cada régimen militar, condicionó severamente la posibilidad de asentar instancias de participación relativamente autónomas con una dinámica ascendente en la toma de decisiones. Ahora bien, como apuntamos, el quiebre de este modelo de acumulación al desplazar (o amenazar con ello) a buena parte de los sectores populares de la relación salarial y, consecuentemente, de su relación directa con las organizaciones tradicionales de representación, dio lugar a la aparición de otras formas organizacionales y reivindicativas para enfrentar las mismas necesidades sociales.

La multiplicación de las organizaciones no gubernamentales, la toma directa de tierras y la autoconstrucción de viviendas, la aparición de modalidades autogestionadas de producción económica, las microempresas organizadas en base a lógicas de supervivencia y no de maximización de beneficios son buenos ejemplos de lo comentado. No es que estas modalidades sean, estrictamente, originales, sucede que sí lo son las condiciones en que se gestan dado que no parece factible, al menos en el mediano plazo, que el nuevo patrón de acumulación retome la capacidad de absorber a los sectores populares como mano de obra

asalariada, que tuvo su antecedente. De modo que esta heterogeneidad de organizaciones, que convive con las tradicionales, más que garantizar, abre un desafío a la satisfacción de las necesidades de los sectores populares. En este desafío está implicado el estado.

En efecto, el modelo de participación política históricamente vertebrado, tal como lo hemos descrito, se torna, en la actualidad, crecientemente ineficaz para garantizar la satisfacción de las necesidades de los sectores populares. Esto no sólo es así porque, postergados en la puja distributiva, estos sectores no encuentran en el mercado su espacio de atención, también incide, y en el presente contexto con particular relevancia, que buena parte de este sector ha sido desplazado de su inserción orgánica en dicha puja. De modo que, aun si el sector asalariado recuperase sus niveles históricos de participación en el producto, la tendencia actual del proceso económico a dispersar intereses y quebrar las identidades colectivas tradicionales, mantendría a una porción significativa de la población por fuera del alcance de los mecanismos tradicionales de atención y representación de los sectores populares. Esta tendencia nos lleva a plantear la necesidad de repensar el esquema de participación y representación política, dado que son los límites de este esquema los que definen a los actores habilitados a procesar y seleccionar las demandas sociales a atender. Es en este marco y en este sentido, que a los municipios se les redefine su rol adjudicándoles funciones que apuntan a otorgarles una presencia más activa en la atención de las demandas emergentes de la crisis, en particular, aquellas que hacen a la promoción del desarrollo económico y a la generación de empleo.

Por otra parte, cabe agregar a lo ya señalado una serie de limitaciones que, gestadas al calor de la dinámica concentradora de la práctica y el poder político, se torna necesario tener en

cuenta a la hora de repensar la participación ciudadana:

- En primer término importa destacar la cantidad de funciones estatales cuyos responsables no son seleccionados por los mecanismos electorales (o sólo lo son indirectamente), el intendente de la ciudad de Buenos Aires resulta el caso paradigmático, pero piénsese en los ministros, secretarios, subsecretarios, etc.

- Estrechamente vinculado a lo anterior, la creciente especialización funcional de las agencias estatales; especialización que acompañó al proceso de complejización de las relaciones sociales ahondando la brecha entre estado y sociedad (Borja, 1987). Por esa brecha se ha colado la consolidación de un vínculo tecnocrático desde el estado hacia la sociedad civil que tiende a fundar las políticas en su racionalidad técnica, entendida ésta como la adecuación de las acciones a los recursos disponibles, con prescindencia de las consideraciones que tales acciones pudieran merecer en cuanto a la prioridad, necesidad, oportunidad, etc.

- La propia dinámica de los partidos políticos que, operando como máquinas electorales, agregan y condensan demandas secundarizando intereses particulares o de grupos con escasa capacidad de presión.

Ante este cuadro de situación y teniendo en cuenta que los municipios aparecen en esta etapa como las esferas gubernamentales privilegiadas a los efectos de motorizar la descentralización política y la participación popular, resulta conveniente observar qué está pasando en los espacios locales.

Municipios y Participación

Se conjugan aquí dos cuestiones: una es la participación de los

municipios en el escenario de las esferas estatales; otra es la participación en los municipios. Respecto de la primera hemos hablado bastante en el capítulo anterior, básicamente las cosas no han cambiado mucho para los gobiernos locales, sobretodo si la política de descentralización de la gestión financiera olvida las cuestiones referidas a la asignación de recursos. En cuanto a la segunda, nos centraremos en la relación municipio-comunidad a fin de reconocer los rasgos salientes de esta articulación.

Desde los sectores populares, un primer rasgo novedoso atribuido a aquél conjunto de organizaciones no tradicionales al que hicimos referencia, es el importante grado de presencia directa de los interesados en la toma de decisiones. El otro rasgo saliente, en buena medida consecuencia de los limitados alcances y recursos de estas organizaciones, es el haber privilegiado como interlocutores a las instancias gubernamentales locales.

Un caso típico en la Provincia de Buenos Aires, que evidencia la presencia de estos dos rasgos salientes, es el de la toma de tierras para materializar el derecho a la vivienda. Numerosos grupos organizados de pobladores iniciaron este camino bajo la última dictadura militar y aún continúan. La respuesta de los municipios ha sido errática, combinan la represión abierta con el reconocimiento legal y, en algunos casos, brindan cierta ayuda.

Con todo, esta renovada presencia organizacional de los sectores populares no alcanza los grados de politización y cuestionamiento de otrora. En todo caso, tal fenómeno parece ser el resultado de una estrategia defensiva que apunta a sobrellevar las consecuencias devastadoras de la crisis a partir de acciones directas orientadas a la satisfacción de necesidades inmediatas. Si ésta es la lógica de la nueva presencia de los sectores populares frente a los gobiernos locales, ¿cuáles, pues, la estrategia estatal con estos

movimientos?, veamos.

En la actualidad, el contacto entre municipio y comunidad se ha estrechado, en parte como resultado de las nuevas presencias de los sectores más necesitados y, en parte, como resultado de la dinámica de las intendencias que han procurado alentar el acercamiento. Sin embargo, este "coqueteo" no se traduce en la apertura de un proceso de desagregación política a escala local montado sobre la mayor participación popular y la amplitud del esquema de representación. En efecto, por un lado los municipios no han institucionalizado espacios de representación de intereses a escala local y, por otro, no han abierto paso a un proceso de desconcentración de las instancias decisorias. Más bien, reproducen a escala local el fenómeno de centralización general¹⁵. En este marco restringido tienen cabida tres acciones que caracterizan el nivel de participación abierto en los municipios.

En primer lugar son frecuentes, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, las reuniones del Intendente con vecinos y entidades intermedias a los efectos de discutir o interiorizarse sobre políticas o necesidades que los afectan. Pero, las instancias decisorias permanecen concentradas.

En segundo término, se habilitan una serie de instancias de representación estatal a escala local sin efectiva capacidad de decisión. El caso típico resultan los Consejos Vecinales que por escasez de recursos o por falta de atribuciones, o por la combinación de ambas, se encuentran vaciados de contenido.

Por último, también es frecuente el dar cabida a los involucrados en la instrumentación de políticas públicas de

¹⁵ Un fenómeno residual de esta tendencia es el nulo contacto y la ausencia de coordinación de políticas entre municipios vecinos.

alcance local." Curiosamente, éstas son consideradas "políticas participativas". En esta dirección se inscriben, sobretudo, las acciones en favor de la vivienda. Volvamos sobre el particular al caso de Zárate.

Vivienda y Participación en Zárate

En esta localidad, como en tantas otras, la falta de vivienda alcanza niveles alarmantes, el déficit total se estima en 9.500 unidades. En la actualidad, tiene lugar un programa destinado a cubrir un "déficit crítico" (6.000 viviendas). Los pobladores a los que va dirigido este programa son, fundamentalmente, los radicados en los barrios más pobres de la periferia urbana. Dos de ellos, los más importantes, son el resultado de la caída y cancelación definitiva de actividades de sendos mataderos fundados en los buenos tiempos para los capitales ingleses.

El mencionado programa agrupa a un conjunto de proyectos puntuales que tienen como característica saliente la participación de las organizaciones intermedias en la ejecución y la diversidad de las acciones desplegadas por el municipio en favor de su concreción¹⁶. Para un total de 14 organizaciones

¹⁶ Tal como se lee en los objetivos generales y en el diagnóstico del "Programa de equipamiento y asistencia técnica a los sectores carenciados tendiente a revertir el déficit de viviendas", título largo, sino ingenioso al menos ilustrativo, los objetivos generales son : "Consolidar un grupo interdisciplinario de trabajo...para poner en funcionamiento un Programa de Desarrollo Comunitario basado en la participación conjunta...del municipio...(y) de diferentes instituciones (Cooperativas, Sindicatos, Sociedades de Fomento, etc.)". En el diagnóstico se puntualizan las dificultades que se pretende abordar con el programa: "La falta de apoyo técnico del municipio a los emprendimientos por esfuerzo propio y ayuda mutua, autoconstrucción, autogestión y sistemas mixtos...el alto costo de los componentes de vivienda,...la crisis económica actual de los municipios, que impide dar satisfacción a las necesidades básicas de las distintas áreas como las que estamos

intermedias el municipio ejecuta un conjunto de tareas que van desde la asistencia técnica, legal o financiera a las gestiones ante las entidades crediticias, pasando por garantizar la infraestructura para el desarrollo de las obras y la capacitación de equipos de trabajo. El financiamiento de estos proyectos es muy variado, a saber: círculos cerrados, FONAVI, Banco Hipotecario Nacional, organismos internacionales, Banco Provincia, Instituto de Vivienda de la Provincia, Ministerio de Obras Públicas, etc.. En algunos casos estos proyectos "...tienen otras metas además de la vivienda, aspirando a una transformación integral de los miembros del grupo teniendo en cuenta el equipamiento comunitario (guarderías, escuelas, mercados comunitarios, jardines, etc.), la infraestructura, el deporte, etc.. En síntesis, todo lo que hace al embellecimiento de la vida y a la elevación"¹⁷.

Buena parte de estos proyectos son realizados por "ayuda mutua y esfuerzo propio", es decir, la construcción queda a cargo de los sujetos interesados. En Zárate, esta modalidad de autoconstrucción opera como sigue: el municipio, a través de los equipos de la Dirección de Vivienda, nuclea a un grupo reducido de interesados o preadjudicatarios (grupos de base) que, en conjunto, levantan las viviendas de todos sumando el trabajo de cada uno. Una vez que la totalidad de las viviendas están en condiciones de ser habitadas se procede al sorteo y adjudicación definitiva. Los detalles de terminación de cada unidad quedan a cargo del propietario final. Durante el tiempo de ejecución de las obras se mantienen reuniones periódicas entre el grupo de base y el equipo municipal, en ellas se discuten temas diversos que van desde las especificaciones

describiendo, en cuanto a requerimientos mínimos de personal idóneo y enseres".

¹⁷ Extractado del "Programa de equipamiento y asistencia técnica..."

técnicas de las viviendas, a los conflictos intragrupales de los constructores. De esta experiencia resulta interesante hacer notar:

1. El constante desgranamiento de los grupos de constructores. Sea por conflictos internos (que en general están referidos al desigual cumplimiento laboral de los miembros) o por abandono, la experiencia ha visto renovarse constantemente al grupo de base hasta que, en el presente, para el proyecto denominado Matadero, sólo incluye a 18 personas para un módulo de 20 viviendas¹⁸.

2. La reelaboración de las especificaciones técnicas de las viviendas; éstas son acordadas al momento de firmarse el crédito entre los funcionarios municipales y la entidad que financia el proyecto. En esa eventualidad, los futuros constructores y beneficiarios están ausentes, al entrar en escena se plantean cuestionamientos y propuestas alternativas que, a veces, modifican el proyecto original con consecuencias para la asignación de los fondos, por ejemplo cuando se decide reemplazar un material por otro más costoso.

3. El punto de inflexión que se plantea al promediar la obra. Levantadas la mitad de las casas, el grupo de base reclama al municipio que sortee y adjudique esas viviendas. La municipalidad se niega, alegando que tal medida puede amenazar la continuidad de las obras al quitar el estímulo a quienes resulten favorecidos por el sorteo. Esta situación abre un conflicto entre el grupo de base y el municipio que dilata la culminación de las obras.

¹⁸ Las dificultades para mantener los grupos de base quedan evidenciadas si se considera que el total de familias en condiciones de incorporarse al proyecto Matadero asciende a 280, y se trata de formar y mantener, en esta etapa, un grupo de sólo 20 familias.

Con todo, desde la perspectiva del municipio, desarrollar esta política supuso enfrentar un cúmulo de restricciones legales, organizacionales y financieras que llevó a plantear la creación de un organismo especializado y autárquico para hacerla eficaz. Tal organismo, la Dirección de Vivienda, fue concebido como ente descentralizado, con presupuesto propio y con capacidad de gestión sobre todo en lo que hace a la política de vivienda.

Esta posibilidad, crear organismos descentralizados para fines específicos, se prevé en el art. 204 de la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, sobre esta facultad varios municipios han tratado de sortear la falta de autonomía que los caracteriza. Sobre los alcances y límites de esta posibilidad resulta revelador el propio proyecto de creación de la Dirección de Vivienda cuando, refiriéndose a los recursos, dice: "...tendrá...un cálculo de recursos y un presupuesto de gastos... que administrará, siempre con la aquiescencia previa del Departamento Ejecutivo -del cual obviamente dependerá- y del concejo Deliberante cuando deba ponerse en marcha cada plan". Salto cualitativamente poco importante entonces, que se circunscribe aún más por la incidencia de los artículos siguientes de la ley; por ejemplo, al disponer que la dirección de estos organismos estará a cargo de quién disponga el intendente. Lo mismo con la designación del personal (arts. 206 y 213).

Con estas limitaciones, el beneficio más notorio que ha logrado la Dirección de Vivienda de Zárate resulta la posibilidad de controlar la imputación de las órdenes de compra a los créditos asignados a su favor. Cuando los créditos son asignados por las entidades que financian los programas o proyectos, pasan a integrar la bolsa de rentas generales de la municipalidad, contra ese fondo se cancelan las distintas erogaciones sin discriminación. Sólo el departamento ejecutivo está en condiciones de determinar si hay o no fondos en una determinada

partida presupuestaria. Este control contable, elemental sin dudas, permite una mejor administración de los recursos destinados a la vivienda o, en todo caso, otorga una mayor capacidad de presión a la Dirección de Vivienda a la hora de discutir la disponibilidad de fondos.

Esta política de viviendas, que con más similitudes que diferencias, se multiplica a lo largo de la provincia, nos aporta buenas excusas para intentar algunas reflexiones en torno a la participación popular en el marco local.

Otras notas al pie de una experiencia

En primer término importa destacar la activa y necesaria presencia del municipio en la organización y asistencia de los sectores populares a fin de posibilitar una mayor eficacia de las acciones dirigidas a mejorar la calidad de vida. La orientación activa hacia la atención de las demandas populares de los recursos financieros, técnicos, legales y humanos concentrados en el municipio, abre la posibilidad de multiplicar los resultados de los esfuerzos comunes. Sin embargo, esta imprescindible flexibilización en la administración de los recursos encuentra, como ya vimos en el caso de Zárate, restricciones legales que atentan contra la eficacia de las políticas dispuestas. Este corset legal atenúa la capacidad de acción aun en el caso en que se logre incrementar el nivel de recursos disponibles en los municipios. Flexibilizar e innovar en la administración de los recursos municipales se torna necesario ya que la exclusión del mercado que padecen los sectores carenciados, sumada a la ausencia del viejo paternalismo estatal, impone a este segmento de los sectores populares la necesidad de asumir por sí la construcción de las mínimas condiciones de supervivencia, tornando aún más precaria su situación relativa. No resultarán despreciables entonces los

esfuerzos de organización y asistencia técnica que, como en el caso que analizamos, puedan brindarse a estos sectores.

Por otro lado, es necesario hacer notar que la incorporación de los involucrados a la ejecución de políticas públicas no implica participación política alguna. Dada la asignación de recursos, la presencia de los interesados resulta un prerrequisito para garantizar la presencia de alguna política que, de todos modos, se resuelve centralizadamente¹⁹. En otros términos, la actual gestión participativa de las políticas públicas, entendida como tal la descripción arriba realizada, más que transformar los términos de la relación estado-sociedad tiende a garantizar la presencia estatal en el centro de un conjunto de acciones que, de todos modos, se despliegan desde los sectores populares para satisfacer sus mínimas condiciones de reproducción. Esta presencia se adapta a una determinada distribución de recursos y, en todo caso, a la búsqueda de objetivos más generales de integración y control social²⁰. Tal distribución de los recursos impone, por insuficiente, la presencia de los involucrados como insumo de costo cero en la implementación de políticas públicas. De este modo, la participación política se aliena en las "políticas participativas"; la participación para ser efectivamente política supone algún grado de desagregación en la toma de decisiones, de lo contrario, se arriesga a la

¹⁹ Así, la Dirección de Vivienda se reserva un conjunto de atribuciones que van desde la administración de recursos a la fijación de planes y programas, pasando por la clasificación de los interesados, la selección de tecnologías, la fiscalización del cumplimiento, etc.

²⁰ No parece prudente reconocer la búsqueda de objetivos macroeconómicos, tales como el sostenimiento de la demanda de ciertos bienes o el abaratamiento de la fuerza de trabajo. Sí reconocemos la presencia de otros objetivos vinculados a la seguridad y a la disminución de los factores de conflicto social que, si bien no faltan en cualquier política pública, adquieren en el caso de la vivienda rasgos particulares, por ejemplo, en cuanto a la localización y adjudicación de los predios.

manipulación o instrumentación por parte de aquellos que se reservan la capacidad de decidir. De modo que, en la medida en que la administración pública, a menos que se la conciba desde una visión instrumentalista, resulta parte indisociable del proceso de fijación de políticas, la participación en la gestión, y no sólo en la ejecución, tiende a ampliar el esquema de representación política y atenuar el sesgo tecnocrático del vínculo estado-sociedad.

Para concluir, hay opiniones que tienden a ver en estas nuevas modalidades organizacionales un potencial transformador de la sociedad. Dicho potencial se funda en que las relaciones vertebradas se basan en la cooperación y no en la explotación. De este modo, la renovada presencia organizacional de los sectores populares sienta las bases del cambio social. Sin despreciar este potencial transformador, es necesario tener en claro al menos tres cuestiones.

En primer lugar que estas nuevas alternativas organizacionales surgen como consecuencia de una estrategia defensiva de los sectores populares que, hasta el presente, no constituye alternativa de poder alguna.

Segundo, que, como hemos señalado, las políticas de descentralización no han redundado en una redistribución de recursos políticos vía la apertura de instancias efectivas de participación y desagregación del proceso decisorio.

Por último, es necesario considerar la tendencia de las políticas públicas en las que estas nuevas modalidades participativas y organizacionales se encuentran involucradas. En efecto, el carácter asistencialista de estas políticas deja serios interrogantes sobre la posibilidad del cambio. Sin dudas, la gravedad de la crisis presente obliga a instrumentar políticas de estas características que ayuden a paliar los

efectos devastadores que recaen sobre los sectores populares, mas, si no se acompañan de mecanismos tendientes a ampliar la participación relativa de los interesados en la gestión de políticas públicas, se corre el riesgo de inhibir el proceso de democratización y participación que se reclama, reduciéndolo a una situación que tan bien fue sintetizada en una leyenda por los estudiantes de Berkeley hace algunas décadas: "yo participo, tu participas, él participa, nosotros participamos, vosotros participais, ellos deciden".

V. A MODO DE CONCLUSION

...vamos a presentar dos bloques de comentarios. El primero intenta remarcar la necesaria presencia del estado central en el proceso de construcción de un juego democrático y participativo. Curiosamente esa presencia tiende, muchas veces, a diluirse en la revalorización de los espacios locales; el otro bloque, como es de uso, reagrupa los conceptos vertidos a lo largo de las páginas pasadas y alienta a las palabras finales.

Releyendo, repasando, precisando

I. Hasta aquí hemos vinculado dos conceptos: descentralización política y participación popular, como momentos de una misma cuestión. Esto responde a varias razones cuyos fundamentos se dieron a lo largo del trabajo y entre las cuales merecen destacarse:

1. Si bien la descentralización y la participación son posibles la una sin la otra, la concreción de un orden crecientemente democrático supone la combinación positiva, y también creciente, de ambos conceptos.

2. La participación, para ser efectivamente política, requiere un cierto grado de desagregación del proceso decisorio. Tal desagregación puede admitir distintas bases. Sin embargo, en ningún caso, la base territorial es despreciable ni admite sustitutos; en este sentido, la descentralización del poder político a favor de las instancias locales e intermedias resulta un prerrequisito de la participación popular.

3. La posibilidad de democratizar la sociedad actual, tanto política como económicamente, parece estar ligada al desarrollo sostenido de ambos conceptos, más que a la capacidad del estado

central para asumir por sí, y en forma excluyente, el conjunto de transformaciones necesarias. Varios factores se combinan en favor de esta tendencia. Entre ellos: - el quiebre del modelo de participación, representación y atención de demandas sociales gestado en el proceso de centralización estatal,

- la suma de elementos que conspiran contra la posibilidad de articular, desde los sectores populares, alternativas de poder portadoras de soluciones globales, y

- la propia naturaleza de los estados capitalistas contemporáneos, que lejos de agotarse en un simple instrumento de dominación, capaz de orientarse a voluntad, se afirma sobre la reproducción sistemática de parámetros y relaciones preexistentes a través de mecanismos cada vez más complejos.

Con todo, lo antedicho no implica relevar al estado central de su insustituible capacidad de movilizar recursos y fijar políticas directrices y motorizadoras del progreso social; por el contrario, la descentralización del poder político implica la redefinición del estado a todos los niveles, pero no su ausencia. Algo hemos señalado cuando analizamos la descentralización de la gestión financiera del estado, pero la situación se repite para el resto de las políticas públicas. Cualquiera sea, por ejemplo, el modelo de planificación (descentralizada) que se adopte, la intervención del estado central en la coordinación, compatibilización de objetivos y obtención de recursos seguirá siendo relevante. Por lo tanto, si bien no hay descentralización efectiva sin instancias gubernamentales inferiores con real capacidad de decisión y disponibilidad de recursos (y en este sentido decimos fuertes), tampoco la hay sin estados centrales fuertes.

Otro tanto sucede con la participación ciudadana. Mal puede agotarse ésta con la apertura y expansión de mecanismos de participación directa y representativa a escala local si un

cúmulo de decisiones vitales, quedarán en la esfera del estado central. Lo antedicho apunta a enfatizar que la cuestión de la descentralización y la participación popular no se circunscribe, de ningún modo, a la revitalización de los municipios, por el contrario, implica el replanteo global de la relación estado-sociedad. En otros términos, se recalca que, la construcción de un orden democrático participativo, construcción para la cual, como es sabido, no existe necesidad histórica alguna, no puede focalizarse exclusivamente en la reformulación de los municipios, es decir en la recuperación de estas instancias como ámbitos capaces de poner en acción la descentralización política y la participación ciudadana; ésta es una condición necesaria, mas, si no se incluye la reforma del estado en su conjunto, se corre el riesgo de sobreestimar la capacidad de transformación social en los espacios locales y abortar esfuerzos en la estratificación espacial de las desigualdades preexistentes.

II. Deliberadamente se han jalonado las páginas precedentes de una serie más o menos amplia, pero de ningún modo taxativa, de condicionantes y restricciones para el desarrollo de una estrategia de descentralización del poder político y aliento a la participación popular. Tales condicionantes y restricciones pueden reagruparse en tres grandes bloques de límites porosos: políticas, económicas y organizacionales. Entre las primeras se tornan relevantes: la estrechez del esquema de representación política, la ausencia de mecanismos de participación directa (referéndum, plesbicitó, consulta popular, etc.), la secundarización de demandas particulares resultante del juego de competencia partidaria, la centralización de instancias decisorias a lo largo del entramado estatal, la preeminencia del vínculo clientelístico a escala local, el sesgo tecnocrático en la gestión de políticas y la creciente especialización funcional de las agencias estatales, la ausencia de instancias de representación de intereses a escala local con efectiva capacidad de decisión (comisiones vecinales, concejos barriales,

etc.), la falta de tradición de una práctica participativa en base a organizaciones autónomas, democráticamente estructuradas y, por último, la reducción de la participación popular a la etapa de implementación de las acciones estatales.

En la dimensión económica es necesario ponderar: la insuficiencia del modelo gestado históricamente para dar satisfacción a las demandas sociales; en el presente, la combinación del mercado más las políticas públicas con participación centralizada de organizaciones intermedias con alto grado de representación social no alcanza a amplios sectores de la población. A esta situación se agregan: el sesgo regresivo de la gestión financiera del estado, la ausencia de bases presupuestarias estables en las instancias gubernamentales inferiores e intermedias, los límites, reales y legales, de los espacios fiscales locales, las rigideces del gasto público, sujeto a una lógica que subordina los problemas de asignación a la posibilidad de captación de recursos y, por último, la falta de incumbencia municipal en la falta producción y prestación de bienes y servicios que, en general, están a cargo de la Nación o las Provincias.

En la dimensión organizacional es necesario reconocer distintos niveles. Por un lado, el municipio en sí. En este sentido se destacan la ausencia de planteles técnicamente dotados y la falta de circuitos de recopilación de datos y producción de información, esta falencia sumada a la marcada preeminencia del departamento ejecutivo por sobre cualquier otra instancia de representación²¹, refuerza la tendencia histórica que relega a las esferas gubernamentales locales a meras instancias administrativas.

²¹ Considérese que los Concejos Deliberantes, por ejemplo, no administran su propio presupuesto.

El segundo nivel hace a la relación municipio-comunidad; la ausencia de instancias efectivas y estables de participación y representación de los distintos intereses locales, la persistencia de modalidades de gestión que excluyen la presencia popular de las cuestiones estatales (sea en la programación, control, coordinación, etc.) y el relativamente escaso desarrollo de las organizaciones participativas de alcance local, marca el revés de trama de una relación signada por el clientelismo político.

Otro nivel abarca la relación del municipio con el resto de las instancias gubernamentales. Aquí la no presencia institucionalizada de las municipalidades ante la Nación y las Provincias y la carencia de esquemas de planificación descentralizada que compatibilicen objetivos programados, aparecen como nudos gordianos de la descentralización efectiva.

Por último, importa destacar que la preeminencia de los estados centrales favoreció un desarrollo teórico y técnico sobre esta esfera que implicó, consecuentemente, el descuido de las instancias estatales inferiores. Esta adolescencia del "saber útil" sobre los municipios restringe la posibilidad de nutrir un proceso de democratización participativa y, por ende, limita su capacidad de aceleración y concreción.

III. Si bien el detalle precedente no es neutro, hemos buscado abstenernos de sugerir medidas correctivas concretas, modelos alternativos o solución alguna. Dos razones apoyan esta elección de estilo.

En primer lugar sucede que en la actualidad se despliegan un conjunto de experiencias embrionarias de descentralización políticas e incremento en los niveles de participación popular, tanto en América Latina como en el resto del mundo, que vienen dando lugar a una interesante producción y difusión de

ensayos más o menos felices sobre el tema. Es poco lo que podemos aportar a esa bibliografía, de la cual sólo una pequeña parte se incluye en la reseña bibliográfica de este informe.

Por otro lado, el carácter vivo del fenómeno bajo análisis mal puede encorsetarse conceptualmente; justamente es esta característica de proceso en curso la que abre la posibilidad a una sociedad más justa y democrática. Su concreción está hoy en manos de los actores. En otros términos, el problema, como señala Mc. Pherson, no es cómo funciona una democracia participativa sino cómo avanzar hacia ella. En este sentido nos ha parecido válido relevar un conjunto de escollos para una transformación deseable y necesaria que, de todos modos, dependerá de la capacidad de los actores sociales y políticos para hacer de cada restricción una oportunidad de cambio.

VI. BIBLIOGRAFIA

BORJA, Jordi y otros, Manual de Gestión Municipal Democrática, I.E.A.L.-I.C.I., Madrid-Barcelona, 1986.

BORJA, Jordi y otros, Organización y Descentralización Municipal, EUDEBA, Buenos Aires, 1987.

CASTELLS, Manuel, La Cuestión Urbana, Siglo XXI, México, 1986.

DEL BRUTTO, Bibiana, Política Municipal y Participación, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1986.

GARCIA DELGADO, Daniel y SILVA, Juan, "El Movimiento Vecinal y la Democracia: participación y control en el Gran Buenos Aires", en JELIN, Elizabeth (comp.), Los nuevos movimientos sociales, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1985.

GONZALEZ BOMBAL, María Inés y PALERMO, Vicente, "La Política Local", en JELIN, Elizabeth (comp.), Movimientos Sociales y Democracia Emergente, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1987.

HERZER, Hilda y PIREZ, Pedro (comp.) Gobiernos de la Ciudad y Crisis en la Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980.

INDEC, La Pobreza en la Argentina, 1984.

LEY 10559 de la Provincia de Buenos Aires.

LEY ORGANICA de las MUNICIPALIDADES de la PROVINCIA DE BUENOS

AIRES. 1980

LOJKINE, Jean, El Marxismo y el Estado y la Organización Urbana, Siglo XXI, México, 1986.

MUNICIPALIDAD DE ZARATE, Presupuestos Municipales y Memorias Generales Anuales de los años 1982 a 1987.

Programa de manejo de las islas y sectores anegadizos del Gran Cauce del Paraná, publicado en Revista DEBATES No.

Programa de equipamientos y asistencia técnica a los sectores carenciados tendiente a revertir el déficit de viviendas.

O'DONNELL, Guillermo, "Apuntes para una Teoría del Estado", en OSZLAK, Oscar (comp.) Teoría de la Burocracia Estatal, Paidós, Buenos Aires, 1984.

OFFE, Claus, "Abolición del Control del Mercado y el Problema de la Legitimidad", en Capitalismo y Estado, Editorial Revolución, Madrid, 1985.

OSZLAK, Oscar, La formación del Estado Argentino, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1985.

PALERMO, Vicente, "Movimientos Sociales y Partidos Políticos: aspectos de la cuestión en la Democracia emergente en la Argentina", en JELIN, Elizabeth (comp.), op.cit., 1987.

PIREZ, Pedro, Coparticipación Federal y Descentralización del Estado, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1986.

El municipio y la construcción de las ciudades intermedias

1985.
Las necesidades locales de los municipios
del interior del estado, mimeo, 1988.

PORTANTIERO, Juan Carlos, "La Democratización del Estado", en
Pensamiento Iberoamericano, No. 5, enero-julio 1985, pags.
120 y subs.

PORTANTIERO, Juan Carlos y DE IPOLA, Emilio, Estado y Sociedad
en el Pensamiento Clásico, Cántaro, Buenos Aires, 1987.

ROMERO, José Luis, Latinoamérica: las Ciudades y las Ideas,
Siglo XXI, Buenos Aires, 1986.

SCHVARZER, Jorge, "La economía argentina: conocer para
transformar", en Ciudad Futura, No. 3, Buenos Aires, 1986.