

Gestión social y municipios

De los escritorios del Banco Mundial
a los barrios del Gran Buenos Aires



Magdalena Chiara
María Mercedes Di Virgilio



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

prometeo
libros

GESTIÓN SOCIAL Y MUNICIPIOS

Magdalena Chiara
María Mercedes Di Virgilio

Gestión social y municipios

De los escritorios del Banco Mundial
a los barrios del Gran Buenos Aires



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

prometeo
libros

Chiara, Magdalena

Gestión social y municipios: de los escritos del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires / Magdalena Chiara y María Mercedes DiVirgilio - 1a ed. - Buenos Aires: Prometeo Libros: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2005.

230 p. ; 22x15 cm.

ISBN 987-574-041-1

1. Gestión Municipal. 2. Política Social-Buenos Aires(prov.)
I. DiVirgilio, María Mercedes II. Título
CDD 361.250 982 11

© Las autoras

© Universidad Nacional de General Sarmiento 2005

J. M. Gutierrez 1150 (B1613GSX), Los Polvorines,

Provincia de Buenos Aires

Tel.: (54-11) 4469-7507

publicaciones@ungs.edu.ar

www.ungs.edu.ar/publicaciones

©De esta edición, Prometeo Libros, 2005

Av. Corrientes 1916 (C1045AAO), Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54-11) 4952-4486/8923 / Fax: (54-11) 4953-1165

info@prometeolibros.com

www.prometeolibros.com

Diseño y Diagramación: R&S

Colaboración en el cuidado del texto: Gervasio Espinosa

Ilustración de tapa: "En bicicleta por el barrio", Mario Brizuela, 2005.

ISBN: 987-574-041-1

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Derechos reservados

Índice

Índice de tablas, cuadros y gráficos	11
Siglas	13
Presentación	15
CAPÍTULO I - CONTEXTO Y PERSPECTIVA DEL ANÁLISIS	23
1. La gestión de las políticas sociales	23
2. Perspectiva y conceptos: explicitando los caminos del análisis	29
CAPÍTULO II – EL ROL DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES DE CRÉDITO. Diseño y Gestión de Políticas Públicas	49
1. Modalidad tradicional de crédito.	49
2. Las nuevas funciones de los OMC	51
3. Los nuevos mandatos de transparencia. Las transformaciones en la agenda.	53
CAPÍTULO III - UN MODELO PARA ARMAR EL ESTADO Y LA POLÍTICA SOCIAL. Los lineamientos del Banco Mundial	63
1. El Banco Mundial define su rol	64
2. El concepto de Estado propiciado por el BM	71
3. Políticas sociales del BM	74
4. Áreas prioritarias	77
5. Acciones y lineamientos del BM en Argentina	77
6. El deterioro de la salud en contextos de pobreza	79
7. Desempleo y pobreza	85
CAPÍTULO IV. LAS COORDENADAS DEL ANÁLISIS: Los Programas	89
1. El PROMIN: Un programa focalizado de gestión desconcentrada	90
2. EL TRABAJAR: Un programa focalizado para mitigar la falta de ocupación	97

CAPÍTULO V – LA GESTIÓN SOCIAL LOCAL EN EL CONURBANO BONAERENSE: Limitaciones, potencialidades y conflictos emergentes por las políticas de ajuste	107
1. Los Nudos del período: claves para entender la dinámica de la gestión social.	108
2. La descentralización de programas sociales y la configuración del campo de las políticas sociales	116
3. Las condiciones generales y locales: señales para interpretar las diferencias.	125
CAPÍTULO VI – EL ESCENARIO LOCAL: CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO “LOS TILOS”	139
1. Caracterización socio-demográfica.	139
2. Condiciones de vida y pobreza en “Los Tilos”.	141
3. Aspectos financieros municipales	146
4. La esfera de la salud	147
5. La esfera del empleo	149
6. EL gobierno local.	151
CAPÍTULO VII – EL “PROMIN” EN EL MUNICIPIO: ¿CAJA DE HERRAMIENTAS O LOCOMOTORA DE POLÍTICA SANITARIA?	153
1. El proyecto como conjunto de acuerdos nación-provincia-municipio. Su dinámica en el entramado local	153
2. El programa y la gestión municipal: tres momentos de una relación. ...	165
3. Los “planes” y la “agenda”: una relación mediada por la cuestión hospitalaria	180
CAPÍTULO VIII – LA GESTION DEL PROGRAMA “TRABAJAR” EN EL NIVEL LOCAL: Entre el asistencialismo y la ampliación de la capacidad de gestión municipal.	187
1. La cuestión del empleo en la escena nacional y regional.	187
2. La cuestión del empleo en el nivel municipal: el caso “Los Tilos”	195
3. La gestión de programas en el municipio de “Los Tilos”: una periodización desde la gestión local.	200
4. La gestión del programa “TRABAJAR” en “Los Tilos”.	203
CONCLUSIONES	215
BIBLIOGRAFÍA	223

Índice de tablas, cuadros y gráficos

TABLAS

Tabla II.1 Modalidad tradicional de préstamo	50
Tabla II.2 Nuevas funciones de los OMC	51
Tabla II.3 La agenda del ajuste	53
Tabla II.4 La agenda de la <i>governance</i>	56
Tabla II.5 El mandato de participación	59
Tabla IV.1 Tipología de los proyectos	102
Tabla IV.2 Etapas del Programa Trabajar en la tramitación de la subvención	104
Tabla V.1 Programas por subsector de políticas por modalidad de gestión en el ámbito local Conurbano Bonaerense – 2001	120
Tabla V.2 Características de las intervenciones sociales en el nivel local en el Conurbano Bonaerense	123
Tabla VIII.1 Programas vinculados a la generación de empleo implementados en el municipio de “Los Tilos”. 1998/2000	205

CUADROS

Cuadro V. 1 Autonomía financiera. Municipios del Conurbano Bonaerense - 2000	132
Cuadro V. 2 Grado de inflexibilidad del gasto. Municipios del Conurbano Bonaerense – 1997	134
Cuadro VI. 1 Estructura de la población por edad del Conurbano y de “Los Tilos” en 2001	141
Cuadro VI. 2 Porcentaje de hogares y de población con necesidades básicas insatisfechas. Conurbano Bonaerense y “Los Tilos”. 1980, 1991 y 2001	142
Cuadro VI. 3 Porcentaje de Hogares en el 1 ^{er} quintil de ingresos Gran Buenos Aires, GBA 1, 2, 3 y 4. 1991/2000	142
Cuadro VI. 4 Indicadores laborales. Gran Buenos Aires, GBA 1, 2, 3 y 4 (“Los Tilos”). 1991 y 2000	143
Cuadro VI. 5 Tasas de desocupación Gran Buenos Aires, GBA 1, 2, 3 y 4 (“Los Tilos”). 1991/2000	144
Cuadro VI. 6 Hechos Vitales. Provincia de Buenos Aires, Conurbano Bonaerense y “Los Tilos”. 2000	145

Cuadro VI. 7 Evolución de la Tasa de Mortalidad Infantil. Provincia de Buenos Aires, Conurbano Bonaerense y “Los Tilos”. 1991 – 2000	146
--	-----

GRAFICOS

Gráfico VI. 1 Pirámide de población del Municipio de “Los Tilos”	140
Gráfico VIII. 1 Proyectos para la generación de empleo según tipo y jurisdicción. 1998/2000	204
Gráfico VIII. 2 Proyectos para la generación de empleo según organismo responsable y jurisdicción	205

SIGLAS

APS: Atención Primaria de la Salud
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BM: Banco Mundial
CDI: Centros de Desarrollo Infantil
FREPASO: Frente para un País Solidario
GBA: Gran Buenos Aires
GECAL: Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral
DNPEyC: Dirección Nacional de Política de Empleo y Capacitación
EPH: Encuesta Permanente de Hogares
HCD: Honorable Consejo Deliberante
IMDELD: Instituto Municipal Descentralizado de Estrategias Locales de Desarrollo
INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IPE: Instituto Provincial del Empleo
FRHCB: Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense
LOM: Ley Organica de las Municipalidades
LP: Línea de Pobreza
NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas
NOA: Región del Noroeste Argentino
OML: Organismos Multilaterales de Crédito
OME: Oficina Municipal del Empleo
ONG: Organizaciones No Gubernamentales
OPS: Organización Panamericana de la Salud
OR: Oficina Regional
OSC: Organizaciones Sociales Comunitarias
PEL: Programa de Emergencia Laboral
PJ: Partido Justicialista
PMI: Programa Materno Infantil
PROGEMA: Programa de Control del Cáncer Genito-mamario
PROMIN: Programa Materno Infantil y Nutrición
RLI: Régimen Local de Implementación
SILOS: Sistemas Locales de Salud
SIP: Sistema de Información del Proyecto (PROMIN)
UCP: Unidad Central del Programa (PROMIN)
UCR: Unión Cívica Radical
UEC: Unidad Coordinadora Central (TRABAJAR)
UEM: Unidad Coordinadora Municipal
UEP: Unidad Coordinadora Provincial

UOCRA: Unión Obrera de la Construcción
URAT: Unidades regionales de Aprobación del TRABAJAR
US: Unidades Sanitarias

*para Jorge, Ana, Julia y Amelia
de magda*

*para Gabriel, Daniela, Franco y Angela
de mercedes*

Presentación

Este libro nace del cruce de dos preocupaciones. La primera se relaciona con la necesidad de contribuir con el análisis de un fenómeno que caracterizó a las políticas sociales en la última década: la gestión local de programas con financiamiento externo orientados a combatir la pobreza. La segunda tiene que ver con una hipótesis vinculada a nuestras inquietudes sobre la puesta en marcha de dichos programas: la reorientación efectiva de las políticas sociales depende de poder generar en el nivel local arreglos institucionales capaces de articular *demandas* con *recursos* derivados de los mismos programas.

En esta confluencia, fue precisándose nuestro objeto: los procesos de gestión de los programas con financiamiento del Banco Mundial en el nivel central municipal, en el segundo lustro de la década de los noventa.

Nos interesó identificar los factores que hicieron del nivel municipal un espacio de transformación –no siempre en sentido positivo– de las políticas públicas diseñadas en niveles centrales; especialmente en programas con financiamiento externo.

Los años noventa han sido testigos del deterioro de las condiciones de vida de la población y también de profundos cambios en las políticas sociales, tanto en sus orientaciones conceptuales como en los arreglos entre los actores a través de los cuales se organiza su gestión. Estos avatares causaron transformaciones en sus actores, destinatarios y concepción desde la cual se organizó la política social.

Los tres procesos más relevantes fueron la descentralización de la gestión, la transferencia hacia el mercado de funciones relativas a la provisión de bienes y prestación de servicios (privatización) y la focalización (entendida como la definición de canastas básicas de bienes y servicios para aquella población que –por su vulnerabilidad– debe ser atendida por el Estado).

Estas transformaciones se evidenciaron tanto en los aspectos funcionales como en los políticos. Y, sobre todo, en relación con las cuestiones en torno a las cuales se estructuran las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Los Organismos Multilaterales de Crédito (OMC) jugaron un papel decisivo en estos procesos, reorganizaron las políticas públicas y promovieron distintos arreglos institucionales. Todo ello dio cuenta no sólo de nuevas formas de organización de la gestión, sino también del replanteo efectivo del papel del Estado y de sus relaciones con la sociedad. El Banco Mundial ha sido en el campo de las políticas sociales quien desplegó un discurso más acabado sobre el “qué hacer” de las reformas y tuvo –a través de los programas propuestos, en el marco de los acuerdos de financiamiento– una capacidad de actuación más decisiva.

Sin desconocer la importancia del papel asumido por los OMC en los dos sentidos antes aludidos, quisimos indagar acerca de lo que sucedía con estos lineamientos en el espacio local, y en particular en el municipio. Las investigaciones, ya clásicas, inscriptas en la perspectiva de la implementación, mostraban las transformaciones en el diseño de los programas al momento de la implementación. Nosotras hemos recuperado distintos aportes de esta perspectiva para investigar en las condiciones que contribuyen con la redefinición de los lineamientos de políticas de los organismos: es lo que aquí denominamos el *régimen local de implementación*.

Indirectamente, discutimos desde el análisis de la implementación de las políticas sociales con uno de los supuestos sobre los que parecían fundarse los proyectos de reforma del Estado: la relativa independencia de la reforma estatal respecto a la naturaleza de la organización social y política preexistente. El análisis de los factores que contribuyen con la reorientación de esas políticas en este nivel, avanza en la discusión con este supuesto.

La gestión por programas fue en los noventa la expresión más extendida del intento de cambio en el modelo de gestión. Estamos aquí frente al traspaso de una gestión basada en el modelo burocrático, a una gestión guiada por resultados. El análisis que presentamos muestra las tensiones, contradicciones y posibilidades del cambio de modelo en una institución con atributos particulares como son los municipios.

Los programas elegidos –TRABAJAR y PROMIN– dan cuenta de dos problemas fundamentales: empleo y salud, y se convierten en un acertado reflejo de las consecuencias de los procesos de ajuste de los noventa a los que hicimos referencia.

Las transformaciones operadas en esa década nos han dejado un escenario caracterizado por el incremento de la población con problemas de empleo (que comprende al desempleo abierto y al subempleo) y un profundo deterioro de su calidad (derivado del aumento del empleo infor-

mal, de baja productividad, temporal y sin contrato de trabajo). Hacia mediados de los noventa ingresa, entonces, el empleo como cuestión prioritaria a la agenda pública y gubernamental. En ese contexto, el modo de resolución del problema (nunca alcanzado) pone a prueba la capacidad del gobierno y de los actores gubernamentales en los distintos niveles.

Sin disputar su lugar en la agenda ni pública ni de gobierno, el campo de la salud fue escenario de profundos cambios en las reglas de juego. No fueron cambios sistemáticos, y muy pocas veces se convirtieron en políticas orgánicas para el sector. Aún así, han derivado en tensiones entre la tendencia más universalizante –que caracterizó a este sector de políticas– con las reorientaciones promovidas en esta década hacia la focalización y la privatización.

En este sentido, los programas TRABAJAR y PROMIN fueron excelentes objetos de análisis de estos fenómenos. Inscriptos en sectores de políticas diferentes (empleo y salud) pero promovidos en la misma matriz conceptual de diseño (el planteo del Banco Mundial) se convirtieron en un óptimo espacio para detectar regularidades en las estrategias de la institución municipal al abordar la complejidad de su gestión.

Las preguntas que orientan a este trabajo pueden ser compartidas por evaluadores de programas sociales. Sin embargo, el espíritu del trabajo está lejos de constituir una evaluación del programa TRABAJAR y del PROMIN, y menos aún del desempeño del municipio en su implementación. En parte, por esa razón, y siguiendo las convenciones propias de la antropología y la sociología, los nombres del partido, localidades, barrios, periódicos locales, centros de salud e informantes utilizados aquí han sido cambiados deliberadamente para preservar el anonimato de sus protagonistas.

El estudio abarca los procesos de gestión local de estos programas sociales que se desarrollan en el Municipio de “Los Tilos” entre los años 1995 y 2000.¹ La selección de este quinquenio obedece al hecho de que

¹ Este estudio se desarrolló en el marco de un proyecto colectivo más amplio denominado “La implementación de las políticas sociales en el nivel local: transformaciones en la gestión e impactos en los modos de vida de los sujetos receptores en municipios seleccionados del Conurbano Bonaerense” (dirigido por María Rosa Neufeld y co dirigido por Magdalena Chiara), que tuvo lugar en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento entre los años 1999 y 2001. Asimismo, recupera aportes y preguntas abiertas en otro proyecto de investigación también colectivo realizado en el Instituto del Conurbano (UNGS) que abordó los últimos diez años de los procesos de reforma de la atención de la salud en el Conurbano (dirigido por Claudia Danani).

es a partir de 1995 que se explicita la presión de los organismos multilaterales de crédito para plasmar el discurso modernizador de la política social en acciones concretas. Asimismo, es en este período en el que comienzan a manifestarse con crudeza las consecuencias negativas en las condiciones de vida de la población, e ingresan como cuestión a la agenda pública y gubernamental.

El municipio de “Los Tilos” es un municipio ubicado en el segundo cordón del Conurbano Bonaerense². La selección del mismo se realizó teniendo en cuenta el desarrollo que presentan los procesos de gestión para estos programas en el nivel municipal.

Se trata de un análisis transversal centrado en el nivel municipal y en los procedimientos intra-burocráticos comprometidos en la gestión de programas sociales. El contexto son los procesos que han ocurrido durante la década de los noventa en Argentina, vinculados a las tendencias a *descentralizar/desconcentrar* el Estado y al traspaso de competencias y de recursos a los municipios. La *descentralización/desconcentración* implicó *redefinir* el rol del Estado nacional y provincial, y el de los propios gobiernos locales que se vieron involucrados en la gestión de la crisis.

Sin duda, un análisis microorganizacional de los actores supralocales (en especial del Banco Mundial) podría iluminar, desde otro lugar, las preguntas que guían este análisis (reconociendo sus lógicas de actuación, sus conflictos internos y sus condicionalidades). La perspectiva asumida

² Tomamos aquí la delimitación que utiliza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), que cuando alude a “los partidos del Gran Buenos Aires” se refiere solo al conjunto de los 24 partidos que constituyen la conurbación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este agregado de partidos presenta a su vez características muy diferentes desde un punto de vista sociodemográfico, socio económico y socio-sanitario.

El crecimiento de los partidos del Gran Buenos Aires respondió a distintos procesos de urbanización y se fueron conformando dos cordones concéntricos alrededor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El *primer cordón* está conformado por los partidos lindantes con esta ciudad y presentan la mayor densidad poblacional y tasas de crecimiento menores, mejor provisión de servicios urbanos y sociales y mejores indicadores de salud. Estos partidos se caracterizan por tener una población con menor proporción de niños y jóvenes, un aumento proporcional de los mayores de 65 años, bajas tasas de natalidad, alta mortalidad general y un saldo migratorio negativo.

El *segundo cordón* está constituido por partidos que presentan características muy distintas de los del primer cordón y del interior de la provincia. En términos de su estructura demográfica, se caracterizan por tener poblaciones más jóvenes, con una tasa de natalidad aún alta o estable y una mortalidad general baja y mayores niveles de población con necesidades básicas insatisfechas.

(y también su alcance) pone el foco en la gestión municipal y reconstruye desde allí a los actores. Interesa destacar que asumir esta perspectiva de ningún modo implica suponer homogeneidad y menos aún ausencia de contradicciones con los actores supralocales a los que se hace referencia.

La investigación se llevó adelante a través del análisis de fuentes primarias –entrevistas a informantes clave y registros de discursos de funcionarios y agentes institucionales– y fuentes secundarias (documentales, periodísticas, normas, expedientes y series presupuestarias). La obtención de información, en el contexto del proyecto, combina entrevistas de diseño variado, grupos de “taller” diseñados por los investigadores para el tratamiento de temas específicos y análisis de producciones de los sujetos en estudio: informes locales, de organismos de distinto nivel, etc.

Este análisis aborda el nivel de la macro implementación en el nivel municipal, por lo que tanto la documentación relevada como las entrevistas realizadas se centraron en los actores más importantes de este nivel. Sin duda quedan planteadas aquí preguntas que podrían ser abiertas y replanteadas desde la perspectiva de la micro implementación, teniendo como sujetos en los espacios barriales a las “cuadrillas” de beneficiarios del TRABAJAR y a los equipos de salud y sociedades de fomento en los centros de salud bajo el PROMIN.

Este trabajo es tributario de las reflexiones de funcionarios y técnicos del municipio de “Los Tilos”, que desde distintas áreas compartieron con nosotros su visión sobre “las batallas” libradas en cada programa.

Funcionarios y profesionales de la Unidad Ejecutora Provincial y la Oficina Regional abrieron con amplitud su percepción de los problemas desde sus disímiles perspectivas.

Funcionarios y profesionales nacionales, provinciales y municipales colaboraron acercándonos documentación que –aunque pública– no estaba sistemáticamente archivada en las bibliotecas y fue de suma utilidad para nuestro análisis.

Tal como hemos hecho referencia, el recorte adoptado (la gestión local) y las limitaciones del proyecto nos han llevado a acotar las entrevistas a los actores locales y a aquellos que nuestros informantes referían en tanto tales. Es preciso dejar en claro que no se realizaron entrevistas a funcionarios del Banco Mundial (oficiales de proyecto, responsables de préstamos) involucrados en la gestión del PROMIN y del programa TRABAJAR, sino que nos limitamos al análisis de sus documentos, tanto de políticas como documentos grises de ambos programas. Además de nuestra perspectiva analítica, apoya esta decisión el hecho de que en ningún momento los referentes locales refirieron a dichos funcionarios como

actores con ingerencia en lo local. Sus interlocutores reconocidos eran los funcionarios y técnicos de los niveles centrales. No obstante ello, somos conscientes de la limitación que tiene este recorte para reconstruir las mediciones que existen entre los lineamientos del Banco Mundial y la orientación que los niveles centrales del gobierno le imprimen a la implementación de los programas.

Es nuestro interés recuperar también en esta obra algunas reflexiones (personales y colectivas) que surgen de nuestro paso por la gestión y evaluación de estos y otros programas a nivel provincial y nacional.

El desarrollo del libro consta, entonces, del análisis de la confluencia de las dos preocupaciones fundamentales mencionadas al comienzo, que fueron el motor del nacimiento de la investigación: 1) contribuir con el análisis de la gestión local de programas orientados al combate de la pobreza financiados por OMC, y 2) despejar las inquietudes que surgen de nuestra hipótesis vinculada a la puesta en marcha de dichos programas, poniendo el foco en la reorientación que sufren en el nivel municipal.

En el capítulo I se describe el contexto de los procesos de implementación y los lineamientos de la reforma del Estado que más claramente contribuyen a la redefinición de las políticas sociales y del nivel local de implementación, y se presentan las principales categorías teóricas que sirven como “lentes” a través de los cuales analizar los procesos de implementación. En el capítulo II se analiza el rol de los organismos multilaterales de crédito, las nuevas funciones de las instituciones financieras mundiales, la agenda del ajuste y sus transformaciones, la agenda de la *governance*, el mandato de participación y los límites de las transformaciones. El capítulo III plantea, en particular, los lineamientos del Banco Mundial; los cambios producidos en su agenda, su toma de posición con relación al papel del Estado en general, y de las políticas sociales de Argentina en particular. El capítulo IV presenta los principales lineamientos del PROMIN (Programa Materno Infantil y Nutrición), asimismo ofrece una breve descripción del programa TRABAJAR; las cuestiones relacionadas al diseño y población objetivo, la organización interna y la modalidad de gestión en los municipios, el financiamiento, la ejecución y la evaluación de los proyectos presentados.

El capítulo V se ocupa de la gestión social local en el Conurbano Bonaerense; las marcas del período en estudio, la descentralización de los programas sociales y la configuración del campo de las políticas sociales en el nivel local. En el capítulo VI se define la caracterización del municipio en estudio, “Los Tilos”, sus aspectos sociodemográficos e institucionales. El capítulo VII expresa el análisis del PROMIN desde una

perspectiva local; el conjunto de acuerdos entre Nación-Provincia-Municipio, la gestión municipal, el gasto en salud, y la cuestión hospitalaria en la escena local y regional. En el capítulo VIII, se retrata la gestión del programa TRABAJAR en el nivel local; se indaga acerca de la cuestión del empleo en la escena nacional y regional, y la gestión de programas en el municipio tomado como caso de estudio. Por último, las conclusiones retoman desde una perspectiva más general las preguntas intentando echar luz sobre las condiciones y modos de implementación de programas sociales y su contribución a la constitución de los *espacios locales de gestión*.

Aunque no se trate de una producción colectiva, este trabajo intenta expresar interrogantes, hipótesis y necesidades de explicar la gestión local que hemos compartido en distintas oportunidades con hacedores de la política social.

Queremos expresar nuestro especial agradecimiento a los funcionarios y profesionales del municipio de “Los Tilos”, a los miembros del equipo de la Oficina Regional, a los miembros del equipo de la UEP del PROMIN y de la UEC del TRABAJAR que abrieron generosamente su experiencia en los encuentros que nos permitieron echar luz sobre estos procesos. A Hugo Andrade, Arnaldo Medina y Gabriela Peirano nuestro agradecimiento por la lectura y la crítica a versiones anteriores de este texto. Queremos agradecer a Verónica Staffora, Raquel Arévalo, Andrea Majul y a Silvina Madallenquienes compartieron con nosotras diferentes etapas en la hechura de esta investigación. Queremos expresar un especial agradecimiento a los evaluadores ya que gracias a su lectura crítica pudimos mejorar este trabajo desde sus aportes. También queremos agradecer a la Universidad Nacional de General Sarmiento por la posibilidad brindada para desarrollar la investigación y hacer posible la publicación de este libro.

Magdalena Chiara
Maria Mercedes Di Virgilio

Contexto y perspectiva del análisis

1. La gestión de las políticas sociales

Los procesos de reforma impulsados a partir de la década de los ochenta por los organismos multilaterales en Latinoamérica estuvieron orientados básicamente a lograr el ajuste fiscal. Estos procesos, inspirados por objetivos de naturaleza macro económica tuvieron, también, gran capacidad para reorganizar las relaciones entre el Estado y la sociedad. Algunos autores ya se han referido a este proceso como 'externalización' de la reforma, en tanto influye directamente sobre el conjunto de la sociedad, reasignando posiciones y beneficios entre los diferentes grupos (Oszlak, 1994: 57).

La primera fase de la reforma, la denominada 'quirúrgica', se caracterizó por "una aparente autonomía de los Poderes Ejecutivos de los países latinoamericanos para fijar nuevas fronteras funcionales con la sociedad, y reducir el tamaño e intervención del Estado nacional" (Oszlak, 1997:12). La reducción del Estado nacional implicó un replanteo de sus campos de actuación; las consecuencias inmediatas fueron la transferencia de funciones a los niveles subnacionales (*descentralización*) y el desplazamiento hacia el mercado de funciones relativas a la provisión de bienes y prestación de servicios, antes en manos del Estado (*privatización*).

Sin embargo, este replanteo de la relación entre el Estado y la sociedad expresado en los procesos de descentralización y privatización no puede ser visto como mero cambio en los *dominios funcionales*.

Estos cambios generaron también una fuerte reorganización de otras dos dimensiones en las que se despliega la relación estado-sociedad: a) la *dimensión material*, en tanto modificó la forma en que se distribuye el

excedente social a través de las vinculaciones fiscales entre el Estado y la sociedad; b) las *relaciones políticas*, en cuanto produjo importantes cambios en la forma en que se distribuye el poder (Oszlak, 1997: 20).

La segunda fase de la reforma del Estado (en parte, prometida y aún pendiente) se propone como de “rehabilitación y fortalecimiento”. Esta etapa tiene por sujetos a los niveles subnacionales (provincias y municipios), que cuentan con una menor tradición de reforma administrativa pero que resultan instancias críticas para el ejercicio de las funciones transferidas, como así también para la reconstrucción de la legitimidad del Estado reformado (Oszlak, 1997).

En este contexto, avanzar en el análisis de las condiciones de la implementación de las políticas sociales resulta crucial para reconocer el punto de partida sobre el cual deberían operarse los cambios que la segunda fase de las reformas está sugiriendo.

1.1. Los procesos de reforma de las políticas sociales

Los procesos comprendidos en la primera fase de la reforma del Estado estuvieron acompañados por un conjunto de transformaciones en las políticas sociales³ que poseen dos propósitos. En primer lugar, hacer más *eficiente* el gasto público social, y en segunda instancia *compensar* los efectos derivados de los procesos de ajuste a través de políticas sociales específicas.⁴

Haciendo una gran generalización, las distintas reformas sectoriales de las políticas sociales pueden caracterizarse por tres procesos: *focalización*, *descentralización* y *privatización* (Draibe, 1994). Más allá de las particularidades, estos procesos se expresan en los distintos sectores de las políticas sociales e implican un fuerte replanteo de las ‘fronteras’ entre el Estado y la sociedad.

³ Consideramos aquí como política social al conjunto de “intervenciones sociales del estado” (Danani, 1996:22).

⁴ En los planteos de los organismos multilaterales, el discurso sustantivo a las políticas sociales en torno a la *eficiencia* y a la *equidad* está estrechamente asociado al concepto de *governabilidad*. Este concepto implica tres componentes: uno relativo al liderazgo, iniciativa y voluntad política; otro relacionado con la consolidación de una cultura y una institucionalidad democrática, y un tercer componente vinculado a la capacidad de gestión e implementación de las políticas que se adoptan (Oztrak, 1997:39). Ya en el núcleo del planteo de los organismos multilaterales de crédito, los aspectos sustantivos de las políticas sociales aparecen asociados a aspectos propios de la política y de la capacidad institucional.

Estos procedimientos están orientados, en parte, por los organismos multilaterales de crédito (OMC), que por sobre los estados nacionales y con una eficacia derivada del endeudamiento externo, tienen capacidad de condicionar los procesos de planificación y gestión de las políticas públicas de los países de la región desde sus directrices (Coraggio, 1996).

La transformación más sustantiva que se ha dado en el campo de las políticas sociales es la *focalización* de las intervenciones del estado. El pasaje de las políticas universales a políticas orientadas exclusivamente a resolver situaciones de desigualdad y pobreza extrema, implicó no sólo cambios en el alcance de la “gestión de lo público” sino también fuertes cambios en las formas y reglas a través de las cuales se distribuía el excedente social. Sobre todo, a partir de la pérdida de vigencia del principio de solidaridad en que descansaba el Estado del Bienestar.

En esta dimensión, las transformaciones incluyeron cambios de fondo en “*la posibilidad de equilibrar, a través de la redistribución de recursos materiales, la inherente inequidad del sistema capitalista*” (Oszlak, 1994:54). La prioridad otorgada a la escuela primaria, la jerarquización de la atención primaria de la salud y la focalización de algunas prestaciones –como la asistencia alimentaria escolar– son distintas manifestaciones de estos procesos (Coraggio, 1996: 132).

El alcance de estas reformas puede observarse en aquellos programas a cuyo financiamiento contribuyen los organismos multilaterales de crédito (OMC), pero también en programas financiados con fondos presupuestarios de los distintos niveles jurisdiccionales. Un ejemplo de esto es la forma de organización del Programa VIDA⁵ (financiado por fondos presupuestarios de la Provincia de Buenos Aires), orientado a mejorar la salud materno infantil, que aplica criterios para su focalización muy similares a los adoptados por programas con financiamiento externo como el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN)⁶.

⁵ El VIDA es un programa de asistencia alimentaria implementado en la Provincia de Buenos Aires entre 1994 y 2002, tuvo como finalidad disminuir la morbi-mortalidad infantil atendiendo las necesidades nutricionales de las mujeres embarazadas y de los niños menores de 0 a 5 años, pertenecientes a sectores pobres estructurales de la Provincia de Buenos Aires. El programa se propuso alcanzar esta meta estimulando la participación de las mujeres, con el objeto de crear una red solidaria para el cuidado de su salud y la de su familia, a través de la organización comunitaria. Esto es, a través de la distribución diaria de raciones de leche, cereales y huevos realizada por trabajadoras vecinales o *manzanas* (Andrenacci, *et al*, 1999). En la actualidad es reemplazado por el Plan MAS VIDA.

⁶ El PROMIN tuvo por objetivo reducir la morbi-mortalidad del grupo materno infantil para lo cual define una estrategia de fortalecimiento del primer nivel de atención y su

Al igual que en otros sectores de políticas, estos cambios estuvieron acompañados por un replanteo de responsabilidades respecto del mercado y por la configuración de complejos arreglos público –privados para la prestación de los servicios sociales y la provisión de bienes. La intervención de organizaciones no gubernamentales (ONGs) en la gestión de recursos públicos, la inclusión de agentes del sector privado en distintas alternativas de gestión de la salud⁷ y la educación son algunas de sus expresiones.

Los procesos de *descentralización* suponen replantear la relación entre la administración y el poder, y en consecuencia reorganizan las relaciones entre el Estado y los actores de la sociedad. Se orientan a producir un cambio en el lugar donde se toman las decisiones de un órgano central hacia instancias subnacionales (provincias y municipios) más cercanas a la población, bajo el supuesto de que dicho cambio va a someter a estas instancias a un mayor y más efectivo control de parte de la población (Palma y Rufián, 1991a:2).

Desde una perspectiva jurídica, para hablar de descentralización, resulta indispensable que se cumplan un conjunto de requisitos: personalidad jurídica, soberanía popular e independencia de la administración central.⁸ No obstante, las situaciones que aparecen en la práctica no presentan esa pureza sino una variedad de matices para cada uno de los sectores.

La descentralización puede ser vista como un *conjunto complejo de procesos* orientados a los objetivos de distribución territorial del poder y de legitimidad del estado. Las características de las instituciones, la naturaleza de las funciones transferidas, el comportamiento del sector público y de los actores de la sociedad son cuatro factores que determinan su carácter contradictorio y que deben ser tomados en cuenta en el análisis de los procesos descentralizadores.

relación con el segundo nivel. Se financia con fondos del Banco Mundial (particularmente la inversión en infraestructura, equipamiento y capacitación) y de los presupuestos de las distintas jurisdicciones (nacional, provincial y municipal) (Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, s/f). Para más información ver capítulo VI de este libro.

⁷ El subsector público de salud es un ejemplo en el que se han ido configurando en el nivel local estos arreglos público-privados (Chiara, *et al*, 1999).

⁸ Los tres requisitos a los que alude la bibliografía son: a) que los que se descentralicen sean entes con *personalidad jurídica*, b) que sus autoridades sean elegidas por la *soberanía popular*; y c) que puedan actuar con *independencia de la administración central* sin que ésta pueda ejercer más control sobre sus actos que el de legalidad (Palma y Rufián, 1991a: 21).

Para el análisis de estos procesos, algunos autores han adoptado el concepto de *continuo descentralización/desconcentración*⁹/*centralización* con el objeto de discutir la descentralización como *medio* en función de los objetivos políticos y del contexto histórico e institucional específico (Badía, 1992). A su vez, *desconcentración* y *descentralización* se distinguen a través de dos criterios que se complementan: el criterio de *persona jurídica* y la *independencia de la decisión*.

Clásicamente la descentralización alude a “la transferencia de competencias de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas –territoriales e institucionales– [...] mientras que la desconcentración sería la transferencia de competencias entre órganos de una misma persona jurídica”. Sin embargo, el criterio de la personalidad jurídica resulta insuficiente en otras situaciones en que la distinción no se ha basado en la personalidad jurídica sino en que “el ente u órgano que recibe la competencia esté o no sometido jerárquicamente a las autoridades centrales del Estado” (Palma y Rufian, 1991b:9 ss). Puede haber desconcentración incluso cuando se trate de dos entes con personalidad jurídica diferente, como el Estado nacional respecto de las provincias o éstas respecto de los municipios si no hay autonomía de decisión.

El análisis de la historia reciente de transferencias de competencias del nivel central a los subnacionales, así como el diseño de propuestas de políticas públicas, exigen reconocer estas *zonas grises* y dinamizar el uso de los conceptos –asumir su carácter dialéctico–,¹⁰ con el propósito de poder caracterizar los sentidos que entrañan los procesos particulares de descentralización.

Como resultado de estos procesos se produjo una ruptura con la matriz que caracterizó los modos de implementación de políticas sociales. Surgió una nueva forma, aún en definición, que incorpora de distinto modo y con distintos niveles de eficacia en la prestación de los servicios, a los niveles subnacionales (provincias y municipios) y a otros actores sociales.

⁹ Desde un punto de vista administrativo, *desconcentración* alude a una “mera transferencia de funciones de gestión sin que esto implique la delegación de atribuciones” (Cormick; 1992:18-19).

¹⁰ Boisier advierte acerca del “error de atribuir un carácter lineal y unívoco al proceso, atribuyendo a su puesta en marcha ya sea el Estado/gobierno solamente o a la sola fuerza de las luchas sociales. Se desconoce su carácter dialéctico, esencial para entender la práctica de la descentralización” (Boisier. 1990: 21)

1.2. La 'puesta en marcha' de los programas sociales

Reducidas las estructuras del Estado nacional y en concordancia con los lineamientos de los organismos multilaterales de crédito, la mayor parte de los programas sociales requieren para su implementación de la intervención de distintas unidades en los niveles subnacionales; el desarrollo del programa, en su conjunto, dependerá del desempeño de cada una de estas instancias. Algunas son unidades especialmente creadas para su desarrollo (Unidades Ejecutoras)¹¹, y otras son unidades que ejercen otras tantas funciones de línea además de las comprendidas por el programa (Consejos Deliberantes, Secretarías de Salud y Acción Social, Direcciones de Hospitales, etc.).

La nómina de programas que se gestionaron en la década pasada bajo estas condiciones es bastante extensa. Entre los financiados por el Banco Mundial podemos mencionar, como contemporáneos al Programa Salud y Nutrición Materno Infantil (PROMIN), la Red de Protección Social (Programa TRABAJAR II), el programa de Descentralización de la Educación Secundaria y Mejoramiento de la Calidad Educativa (PRODYMES I y II), el programa de Desarrollo del Sector Salud Provincial (PRESSAL), la Red de Protección Social I y el Proyecto de Lucha contra el SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual (LUCIDA).

Estos programas se organizan bajo un esquema desconcentrado con un organismo central responsable (algún Ministerio Nacional o Secretaría de Estado). Y allí es donde radica la Unidad Central del programa responsable de las funciones de programación y coordinación central de la ejecución. El organismo central es quien aporta los recursos presupuestarios por la contraparte nacional. A su vez, se organizan "en cascada" unidades ejecutoras provinciales, que son las que articulan con las distintas instancias subnacionales. En los casos en que el programa inter venga sobre competencias municipales se organizan unidades ejecutoras también en ese nivel. La organización de la gestión de estos programas ha condicionado también la presencia (mayor o menor, más directa o mediatizada) de los actores en la escena local; su visibilidad dependerá también de las condiciones funcionales, materiales y políticas que regulan las relaciones entre los actores en ese nivel.¹²

¹¹ Estas unidades no siempre son financiadas en los niveles subnacionales con fondos de los organismos.

¹² Lo que llamaremos más adelante *régimen local de implementación*.

Los programas parten siempre de un diagnóstico acerca del contexto institucional e incluyen en su diseño componentes de fortalecimiento en este sentido. Sin embargo, la estrategia adoptada supone en muchos casos una relativa independencia de las intervenciones, y se presenta como “respuesta técnica” a los problemas que se desprenden del diagnóstico. Estos planteos se basan en ciertos supuestos acerca de la relación entre decisión y acción, que Oscar Oszlak denomina modelo de “intelección”; desde este modelo se piensa como universal la aplicación de la lógica fines / medios, y se presupone que la acción puede siempre subordinarse a la razón. A partir de esto es que las propuestas son prescriptas como estados deseables o patrones de referencia y medición a efectos de constatar el grado en que el sistema real se aparta de ese estado.

Toda desviación, carencia u obstáculo, toda ‘anormalidad’ ocurrida en el ‘proceso de implementación’, aparece –esde esta óptica– como un signo de patología que conspira contra la materialización del modelo especificado conceptualmente” (Oszlak, 1978: 11). Dos razones justifican la necesidad de aproximarnos desde otra perspectiva a este problema. En primer lugar, porque dado que estos programas involucran en la gestión a distintos actores gubernamentales y de la sociedad, las actividades previstas en los mismos se manifiestan a través del conflicto, la negociación y el compromiso; comportamientos que tienen una naturaleza básicamente política y que están lejos de responder a un diseño racional previo. En segundo lugar, porque resulta imprescindible prever sucesivas redefiniciones a su formulación inicial derivadas de la sucesiva especificación que sufre una propuesta que se desarrolla con algún grado de descentralización. Las dificultades y obstáculos encontrados, para alcanzar objetivos difíciles de discutir en sus contenidos, están expresando ciertas condiciones del nivel local de implementación que resultan imprescindibles de reconocer, en función de poder enunciar explicaciones que superen la mera identificación de “comportamientos patológicos” o “desviaciones”.

2. Perspectiva y conceptos. Explicitando los caminos del análisis

Nuestro propósito es dar cuenta y analizar en retrospectiva los factores por los cuales el proceso de implementación de los programas no responde siempre, ni de modo lineal, a las expectativas planteadas en la etapa de su formulación. Para ello, ponemos el foco en la gestión local de dos programas orientados al combate de la pobreza y financiados por el

Banco Mundial, y que se enmarcan en sectores de políticas públicas (empleo y salud) en los que se pone en evidencia la crisis del Estado para dar respuesta a dos cuestiones socialmente problematizadas por la población (Sottoli, 2000).

La primera pregunta que subyace a nuestro planteo es: ¿qué factores influyen para que un programa nacional elaborado, diseñado bajo la supervisión de expertos, con procedimientos precisos, se implemente respetando parcialmente la “letra” establecida?

El segundo interrogante se relaciona con el primero: ¿qué procesos tienen lugar en ese puente unificador que vincula decisión y ejecución, y que nos conduce de manera recurrente a la llamada *historia de las políticas fracasadas*?

2.1. Mirando las políticas sociales desde la implementación

Estas preguntas de investigación se enmarcan en una perspectiva de análisis que, en el campo de los estudios de las políticas públicas, se ha denominado la “perspectiva de la implementación”.

Aguilar Villanueva (1996:18) reconoce cuatro generaciones de autores y de investigaciones en el campo de los estudios de implementación: una primera generación comprende los trabajos pioneros de Pressman, Wildavsky y Bardach, una segunda y tercera generación de estudios que propone analizar los procesos de implementación yendo desde los operadores hacia los decisores (Elmore y Lipsky). Y una cuarta generación elabora modelos de implementación que intentan corregir en la práctica defectos y obstáculos, y está representada por los trabajos de Rein y Rabinovich, Stocker y Sabatier, entre otros. Particularmente desde estos aportes intentamos dirigir nuestro marco de análisis.

Su contribución radica en el esfuerzo por superar la tradicional separación entre política y administración, entre decisores y operadores. Estos conceptos subyacen en los análisis que imputan el fracaso de las políticas a una decisión gubernamental y, también, en aquellos que enfatizan que sus defectos y fracasos deben rastrearse en la ejecución de las decisiones.

Ninguna de estas perspectivas tradicionales, ni la del diseño ni la de la ejecución, reconocen al proceso de implementación como un objeto de conocimiento independiente. Y olvidan el hecho de que los actos, las prácticas y las rutinas administrativo-burocráticas, hacen política pública y la modifican al intentar implementarla (Aguilar Villanueva, 1996:34). En este contexto, la perspectiva de la implementación cuestiona particularmente la tendencia del “*policy análisis*” a encerrarse en el momento

de la decisión y a considerarlo el paso sustantivo de la política pública y el determinante de su éxito.¹³

A su vez, pone de manifiesto que los factores que ocasionan el fracaso de una política pública no son meramente problemas administrativos u organizacionales. Además de errores teóricos y técnicos, son los factores de carácter político (que se despliegan con sus particularidades en los espacios de gestión en los niveles subnacionales) los que inciden en su fracaso.

Uno de los primeros estudios que recupera el carácter político del diseño y de la implementación de las políticas públicas es el trabajo de Derthick (1972), *New Towns In-Town*, que analiza el desarrollo de un programa de venta de terrenos federales a cambio de aceptar desarrollos habitacionales para los pobres. La autora cuestiona el supuesto de la fácil subordinación de los gobiernos locales a las decisiones y lineamientos de los gobiernos centrales, y resalta la importancia de conocer la dinámica local con el fin de determinar cuáles pueden ser los incentivos adecuados para garantizar los apoyos locales que permitan alcanzar los propósitos del programa. Conocer en profundidad el sistema político local es un requisito indispensable para despertar grupos de apoyo y para disuadir a los sectores de la oposición local. Por último, la autora, llama la atención acerca de un aspecto que es de suma relevancia para analizar la gestión de los programas sociales y es que los objetivos de las políticas públicas emanadas del nivel central pretenden ser, en la mayoría de los casos, innovadores, ejemplares y edificantes, y están cargados de un valor simbólico que trasciende los asuntos singulares locales (Aguilar Villanueva, 1996:37 ss).

Una de las contribuciones más significativas en el campo de los estudios de la implementación es el trabajo de Pressman y Wildavsky, *Implementación* (1973). Ambos autores “se aventuran, bajo el esquema del entonces naciente análisis de políticas –*policy análisis*– a brindar y ofrecer alternativas de estudio con respecto a la instrumentalización, conceptualizada ya no como un proceso colateral, ya no como un apéndice de un todo mayor, sino como uno con vida propia y digno de estudiarse en sí mismo” (Buendía, 1998:9). Para Pressman y Wildavsky el significado primero del término *implementar* alude a la acción de llevar a cabo, de efec-

¹³ La utilidad de esta perspectiva, según Aguilar Villanueva (1996:35), fue “haber enriquecido el *policy analysis* sacándolo de su confinamiento en el análisis de costo-beneficio y en su pretensión de identificar indiferenciadamente racionalidad económica y racionalidad política”.

tuar, de realizar, de producir, de cumplir, de culminar, de completar; es decir, a la acción transformadora que se ejerce sobre un objeto, con el propósito de dotarlo de los elementos necesarios para que alcance su perfección.

En el campo de las políticas públicas lo que se implementa, el objeto de la acción denotada por el verbo *implementar*, es precisamente la política pública. En este sentido, si bien los autores hacen una clara distinción entre la política pública y el acto de implementarla, reivindican la existencia de un espacio intermedio del actuar, que media entre la declaración de intenciones y la declaración de resultados. Ese espacio de acción intermedio es precisamente el *acto de implementación* y alude al conjunto de acciones que transforma a las intenciones en resultados observables (Aguilar Villanueva, 1996:44). Para Pressman y Wildavsky la política pública es una teoría o hipótesis causal entre acciones humanas que permanece en *el cielo de los proyectos* hasta el momento de su instrumentación; ya sea con el objeto de ser comprobada o el de ser desechada. En esta perspectiva, el proceso de implementación se inicia sólo cuando ocurren las condiciones iniciales para su desarrollo; esto es, consenso en torno a sus objetivos, recursos e instrumentos a utilizar para producir los efectos esperados, criterios legislativos con el curso de acción establecido y, por ende, oposición inexistente. De este modo la implementación será “precisamente el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido” (Aguilar Villanueva, 1996:45). Esta secuencia programada de acciones se desencadena bajo el supuesto de que no existen contradicciones en sus condiciones iniciales. Asimismo, involucra muchos actores y muchas operaciones, reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, y busca a través de medios específicos producir el evento esperado.

Suponiendo entonces que efectivamente ocurren ciertas condiciones iniciales, el problema de la implementación radica en *la complejidad de la co-operación*. La ausencia de co-operación hace que no sucedan –o sucedan fuera de tiempo– acciones previamente aceptadas sin reparos. La complejidad de la acción conjunta deriva, en parte, de la multiplicidad de participantes y perspectivas que aparecen en la implementación; de modo que sin cuestionar los objetivos iniciales de una política pública, los someten a un *proceso de especificación* tal que complejiza las mediaciones de esa relación causal expresada originalmente en la hipótesis de la política pública.

A fin de poder avanzar en la implementación es necesario, entonces, agotar algunas instancias que permitan caracterizar la complejidad de la acción conjunta: localizar a las distintas instancias gubernamentales comprometidas, determinar el tipo de relación que tienen con el programa, su perspectiva y objetivos principales, y, por último, detectar el sentido de la urgencia (Pressman y Wildavsky, 1998:179 ss). Este mapeo de agentes, actitudes y acciones arroja como resultado la presencia de un número significativo de actores divergentes en la decisión política más simple,¹⁴ y pone sobre el tapete una cuestión absolutamente relevante: es la idea de que “todos esos actores –con perspectivas diversas sobre diversos tramos y modos de implementación– tienen que compatibilizar sus diferencias y encontrar arreglos estabilizadores de cooperación para poder continuar con el programa” (Aguilar Villanueva, 1996:51). La gestión local de los programas PROMIN y TRABAJAR es una expresión elocuente de estos procesos en sus dificultades, cambios y ajustes sobre el diseño original, así como en los arreglos institucionales creados en su desarrollo.

La implementación de una política pública o programa para seguir adelante requiere un acto de acuerdo entre los diversos actores involucrados. Cada acto de acuerdo constituye un *punto de decisión*, es decir, conlleva resoluciones de acción colectiva que implican la aprobación de diversos actores con capacidad de vetar la forma, el contenido o el tiempo de la decisión cooperativa. En este proceso de toma de decisiones intervienen actores gubernamentales, no gubernamentales e internacionales; sin embargo, si bien las tomas de posición del Estado no son sustancialmente diferentes de las de otros actores, las mismas tienen una centralidad mayor debido a que, por un lado, cuentan con un respaldo de normas de cumplimiento obligatorio, y por el otro repercuten sobre la sociedad más extensamente que las privadas. Las tomas de posición del Estado son *nudos* particularmente relevantes en una secuencia de decisiones, y alrededor de su contenido se teje buena parte de las interacciones de cada tramo del proceso de implementación (Oszlak y O'Donnell, 1976).

Según Pressman y Wildavsky, en el análisis del proceso de implementación resulta indispensable localizar y listar: las decisiones de colaboración que son indispensables para que la implementación de la política pública avance, los actores (individuos y organizaciones) cuya interven-

¹⁴ En este punto es posible establecerse continuidades con desarrollos más recientes como los conceptos de *entramado de intereses* y *entramado de actores*. Ver desarrollo en este mismo capítulo.

ción en los diversos puntos de decisión se hace indispensable identificar y sumar los *puntos de decisión*, identificar y sumar los *claros*, es decir, las aprobaciones que es indispensable que sucedan, y, por último, identificar los *actores* que pueden ser calificados de independientes y los que son dependientes de otros en los momentos de cooperación. Esta multiplicidad de actores participantes así como la diversidad de puntos de decisión y de necesidades de aprobación provocan otros efectos: por un lado, la pluralidad de objetivos y, por el otro, trayectorias de decisión junto con la aparición de decisiones inesperadas (Aguilar Villanueva, 1996:52).

Resulta muy sugerente, también, la forma en que desde esta perspectiva se aborda la cuestión del tiempo de la implementación, más allá de las operaciones que deben realizarse para estimar los tiempos de retraso. Según estas contribuciones, la *anatomía del retraso* puede rastrearse en función del número de puntos de decisión, del número de participantes independientes en las decisiones, de la dirección e intensidad de sus preferencias, y de la magnitud de los recursos que están dispuestos a invertir para influir en las decisiones. Si perdemos de vista estos aspectos, los desbordes en los tiempos pueden leerse como síntomas de fracaso cuando en realidad expresan un descuido del *sentido del tiempo* en el diseño mismo de los programas.

Entendemos que estas cuestiones son relevantes para comprender los procesos de gestión de los programas sociales, para entender como se constituye la *agenda*¹⁵ en cada nivel del gobierno y con que tiempos.

Toda política pública que tenga pretensión de transformación y aún más, si se propone hacerlo con consenso tiene que enfrentarse indefectiblemente a estos problemas. Siguiendo a Bardach, es en este sentido en que la implementación se considera como un *proceso político de ensamblaje*, es decir, un proceso de encastrar numerosos y diversos elementos del programa que se encuentran en manos de diferentes decisores y de diferentes actores que son interdependientes entre sí. Por esta razón la negociación y la persuasión son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control (Bardach, 1977:37).¹⁶

¹⁵ “Por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. [...] Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político” (Aguilar Villanueva; 1996:29 ss).

¹⁶ Citado en Aguilar Villanueva, 1996:63.

A fines de los setenta y muy particularmente influidos por los resultados de las políticas sociales, surgen nuevas miradas sobre la implementación que cuestionan particularmente la centralidad atribuida al momento del diseño (el modelo *top down*). Esta perspectiva postula la necesidad de reconocer las circunstancias e iniciativas particulares de la implementación; la propuesta es analizar los procesos de implementación posicionándose desde el nivel local, lo cual modifica la perspectiva y lo que se debe entender por éxito o fracaso de una política. Esto ocurre porque frente a diferentes contextos locales no puede buscarse la uniformidad en la implementación de paquetes complejos de medidas. En este sentido, resulta importante rescatar los aportes de Lipsky (1976) quien elabora un enfoque teórico práctico *botton up* y que reivindica la posición crucial de los *burócratas del nivel de la calle* en el proceso de implementación. Maestros, médicos, trabajadores sociales, policías y abogados y “otros empleados públicos, que comparten situaciones similares de trabajo, los hemos llamado ‘*burócratas al nivel de la calle*’. En su trabajo interactúan directamente con ciudadanos y gozan básicamente de gran discrecionalidad en el desempeño de sus funciones [...] muy apropiadamente se puede decir que los burócratas menores, de ventanilla, piso, a nivel de calle, son en verdad los *policy makers* en sus respectivas áreas de trabajo” (Lipsky, 1977:172).¹⁷ Si bien Lipsky (1977) tiene una visión poco jerarquizada de los empleados públicos –son desde su perspectiva los *perdedores de las reformas*– lo cierto es que en este nivel se dan dinámicas y prácticas que transforman en rutina los procedimientos, modifican objetivos, determinan prioridades que tienen poco que ver con los programas de gobierno. Recuperando su mirada, comprender la discrecionalidad de los *burócratas del nivel de la calle*, resulta fundamental para entender aspectos relativos al manejo y control de recursos, circulación y control de la información e interpretar la discrecionalidad que los burócratas del nivel operativo conservan para sí.

En este estudio, recuperamos esta perspectiva y sus conceptos en función de *mirar* desde los municipios dos programas financiados por el Banco Mundial. En este marco, avanzamos más detenidamente en adecuar las contribuciones de la cuarta generación de autores de la implementación con algunas adaptaciones al concepto de régimen.

¹⁷ Citado en Aguilar Villanueva, 1996:86.

2.2. Sobre las reglas de juego: el régimen local de implementación

Tal como señaláramos anteriormente, la perspectiva de la implementación propone dos modelos diferentes para analizar el proceso de políticas: el modelo *top down* (de arriba hacia abajo), y el modelo *bottom up* (de la base hacia arriba). Tributario de la denominada “cuarta generación” de investigaciones sobre la implementación, el concepto de *régimen de implementación* pretende conjugar ambas aproximaciones. Desde las propuestas que se aproximan más explícitamente, “un régimen de implementación es aquel que regula las actividades del proceso. Un régimen es un *ordenamiento político* que institucionaliza valores importantes para la toma de decisiones públicas [...] pero un régimen es, también, un *ordenamiento organizativo*, que ayuda a definir y a consolidar los valores políticos que le son inherentes. Por lo tanto, un régimen de implementación puede ser considerado como un arreglo entre los participantes en la implementación, que identifica los valores que deben acatarse durante ese proceso y un marco organizativo para la promoción de esos valores” (Stoker, 1989:375). Estos arreglos entre los participantes en la implementación son moldeados por principios potencialmente conflictivos que pretenden orientar la toma de decisiones públicas.

En el nivel organizativo, un régimen es un sistema de reglas, normas y procedimientos que gobierna la interacción de los participantes con el fin de dar cumplimiento a alguna decisión colectiva. En este sentido, el régimen puede alterar los costos de las transacciones, la disponibilidad de información o el nivel de incertidumbre en el proceso de toma de decisiones. El contexto político donde tiene lugar la implementación está determinado por los arreglos organizativos del régimen (Stocker, 1989:376).

El estudio que proponemos exige explorar las formas en que se reproducen y/o transforman las políticas públicas diseñadas en niveles centrales en el momento de su implementación en el nivel local, y la pregunta se orienta a identificar los factores que hacen de éste un espacio de transformación de las mismas. Desde esta necesidad, nos parece adecuado hacer un uso más restringido del concepto propuesto por Stocker entendiendo aquí que el *régimen local de implementación* (RLI) es el conjunto de condiciones que desde las distintas dimensiones (funcional, material y política) organizan los arreglos entre los participantes de la implementación de los programas en este nivel. De este modo, el concepto permitirá identificar el conjunto de condiciones que regulan las actividades com-

prendidas en una determinada intervención, además de lo establecido previamente desde los programas. Esta definición deja planteadas distintas preguntas que remiten a cuáles son las condiciones y como recortamos el análisis.

Una primera cuestión que debemos tener en cuenta para el análisis es que estas condiciones no son resultado de un diseño racional sino que su modelado responde a procesos (a veces contradictorios entre sí) construidos históricamente. Esta advertencia es particularmente relevante para el análisis del campo de las políticas sociales en el nivel local, en tanto éste se ha ido constituyendo –en parte– como resultado de los procesos de ajuste/reforma que tuvieron lugar en las últimas dos décadas sobre una matriz que es previa a estos fenómenos. La complejidad radica en dar cuenta de una construcción que se da en momentos diferentes pero que opera relacionamente en el momento de la implementación de los programas.

Recuperando los aportes de Ozslak en este sentido, creemos que estas condiciones se despliegan en tres dimensiones: funcional, material y política. La primera remite particularmente a las *funciones* que son transferidas a los municipios. Sin embargo, es evidente que la dinámica generada entre los distintos niveles gubernamentales y con la sociedad refiere a *aspectos materiales*, es decir, a los mecanismos y sentidos de la redistribución por parte del Estado del excedente a través de las políticas tributarias y de asignación del gasto, y también a cuestiones de índole *política* tales como la construcción de la legitimidad y los niveles de autonomía del Estado (Ozslak, 1997: 20-21).

A los fines del análisis, es posible identificar algunos factores o variables para caracterizar el Régimen Local de Implementación (RLI) en cada uno de estos tres planos:¹⁸

- I. Las condiciones del RLI en su *dimensión funcional* están fuertemente influidas por dos factores: las competencias y funciones de los municipios y las políticas públicas de descentralización. En relación al primer aspecto, referimos a las reglas de juego derivadas del régimen jurídico en los municipios (la Constitución Nacional y las Constituciones Provinciales). Aunque esta variable tendrá también consecuencias en el plano político, nos interesa destacar aquí “que” pueden hacer los actores, esto es, las competencias que tienen a su cargo y aquellas que están asignadas al Estado provincial y nacional; resulta significativo analizar también su dinámica, es decir, los aspectos que

¹⁸ Una primera aproximación al concepto para el Gran Buenos Aires, puede encontrarse en Chiara, 2000b.

se han modificado (o no) a lo largo del tiempo. Debe destacarse que este aspecto –las competencias desde el estatus político institucional– se conjuga con el segundo, el proceso efectivo de desconcentración y descentralización; a partir de leyes y convenios específicos se desarrollan políticas e implementan programas cuya gestión se va “tejiendo” sobre una trama más o menos sólida, según sea el status político institucional de los municipios. Las políticas públicas van configurando así una nueva institucionalidad (en sentido amplio, formal e informal) que define nuevas reglas de juego más o menos estables para los actores.

- II. Tal como lo mencionáramos anteriormente, la *dimensión material* refiere a los mecanismos y sentidos a través de los cuales el Estado redistribuye el excedente no sólo a través de las políticas tributarias sino también según como asigna el gasto. En el primer aspecto (distribución del excedente) están comprometidos dos factores en el análisis del RLI: las reglas de juego que regulan las transferencias desde otras jurisdicciones (entre las que se encuentra el régimen de coparticipación municipal) y la política tributaria del municipio y su relación con la estructura económica local. El segundo aspecto (la asignación del gasto) remite a los criterios generales de organización del presupuesto, los niveles de flexibilidad del gasto, el perfil de las asignaciones (universales y focalizadas), entre otras. Se trata en ambos casos de variables que restringen o facilitan el margen de acción de los actores y que tienen una relativa estabilidad en el tiempo.
- III. Por último, la caracterización de las condiciones *políticas*, remite a: los niveles de autonomía de los actores (tanto gubernamentales como de la sociedad), las reglas de juego (formales e informales) que regulan las relaciones intergubernamentales, la capacidad de representación, las exigencias de capacidades puestas en juego desde los cambios funcionales, y los modos como se articulan éstas con el sistema político partidario, entre otras.

El régimen jurídico vigente en los municipios (la Constitución Nacional y las Constituciones Provinciales) define no sólo “que” pueden hacer los actores (aspectos funcionales), sino también “cuanto”, esto es, el margen de exclusividad de su acción, y “como”, o sea, las necesidades de definir arreglos de cooperación y, aunque no de manera exclusiva, “con que”, es decir, los recursos de poder para desplegar con ciertos niveles de autonomía su acción en el ámbito público. Al igual que en los aspectos funcionales, resulta significativo analizar los aspectos que se han modificado (o no) a lo largo del tiempo: la matriz jurídica se ve afectada

por las dinámicas de los actores locales y supralocales y va definiendo los modos de gestionar las relaciones intergubernamentales (RIG) desde los niveles nacionales y provinciales hacia los municipios. Estos, a su vez, habilitan (o no) alternativas a las institucionalmente atribuidas, con mayores o menores conexiones con el sistema político partidario y con consecuencias en términos del fortalecimiento o debilitamiento de la figura de los municipios respecto a la de los jefes comunales (“intendentes” en el caso analizado).

Es importante destacar que esta diferenciación se realiza sólo a los fines del análisis en tanto no es posible, por ejemplo, preguntarnos si las reglas de juego contribuyen o no con el incremento de la autonomía de un actor para la realización de sus intereses (el gobierno municipal, por ejemplo), aproximándonos solamente desde la perspectiva *funcional* sin abordar los aspectos vinculados a las condiciones *materiales* y *políticas*. Cabe destacar que si bien hemos intentando reconocer desde este concepto reglas de juego con cierta estabilidad en el tiempo, no es posible ignorar la capacidad de agencia de los actores y las modificaciones que pueden introducir en estos dominios (de manera aislada o bien en el marco de coaliciones que operen asociativamente sobre su modificación). Las distintas iniciativas en torno a la reforma de la Constitución y de las leyes de coparticipación son ejemplos que dan cuenta de la situación que observamos.

Una segunda cuestión remite al alcance del concepto de lo local. Desde esta perspectiva, lo local no está apelando necesariamente a una escala micro (barrial o vecinal) sino a aquella que se constituye en un territorio configurado por la *historia de relación entre los actores* y por las *cuestiones* que los ponen en relación. Desde esta perspectiva, proponemos restringir el análisis a aquellas reglas de juego (más o menos permanentes) que regulan los arreglos entre los actores en la escena local así definida. Esta definición de lo local nos induce a rastrear aquellas condiciones que, aunque estén originadas en otras esferas (internacional, nacional o provincial), tienen incidencia efectiva en la matriz en la cual se mueven los actores en este nivel. Esta forma de definir y de entender lo “local” tiene consecuencias sobre la definición de los actores locales.

2.3. Actores en juego: El concepto de entramado y las especificidades de lo local

Cuando hablamos de *actores locales* no nos referimos solamente a aquellos que se constituyen en el nivel local sino a todos cuyas acciones,

representaciones y prácticas tienen ingerencia sobre ese nivel. Estos actores y sus relaciones definen el *entramado de intereses* en el nivel local; es decir, el marco de recursos, restricciones y resistencias en que se inscribe la gestión de los programas sociales.

Desde esta perspectiva, el nivel local se convierte en un espacio privilegiado para mirar detenidamente la implementación de políticas públicas que, originadas en otras jurisdicciones, definen y son definidas por las relaciones entre los actores internacionales, gubernamentales y de la sociedad que toman decisiones sobre el uso de recursos comunes con respecto a un determinado problema (Subirats, 1989).

Un actor se constituye en *actor de lo local* en la medida en que actúa en relación con cuestiones socialmente problematizadas en la escena local. En ese sentido, consideramos como “actores” potenciales de los procesos de gestión local al gobierno local, a organismos provinciales y nacionales, a una ONG de desarrollo de alcance regional o provincial, a organizaciones sociales de base, sindicatos, organismos internacionales, todos ellos actuando en relación con esos procesos locales. Desde esta perspectiva es la “acción” la que define la inclusión como actor en esos procesos; esto significa que en alguna situación un actor puede ser definido como actor local y no serlo en otra.¹⁹

La acción pública de los *actores locales* así definidos tiene alcances diferenciales conforme sean las *cuestiones* desde las cuales ésta es interpelada. Esto significa –en términos concretos– que su alcance territorial variará según los marcos de la experiencia, la problemática y las cuestiones sobre las cuales pongan aquellos en juego su capacidad de acción pública. La complejidad se torna aún mayor en tanto estos procesos nos enfrentan con actores (individuos, grupos o instituciones) cuya actuación pública no sólo tiene un alcance territorial diferente (barrio, localidad, cuenca, región sanitaria, municipio, distrito escolar o región educativa, provincia, nación), sino que también sus intereses se despliegan en más de uno de esos territorios, con influencias más o menos explícitas sobre el ámbito local.

Recuperando otros matices, según la dimensión en la cual legitiman su acción, estos actores están ligados con distintos aspectos de los procesos de gestión de políticas públicas; las decisiones (político-institucionales), las técnicas particulares (expertos-profesionales) y la acción sobre el terreno²⁰ son las tres grandes dimensiones en que puede desplegarse la

¹⁹ Para un análisis de los procesos de desarrollo local desde los actores ver Chiara y Di Virgilio, 2004.

²⁰ Recuperamos aquí la tipología propuesta por Barreiro Cavestany, 1988.

acción; esto fortalece la idea de “territorio” como resultado de una compleja construcción y sugiere también que las relaciones entre los actores pueden desplegarse en otros “registros” no estrictamente vinculados a las relaciones materiales.

En este sentido, la definición misma del territorio (como alcance y a la vez escena de la acción) es resultado de un *proceso de construcción social, político y también simbólico*. Los procesos de concertación comprendidos en la gestión pública van construyendo una *territorialidad de referencia* en la relación entre los distintos actores y en las cuestiones que ingresan a la agenda local. Y esa territorialidad demarca también las fronteras de lo que denominamos “local”.

Si centramos el análisis en los actores, la reflexión debe poner en el centro *al sistema de relaciones que éstos generan, que se va modificando a lo largo del tiempo y que, al mismo tiempo, los condiciona*.²¹ Esto se funda en el supuesto de que los actores no definen aisladamente su acción pública, no tienen una homogénea capacidad de acción en el ámbito público, ni tampoco permanecen constantes a lo largo del tiempo.

Estos actores y las relaciones que establecen entre sí constituyen un *entramado de intereses*, con dinámicas de relación y capacidades de acción pública diferenciales. Es en el marco del “entramado” local más que en las relaciones institucionales formales (aunque ellas condicionan su estructura y dinámica), que los actores “toman decisiones sobre el uso de recursos comunes con respecto a un determinado problema”.²² Este entramado de intereses, preexiste a las políticas (condicionando su implementación) y resulta también modificado por ellas.

A fin de dar cuenta de la complejidad de cada entramado, una primera pregunta que debemos hacernos refiere a *quiénes son sus actores*. Estos actores son de distinto tipo: gobiernos locales y diferentes áreas del ejecutivo y legislativo municipales, organismos y programas provinciales y nacionales y organismos multilaterales de crédito (OMC) que actúan en la escena local, organizaciones sociales de base, ONGs de alcance regional o nacional, sindicatos, escuelas, universidades, los medios de comunicación, entre otros. Estos actores, a su vez, están relacionados a través de distintas *formas de articulación público/privada*: redes, convenios de gestión mixta, participación en mesas de concertación, multi-sectoriales,

²¹ Remitimos aquí a la conferencia inaugural “La tensión actor-sistema en los procesos contemporáneos de desarrollo” realizada por José Arocena recientemente (2003).

²² Para el concepto de “entramado” ver: Jordana, J. (1995: 77-89) y Subirats, J. (1989: 101-123)

entre otras. Cabe destacar que no todos ocupan posiciones estratégicas en el sistema de decisiones, y que su importancia radica en su carácter de mediadores en términos de definir los temas del debate y el marco cognitivo en el cual se desarrollan las negociaciones, alianzas y conflictos que sustentan la toma de decisiones (Belmartino, citado por Repetto, 2001:31).

El problema que se nos plantea, tanto en el análisis como en la intervención, es que no siempre los individuos, grupos o instituciones (que forman parte de este entramado y están comprometidos con esos procesos) tienen la misma capacidad de actuación. Si bien las capacidades están latentes, su mera existencia no da lugar de manera automática a la actuación pública. La construcción y deconstrucción de los actores está marcada así por el conjunto de las *relaciones sociales y políticas* en el marco de las cuales esos actores definen su acción, y también por las *representaciones* que se construyen en el marco de dichas relaciones.

Siguiendo a Repetto, podemos identificar distintas “capacidades” que potencialmente habilitan la realización de los intereses de cada uno de ellos en el juego estratégico que se constituye en cada momento del ciclo de políticas: “a) la capacidad de negociación; b) la capacidad de interpretación del contexto e imposición de cosmovisiones; c) capacidad de representación; d) capacidad de movilización social; e) capacidad de acción colectiva”. El mismo autor particulariza en los actores del Estado la capacidad de ser (o estar habilitados para serlo) la autoridad formal en lo administrativo y político (Repetto, 2001: 32). Los recursos con que cuentan los actores (de poder, económicos, administrativos e ideológicos) van siendo acumulados en el devenir de la lucha política y son puestos en juego a la hora de realización de sus intereses desde las capacidades recién enunciadas.

El concepto de “entramado de intereses” opera en nuestro marco conceptual como mediación entre el concepto de “actor” y el concepto de “régimen local de implementación”. Las políticas públicas como parte del régimen (RLI) pueden modificar este entramado de distintas formas; señalamos a modo ilustrativo algunas posibles: poniendo en competencia a las organizaciones no gubernamentales (ONGs) por los recursos, jerarquizando a las organizaciones sociales frente a los municipios para la gestión de los programas, o jerarquizando la figura de los Intendentes por sobre la del municipio como institución plural.

Si bien las condiciones expresadas en el RLI tienen una cierta permanencia en el tiempo, tal como señaláramos anteriormente, no son inmodificables. Pueden darse procesos inversos a través de los cuales los actores y las relaciones que se establecen entre ellos tengan también capaci-

dad para modificar las condiciones que regularán la dinámica de implementación de los programas a futuro.

Esta capacidad depende –en parte– de la forma en la que se configure el entramado de actores, y tiene que ver con: el número de actores, su ámbito de actuación (es decir, el área de políticas en que intervienen), las funciones básicas a su cargo, la estructura de relaciones, su estabilidad, el grado de institucionalización de la red, las reglas de juego, el poder que dispone cada uno y las estrategias que ponen en juego. Estos procesos serán diferentes según el entramado esté dominado: principalmente por actores gubernamentales, un grupo social predominante muy asociado a los niveles ejecutivos, dos grandes grupos sociales en conflicto, un gran número de representantes sociales, o legislativos municipales fuertes y con relación estables con las organizaciones sociales.

El reconocimiento y el análisis de la complejidad del *entramado* en el que se inscribe localmente la política pública ponen de manifiesto un problema clave de la gestión: *la relación saber-acción*. La densidad de actores del entramado hace que aparezcan necesariamente otras perspectivas distintas a las del conocimiento técnico, que es el que más claramente puede ‘informar’ en los niveles centrales de gobierno las acciones públicas en el momento de la formulación.

Los sujetos de las políticas públicas, las organizaciones sociales implicadas directa o indirectamente en una determinada problemática, los concejales, los distintos equipos municipales, tienen –cada uno– “su propia perspectiva” del problema y de la solución. Los distintos argumentos que se constituyen en torno a un problema desde los distintos actores son también parte fundamental de la política pública en su fase de implementación en tanto facilitarán u obstaculizarán su puesta en marcha. “Difícilmente encontremos casos en los que todos los actores, incluido el Estado, coincidan en la percepción y valoración del problema social que se ha convertido en cuestión. Además de la toma de posición de cada uno de los actores, en el plano simbólico también se ve un proceso interactivo en el que importa la percepción de cada uno acerca de la manera en que los restantes han definido la cuestión” (Oszlak y O’Donnell, 1976:116).

Es posible observar también que la modalidad de relación entre los políticos y funcionarios, los técnicos y los grupos sociales impacta sobre el proceso de gestión de las políticas sociales, en la medida en que genera o no instancias de coordinación y/o cooperación entre los colectivos de agentes estatales (políticos, expertos y administrativos de carrera) y los distintos sectores que componen la sociedad y que contribuyen directa o

indirectamente a la consolidación de ciertos acuerdos básicos respecto a cuestiones socialmente problematizadas (Repetto, 2000b).

Las acciones y tomas de posición de los actores sociales están situadas espacial y temporalmente, y suelen estar condicionadas por intereses y estrategias particulares de los demás grupos y actores locales. Este ámbito contribuye con la delimitación de la *arena* en la cual los problemas sociales son expuestos y desarrollados. De este modo, los actores involucrados en la definición de un problema, y posteriormente de una cuestión, operan sobre una trama de personas, grupos e instituciones tales como los ámbitos ejecutivos y legislativos del gobierno local, los medios de comunicación locales, organizaciones sociales, grupos religiosos, asociaciones profesionales, etc., en los cuales los problemas sociales son discutidos, seleccionados, definidos, expuestos, dramatizados y presentados al público (Hilgartner y Bosk, 1988:59). Dichas instituciones pueden ser vistas como elementos de la estructura social que se articula en estrechas vinculaciones económicas, institucionales y culturales (Edelman, 1991).

Desde esta perspectiva, el punto de partida es que la implementación de los programas sociales en el nivel local involucra tomas de posición de distintas unidades estatales y de la sociedad que redefinen su diseño original. En esa toma de posición se ponen en evidencia las distintas perspectivas acerca de cuál es y de qué trata el problema y también de cuáles son las soluciones posibles.

2.4. Repensando la gestión local desde las capacidades

Retomando el concepto de *entramado*, las tomas de posición de los actores locales en los procesos de implementación de los programas están fuertemente condicionadas por la forma en que se va configurando la *agenda* de las políticas sociales en el nivel local. Esta perspectiva permite reconceptualizar los procesos de gestión a partir de analizar los procesos políticos y sociales implicados en ella, y de indagar analíticamente los implícitos y supuestos que subyacen en sus propuestas y estrategias. Así entendida, la *gestión* se define desde dos perspectivas: la de conjunto de procesos a través de los cuales se articulan recursos que permiten producir satisfactores orientados a hacer posible la reproducción de la vida de la población, por una parte, y la del lugar privilegiado donde se constituye la demanda, por la otra.

Desde la primera dimensión, los procesos de gestión son vistos como aquellos orientados a articular (utilizar, coordinar, organizar y asignar) recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales y políticos)

que permitan producir satisfactores orientados a hacer posible la reproducción de la vida de la población (a través de los bienes de consumo individual y colectivo).²³

La segunda dimensión del concepto nos permite rescatar, simultáneamente, tanto a las *prácticas administrativas y técnicas* como a las *prácticas de la población en el aprovisionamiento de los servicios* en la esfera en que se ponen en relación.²⁴ Según Coulomb (1993), la demanda no se constituye de manera espontánea, sino en el contexto de procesos que, bajo distintas formas, ponen en relación al aparato estatal con la sociedad civil. Desde esta perspectiva, la constitución de la demanda, al articular la esfera de las necesidades sociales con el ámbito público de su satisfacción, define para la gestión un papel estratégico en términos sociales, políticos y culturales.²⁵ Se trata entonces de un conjunto de prácticas que se dan al mismo tiempo; este punto de partida tiene fuertes consecuencias tanto para el análisis de los procesos administrativos como para el estudio y elaboración de propuestas de participación, dado que estos dos fenómenos no se dan en forma espontánea sino dentro de procesos que ponen en relación al aparato estatal con la sociedad civil.

Consideramos que esta forma de pensar la gestión capta mejor los procesos causales que inciden en la formación de los problemas sociales y en la definición de la *agenda local*. Desde esta perspectiva, los programas en el nivel local cumplen un doble papel: son un *recurso* que los actores locales articulan en función de operar en torno a una agenda; a la vez que sus instancias de gestión (o sus gestores) inciden en el modelado de las *demandas* y su incorporación (o no) en la agenda gubernamental local. En este proceso se juegan muy fuertemente las *capacidades de gestión pública* de los actores, especialmente de los actores gubernamentales. Este concepto remite no sólo a quiénes forman parte del juego de implementación de las políticas públicas, sino con qué medios cuentan para hacerlo y bajo qué reglas de juego operan (Repetto, 2001: 36).

En este contexto, las *capacidades de gestión pública* de los actores en el nivel local contribuyen a heterogenizar los espacios de gestión local en el marco de las condiciones (generales) que se constituyen desde el *régimen local de implementación*. El desarrollo desigual de estas capacidades, especialmente en el caso de los municipios, configura en cada situación una

²³ Recuperamos aquí el concepto de “gestión urbana” en la mirada de las políticas sociales (Herzer, Pirez, Rodríguez, 1994).

²⁴ Coulomb, 1993.

²⁵ Danani y Chiara, 1997.

matriz disímil en la cual se organiza y cobra cuerpo la gestión de los programas sociales.

Si bien las propuestas de organización de los programas explicitan las funciones a desempeñar por los municipios –las que se formalizan en los convenios suscriptos con la provincia y la nación–, el alcance en el ejercicio de estas funciones descentralizadas (o desconcentradas) depende también de las capacidades de gestión de cada uno.

El concepto de capacidad de gestión ha sufrido distintas aproximaciones. La primera y probablemente más descriptiva remite capacidades que se despliegan en cinco campos: las reglas de juego, las relaciones interinstitucionales, la organización interna de los distintos actores y la asignación de funciones, la disponibilidad de recursos físicos y humanos, la política de personal y las capacidades individuales (Tobelem, 1993). De este conjunto de dimensiones rescatamos en este análisis las que consideramos reconocen la particularidad del nivel local de implementación. Estas son: las relaciones interinstitucionales, la organización interna, los recursos físicos y humanos y las capacidades individuales. Excluimos aquí a la dimensión de las *reglas de juego* por considerar que están comprendidas en las condiciones más generales que afectan al conjunto, y que intentamos rescatar con el concepto de régimen local de implementación.

Las *relaciones interinstitucionales* se refieren a la dinámica concreta que se genera en torno a las relaciones que mantiene el gobierno local con los distintos actores involucrados en el proceso de gestión de las políticas públicas. Las diferencias de uno a otro municipio se refieren a la dispersión institucional de efectores de políticas públicas destinados a una misma población objetivo, a las contradicciones internas entre áreas con competencias parecidas (Secretarías de Salud y Acción Social en políticas orientadas a materno infancia); a la competencia y/o cooperación entre ONGs por el acceso a los recursos de las agencias de financiamiento, y a la competencia y/o cooperación entre los distintos gobiernos municipales en pos de la obtención de recursos.

La *organización interna* de los municipios, por otra parte, se refiere a los modos en que se organiza la institución. Las diferencias entre los municipios se refieren a las formas de organización más o menos adecuadas para alcanzar políticas sociales locales capaces de dar respuesta a las demandas.

En tercer lugar, *los recursos físicos y humanos*. Estos aluden no sólo a la cantidad de recursos sino también a su origen y a los mecanismos establecidos para la obtención y asignación. Las diferencias entre municipios

se refieren básicamente a la capacidad de captación de recursos por la vía de la formulación de proyectos y a las características socioeconómicas de su población, expresada en su capacidad tributaria.

Por último, las *capacidades individuales* refieren a las posibilidades de motivar al personal, a los conocimientos y las habilidades necesarias para protagonizar y reorientar los programas sociales. Las diferencias entre municipios se refieren a las capacidades de los agentes municipales para promover procesos de participación generando la estructura institucional adecuada, a las capacidades de los miembros de las ONGs y de los municipios para gestionar proyectos, a las capacidades de las organizaciones municipales para gestionar procesos complejos de gestión orientándolos hacia el trabajo integral, y también las capacidades de los legislativos municipales y de los partidos políticos para legislar y producir lineamientos de políticas públicas en relación a las demandas locales (Chiara, 2000).

Las aproximaciones que han restringido el concepto de las capacidades de los actores estatales refieren a “capacidad estatal” como a la “posibilidad que tienen las instancias gubernamentales de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas” (Repetto, 2004: 15) Esto remite a la puesta en juego de *capacidades administrativas* y también *políticas* en cada uno de los tres planos en que hemos focalizado nuestro análisis (Chiara, 2004). Esta aproximación implica recuperar la perspectiva ya planteada acerca de que el Estado es algo más que un aparato burocrático y que representa también una “arena” en la que se procesan las relaciones internas y externas al mismo (Oszlak, 1994). Mientras las *capacidades administrativas* remiten en términos generales a la capacidad para asignar conforme a derecho bienes y servicios de manera oportuna y en la cantidad necesaria, las *capacidades políticas* refieren a la capacidad para “problematizar las demandas de la población, tomando decisiones que los representen y expresen sus intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (Repetto, 2004: 19). Las capacidades administrativas y las políticas se ponen en juego en las tres dimensiones identificadas más arriba: relaciones interinstitucionales, organización interna y también capacidades individuales. La capacidad estatal depende entonces no sólo de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos sino también de cuestiones relativas a la interacción política. Lo que Evans (citado por Repetto, 2004:20) alude como “conectividad externa” en tanto atributo de capacidad estatal nos permite vincular este concepto con el *entramado* en el que los actores estatales se relacionan.

Más allá de los intentos por descentralizar los programas sociales y según como sea el desarrollo de estas capacidades de gestión, la posibilidad de que los programas contribuyan o no con la conformación de una política social local, y sean apropiados por los actores locales, depende del desarrollo diferencial de estas capacidades en sus distintas dimensiones.

Sin embargo, interesa resaltar que el desempeño de las capacidades de gestión así como la posibilidad efectiva de desarrollar una política social local están fuertemente condicionados por el conjunto de atributos que caracteriza las relaciones entre el municipio y la provincia, el municipio y el nivel central nacional y, de manera indirecta, las relaciones entre la provincia y el nivel central nacional (en la medida en que constituye una relación estructurante de las reglas de juego).

En este sentido, la pregunta acerca de cómo se transforman en su implementación los programas sociales en el nivel local sólo puede responderse de manera cabal si el analista mantiene una mirada atenta sobre el conjunto de interacciones entre unidades gubernamentales, en las relaciones intergubernamentales. Este conjunto de interacción alude a las relaciones entre el nivel nacional y los niveles subnacionales, y a las relaciones entre unidades del gobierno local.

Los procesos de descentralización, desconcentración y centralización por los que atravesaron los programas sociales a lo largo de la pasada década (como así también los procesos de privatización) ponen en cuestión los mecanismos de coordinación intergubernamental, en particular, aquellos que refieren a cuestiones fiscales y prestación de los servicios sociales.

En este contexto, el mayor o menor desarrollo de capacidades de gestión constituye una alternativa orientada al alivio de las tensiones que genera la necesidad de coordinación, en la medida en que afecten positivamente la lógica de asignación de recursos y la lógica de gestión política.

CAPÍTULO II

El rol de los organismos multilaterales de crédito. Diseño y Gestión de Políticas Públicas

Este capítulo constituye una aproximación a la cuestión del rol que han desempeñado organismos multilaterales de crédito (OMC) en el desarrollo de políticas en los países de América Latina. Los OMC han modelado activamente los procesos de diseño y de gestión de políticas públicas, sin embargo sus lineamientos siguieron un curso estático sino que se modificaron a lo largo del tiempo. En este capítulo se presentan los OMC, sus trayectorias y las transformaciones en los objetivos y propósitos, desde su surgimiento hasta fines de la década de los noventa. Asimismo, analizamos la evolución de su agenda.

1. Modalidad tradicional de crédito

Durante sus primeras décadas de vida de los OMC²⁶ las operaciones estaban fuertemente condicionadas por los objetivos y las funciones ini-

²⁶ “El Banco Mundial (BM) fue creado en la conferencia monetaria y financiera que tuvo lugar en Bretton Woods, Estados Unidos, en julio de 1944. La mayoría de los países participantes en esta conferencia aprobaron el acuerdo el 27 de diciembre de 1945 y el Banco comenzó sus actividades el 25 de junio de 1946” (Naciones Unidas, 1999:7). La denominación formal del Banco Mundial es Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es una institución de desarrollo regional fundada en diciembre de 1959 con el propósito de impulsar el progreso social y económico de América Latina y el Caribe (Naciones Unidas, op.cit.:185).

cialmente estipuladas en sus estatutos y documentos constitutivos. Dichas entidades, por ser instituciones internacionales, constituidas a partir del aporte de capital de los países miembro, estaban en mejores condiciones que las bancas privadas nacionales para financiar proyectos a largo plazo, en particular en los países en vías de desarrollo. El supuesto básico, sobre el cual descansaba la política tradicional de financiamiento, era que a través de proyectos de inversión y de préstamos, que permitieran paliar los déficit de cuenta corriente, era posible impulsar las economías domésticas de los países en desarrollo lanzándolas hacia un proceso de desarrollo económico.

Esto significa que una vez garantizado el rápido crecimiento de la infraestructura física y social básica, la economía de los países en desarrollo se expandiría y diversificaría acortándose la brecha que los separaba de los países industrializados (Casaburi y Tussie; 1997).

Tabla II.1
Modalidad tradicional de préstamo

Fondo Monetario Internacional (FMI)	La modalidad de crédito del Fondo Monetario Internacional consistía en proporcionar préstamos de corto plazo a los países que sufren desequilibrios de flujos en sus balanzas de pagos. Ante una situación de déficit en su balanza de pagos, los países podían recurrir al FMI para evitar ajustes drásticos. El FMI no financia proyectos. Su función específica es intervenir en cuestiones de política macroeconómica.
Banco Mundial (BM)	Su función básica era financiar proyectos de inversión, asociados a obras de infraestructura (rutas, puentes, represas hidroeléctricas, etc.) o al desarrollo de sectores.
Banco Interamericano de Desarrollo (IDB)	Los primeros préstamos otorgados por esta entidad fueron destinados a financiar proyectos de inversión en el sector público (en particular, vivienda, sanidad y educación), asimismo contaba con líneas de crédito y asistencia para instituciones de enseñanza superior.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) es una organización internacional de 183 países miembro, establecida en 1946 para promover la cooperación financiera internacional, la estabilidad cambiaria; para fomentar el crecimiento económico y el aumento de los niveles de empleo; y proveer asistencia financiera temporaria a los países de tal manera que les sea posible sanear los déficits en sus balanzas de pago. Desde su fundación los propósitos del FMI permanecieron inalterados; sin embargo sus operaciones –que implican asistencia financiera y asistencia técnica– se han desarrollado a fin de adaptarse a las necesidades cambiantes de los países miembro en una economía globalizada (<http://www.imf.org/external/about.htm>).

2. Las nuevas funciones de los OMC. La agenda del ajuste

Sin embargo, desde mediados de la década de los setenta las condiciones en los mercados de capitales internacionales se modificaron drásticamente. Las sucesivas crisis del petróleo estuvieron acompañadas por un período de permisividad financiera y de toma excesiva de préstamos de fuentes privadas. El financiamiento externo aparecía entonces, como la solución a todos los males del subdesarrollo. En los años ochenta la crisis se agudiza, las tasas de interés escalan y las condiciones financieras internacionales se deterioran provocando estragos en los países prestatarios (Tussie; 1997:22).

En este contexto, la banca comercial se niega a seguir financiando a los países altamente endeudados y, por ende, el financiamiento externo se reduce.

Tabla II.2
Nuevas funciones de los OMC

Fondo Monetario Internacional	El papel catalítico y de coordinador de flujos de capital privado hacia los países prestatarios desempeñado por la institución -en particular en el periodo 1982/1985- significó, en parte, abandonar su función específica: proporcionar créditos de corto plazo a los países que sufren desequilibrios de flujos en sus balanzas de pago. Los préstamos comienzan a incorporar una serie de condiciones y restricciones que limitan severamente su uso por parte de los países endeudados. Si bien la intención de los planes sigue siendo paliar los desequilibrios de la balanza de pagos, el objetivo central es reducir la demanda agregada (Botzman y Tussie; op.cit.:64).
Banco Mundial	A medida que se fue haciendo evidente que la crisis de los países endeudados implicaba conjuntamente problemas de crecimiento y de endeudamiento de largo plazo, el Banco modifica gradualmente sus patrones de préstamo (Botzman y Tussie; ibid). Se inicia la implementación de Préstamos de Ajuste Estructural.
Banco Interamericano de Desarrollo	La crisis de la deuda marcó la disminución del poder del Banco en el desarrollo global de los países de América Latina. Esta institución no logró contrarrestar el agotamiento de fondos. A medida que cambiaba el enfoque -de un desarrollo económico a la supervivencia financiera- el Banco debió abandonar su rol tradicional, orientado a apoyar programas de inversión en el sector público, concentrándose en préstamos para el alivio inmediato de la balanza de pagos (Tussie; op.cit.:23).

El escenario mundial se transforma y con él, el papel de los OMC. La crisis de la deuda, que estalla durante esa misma década, les impone asumir el rol de interlocutores e intermediarios obligatorios entre deudo-

res y acreedores. De este modo, los organismos multilaterales se convirtieron en los catalizadores de los paquetes de recursos financieros privados.

El enfoque del desarrollo económico cambia hacia el de supervivencia financiera: la preocupación fundamental del momento es evitar el colapso del sistema financiero internacional. Y por supuesto, dejar de lado la idea primaria de resolver la crisis de financiamiento de los países endeudados (Botzman y Tussie; 1989:63).

Las estrategias de desarrollo impulsadas habían dado menos resultados de los esperados y era necesario recuperar las economías domésticas a través de los llamados procesos de ajuste.²⁷ Desde principios de la década de los ochenta, severos procesos de reforma estructural se imponen a las débiles economías de los países en desarrollo. Las políticas orientadas hacia el mercado, la liberalización del comercio, la privatización y la desregulación eran consideradas medidas esenciales para recuperar la solvencia financiera y viabilizar las condiciones para alcanzar un crecimiento sostenible.

En este contexto los Bancos Multilaterales de Desarrollo, en particular, continúan otorgando sus tradicionales préstamos para financiar proyectos de inversión pero sujetos al cumplimiento de condiciones sobre una amplia gama de medidas de política económica y asistencia técnica, que facilitan la transición hacia una economía de mercado (Casaburi y Tussie; 1997:3). Restringidas las posibilidades de tomar flujos de capital privado en los mercados financieros internacionales, se incrementaron las posibilidades de los OMC de imponer su agenda de ajuste estructural, en particular en el período posterior al estallido de la crisis de la deuda.

Los efectos sociales de los años de la crisis de la deuda pusieron a algunos sectores de la población de los países prestatarios en una particular desventaja. La experiencia de los años ochenta pone en evidencia que ante la ausencia de crecimiento económico persiste y crece la desigualdad en la distribución de los ingresos. Y los sectores más pobres de la población encuentran serias dificultades para sobrevivir (Tussie; op.cit.:31). La agenda del ajuste no cumple con las expectativas de crecimiento, estabilidad y empleo en la mayoría de los países en los que fue aplicada. Se hace evidente entonces que el consenso político y social necesario para implementar los procesos de reforma se deteriora drásticamente.

²⁷ Ajuste indica aquellas políticas nacionales adoptadas para abordar la crisis económica con que se enfrentaron y enfrentan las economías de los países en desarrollo: agudos déficits en la balanza de pagos, en el presupuesto, altos índices de inflación y crecimiento económico negativo o inapreciable.

Tabla II.3
La agenda del ajuste

Fondo Monetario Internacional	Las condiciones que nutren la agenda del ajuste son básicamente macroeconómicas, relacionadas con la fijación de metas cuantitativas, de corto plazo, para el déficit fiscal, nivel de endeudamiento, tasa de crecimiento y nivel inflacionario. Habitualmente las Cartas de Intención también establecen acuerdos sobre el nivel del tipo de cambio, reformas estructurales del sector público, apertura de la economía, reestructuración del sistema financiero, nivel de salarios y subsidios, en particular los referidos a los bienes de consumo y servicios sociales del Estado (Botzman y Tussie; op.cit.:64).
Banco Mundial	Los Préstamos de Ajuste Estructural (PAE) han estado asociados, en general, a acuerdos de créditos contingentes con el FMI. Las reformas impulsadas a través de los PAE tienen un fuerte contenido estabilizador y enfatizan en los siguientes elementos: mejoramiento en el manejo y administración del sector público, corrección de las distorsiones de los precios relativos que afectan adversamente la productividad y mayor apertura de la economía (Banco Mundial; 1988). Asimismo el Banco promovió Préstamos de Ajuste Sectorial, que son programas de reforma y reestructuración, dirigidos a promover el ajuste en sectores específicos: sectores ampliamente definidos como el comercio y la agricultura, o más estrechos como la energía, la educación y la vivienda (Botzman y Tussie; op.cit.:65).
Banco Interamericano de Desarrollo	La adaptación a los nuevos objetivos que le imponía la crisis de la deuda fue una cuestión difícil para el BID; sus actividades llegaron casi a un punto muerto en el período 1986/1989, año de su Séptimo Aumento General de Capital. A pesar de ello, durante estos años –antes de que el Banco se lanzara de lleno a los préstamos basados en políticas– dedicó una proporción de préstamos a los sectores sociales que era significativamente mayor en comparación con otros Bancos Multilaterales de Desarrollo. Los modernos préstamos de ajuste fueron implementados por el BID casi diez años más tarde que por el Banco Mundial (Tussie; 1997:145).

3. Los nuevos mandatos de transparencia. Las transformaciones en la agenda

Los sucesivos fracasos en lograr el crecimiento sostenido de las economías, los efectos de ajuste y los megaproyectos de infraestructura que amenazan el medio-ambiente hicieron que los OMC se conviertan en el foco de duras críticas por parte de las ONGs en los países aportantes de capital.

Frente a este panorama, las ONGs reclaman la incorporación de reformas dentro de estas instituciones: emergen así los mandatos de difusión de la información, fiscalización y participación destinados a promover y aumentar la transparencia en las actividades de los bancos (Tussie y Tuozzo; 1997).

Es así que, a partir de 1993 y 1994, el BID y el BM, respectivamente, adoptan el principio de dar a conocer la información acerca de los documentos de préstamo; hasta ese momento los Bancos habían subrayado el derecho de los gobiernos miembros a mantener la confidencialidad de dichos documentos.

En 1989 el BM toma la iniciativa al adoptar una política que permite la difusión de información; sin embargo en esta práctica se continuó protegiendo la relación con las autoridades y tomado posición a fin de preservar la confidencialidad. El BID asume una posición más cautelosa y tiende a difundir la información sólo cuando hay una justificación específica para hacerlo. La política de acceso a la información amplió el volumen de información disponible en las distintas etapas del ciclo de proyectos. Se pusieron a disposición del público documentos de información sobre el proyecto que presentan los principales objetivos, costos, temas medio-ambientales, las agencias gubernamentales involucradas, etc. Las características de las políticas de difusión de la información de ambos Bancos son muy similares. En general los documentos de proyecto están a disposición del público luego de ser aprobados por los directorios de los organismos.

En relación a la implementación del mandato de la fiscalización, en 1993 el BM inauguró un mecanismo independiente de apelación para particulares que quisieran elevar demandas contra su accionar, permitiendo reclamos de la ciudadanía través de un panel de inspección. Dicho panel considera las demandas relacionadas con fallas en la implementación de políticas que resulten perjudiciales para un población o grupo de personas. En 1994 el BID instauró un mecanismo similar; en este caso es la oficina del Presidente la que recibe los reclamos y los eleva al Directorio.

El mandato de participación surgió de la colaboración operativa del BM con las ONGs y los insatisfactorios y conflictivos reasentamientos de comunidades desalojadas o expulsadas de sus tierras por obras de infraestructura. A ello se sumó la preocupación por lograr que los proyectos, en lugar de ser impuestos desde afuera, sean sentidos como propios por parte de los prestatarios. Para todo ello era fundamental el apoyo popular y la participación. Asimismo, los préstamos fueron incorporando condiciones que involucraron en su gestión a ONGs locales.

Las medidas impulsadas en tal sentido fueron: involucramiento de las ONGs y de distintos sectores de la sociedad civil en el diseño e implementación de los proyectos, implementación de mecanismos de consulta previa para el diseño de políticas sectoriales, otorgamiento de un rol consultivo a las ONGs, etc.

Los cuestionamientos de las fórmulas aplicadas para resolver la crisis de la deuda no sólo modificaron los mandatos de los organismos sino que propiciaron modificaciones en las recetas de políticas implementadas en los países prestatarios. Durante la década de los noventa la agenda del ajuste se complementó con la de los préstamos basados en políticas. Las medidas estabilizadoras y la promoción de una economía orientada al mercado continuaron siendo consideradas como caminos adecuados para impulsar el desarrollo económico.

3.1 La agenda de la *governance*

Sin embargo, estas reformas sólo pueden lograr consenso político, ser sustentables en el largo plazo y alcanzar los resultados de crecimiento y estabilidad esperados si se llevan adelante bajo determinadas condiciones: deben ser impulsadas por gobiernos legítimos, regular adecuadamente la economía, propiciar la participación activa de los sectores de población más afectados, promover el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil, descentralizar el sistema de implementación de políticas a fin de generar “*accountability*” en diferentes niveles.

Las nuevas condiciones en las que deben ser aplicados los paquetes de ajuste y reforma engrosan la llamada “agenda de la *governance*” (Casaburi y Tussie; op.cit.:4).²⁸ Según el Banco Mundial, el término “*governance*” alude a la manera en la cual es ejercido el poder en el gerenciamiento de los recursos económicos y sociales, teniendo como meta el desarrollo (Lattef, 1992: 295).²⁹ La agenda de la “*governance*” es entendida como condición para facilitar el desarrollo económico, objetivo específico de los OMC.

La agenda de los años noventa, involucró a la gestión de dichas entidades en áreas que hasta el momento habían sido escasamente exploradas. Asimismo, les impuso trabajar coordinada y articuladamente reforzando el entrecruzamiento de las condiciones de los distintos organismos.

²⁸ Optamos por conservar los términos “*accountability*” y “*governance*” pues no existe una traducción del todo adecuada de los mismos al castellano.

²⁹ Citado por Casaburi y Tussie; op.cit.:5.

Tabla II.4
La agenda de la *governance*

Accountability	Capacidad política y administrativa de gobernar; además, alude a la capacidad que dichos gobiernos tienen de dar cuenta de sus acciones a los gobernados. Las medidas de política que pueden contribuir al desarrollo de dicha capacidad y que pueden ser sustentadas por los OMC son: la descentralización política y administrativa,* la creación de la oficina del ombudsman, etc.
Imperio de la ley	Alude a la necesidad de que exista la seguridad jurídica: un orden legal racional que sea predecible e independiente del poder político. El desarrollo económico no es viable si no existe un marco regulatorio predecible. En tal sentido, el sistema judicial debe proveer normas que no estén sujetas a caprichos e interpretaciones de los funcionarios que sirven al poder político. Las medidas impulsadas en tal sentido son: revisión de la legislación y marcos normativos existentes, asistencia técnica y capacitación a los miembros del Poder Judicial y mejorar el/los sistema/s de información utilizados en las gestiones legales.
Participación	La efectividad y la sustentabilidad de los proyectos se ve amenazada cuando los sectores de la población afectados no participan en el diseño y/o la implementación del mismo. La participación es un requisito para garantizar la efectividad y eficiencia de los desembolsos. En tal sentido, las organizaciones de la sociedad civil tienen un rol fundamental en la creación del consenso y la legitimidad necesarios para el desarrollo de los proyectos. Las acciones impulsadas por los OMC se vinculan con la incorporación de diferentes actores de la sociedad civil en el proceso de diseño e implementación de los proyectos.

* “Para el Banco Mundial (1997) la descentralización del poder estatal y de los recursos permite acercar a los gobernantes a la gente. El proceso de descentralización incluye dos instancias. La primera es a nivel horizontal, entre el gobierno y la comunidad, las ONGs y el sector privado. La segunda es vertical, entre distintos niveles gubernamentales. Destaca el hecho de que algunos gobiernos han respondido a crisis fiscales transfiriendo recursos y responsabilidades en la provisión de servicios a los gobiernos locales, y éstos a su vez han realizado arreglos de co-gestión con el sector privado y ONGs locales” (Coraggio, 1999: 26).

3.2 El mandato de participación

De los tres mandatos que estructuran la agenda de la “*governance*”, el objetivo de abrirse a la participación es el que tienen mayor impacto en la forma de operar de los Bancos (Tussie; op.cit.:183).

La participación es el objetivo más abarcador y difuso a la vez; en particular si se tienen en cuenta que la noción de participación misma encierra cierta ambigüedad interpretativa que hace difícil precisar su significación.³⁰

³⁰ Este apartado fue elaborado en base a Nelson; 1997.

La participación de la sociedad civil –a través de organizaciones intermedias, ONGs, etc.– en las operaciones de los Bancos se fue ampliando progresivamente. Dos cuestiones subyacen al mandato de participación: ¿qué proporción de los préstamos alcanza efectivamente a los supuestos beneficiarios? ¿Los programas y los proyectos, logran satisfacer la demanda real de los diferentes grupos sociales afectados? La primera cuestión es una cuestión básicamente técnica y alude a la efectividad de los préstamos. La segunda es más significativa en tanto cuestiona implícitamente la representatividad de los gobiernos con los que los Bancos negocian sus operaciones de préstamo. Esta última es fundamentalmente una cuestión política (Cassaburi y Tussie; op.cit.:10).

El apoyo del Banco Mundial al mandato de participación incluyó substancialmente el involucramiento puntual de la sociedad civil en los proyectos. También incorporó mecanismos de consulta previa para el diseño de políticas sectoriales, y la generación de un ambiente propicio para acrecentar la participación ciudadana en los países prestatarios. Sin embargo, estos lineamientos aún no se han plasmado en una Directiva o Política Operativa formal que aúne criterios sobre participación.

Las operaciones que abarcan el reasentamiento forzado de comunidades o que afectan tierras de población indígena, en los fondos de inversión social y en las evaluaciones de impacto ambiental para proyectos clasificados como “sensibles”, involucran como requisito la consulta específica con grupos y comunidades afectados.

En otros contextos menos conflictivos, la participación no es un requisito pero igualmente se estimula la realización de consultas con los grupos afectados. Este es el caso de los proyectos para mitigar la pobreza, préstamos para situaciones de emergencia, proyectos para controlar peses agrícolas y todas las iniciativas que involucran temas de género y desarrollo y desarrollo forestal en las que se estimulan la participación desde el principio. Estas instancias de participación le permiten al Banco conocer más de acerca las necesidades de las comunidades y asegurar, en parte, la viabilidad de los proyectos.

La labor del BID para estimular la participación ha sido menos documentada y publicitada y fue implementada en forma más pausada. Los primeros esfuerzos del Banco por impulsar la participación comunitaria datan de fines de la década del 70' con la creación del Programa de Pequeños Proyectos. A través de esta iniciativa, el BID expandió los contactos con las ONGs relacionadas con micro emprendimientos. Posteriormente, la política participativa formal se desarrolló en dos etapas. La primera se relaciona con la labor del Comité de Medio Ambiente en 1990, el que tuvo a su cargo la elaboración de Procedimientos y Estrate-

gias para la interacción con ONGs ambientales y el impulso de la participación en cuestiones de evaluación ambiental. La segunda etapa se abre con la Octava Reposición de Capital o BID-8 que dio un fuerte impulso oficial a la participación comunitaria en el marco de las prioridades de erradicación de la pobreza y fortalecimiento de la sociedad civil.

En el BID, el impulso al mandato de participación coincide con un cambio de énfasis en la política de préstamos: la mitad de las operaciones deben destinarse a sectores sociales. Además de promover la participación, el nuevo mandato incluye el fortalecimiento de la sociedad civil, un tema que está aún fuera de la órbita del Banco Mundial.

A diferencia del Banco Mundial, que fundamentalmente promueve la participación como instrumento para mejorar la eficacia de los proyectos, la política de participación del BID intenta acompañar la tendencia regional por el fortalecimiento de la sociedad civil y la generación de un Estado más moderno y mejor dimensionado. Las políticas del BID parecen abrir el camino para fomentar proyectos específicamente diseñados para promover la participación cívica. En cambio, el trabajo del Banco Mundial sobre el “buen gobierno” es más selectivo. La agenda del Banco Mundial se centra básicamente en áreas puntuales –administración pública, fiscalización, marco legal e información y transparencia–; la del BID incluye estas cuestiones, pero es más abarcativa. Incluye aspectos tales como la consolidación de la democracia, el apoyo a la educación cívica y al fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial.

El BID y el Banco Mundial han promovido la participación con más intensidad en áreas conflictivas: los reasentamientos comunitarios, las evaluaciones de impacto ambiental y los temas de las comunidades indígenas. La existencia de controversias llevó a estas instituciones a realizar consultas con los interesados en forma temprana y sistemática. Y como consecuencia se vislumbró una mayor participación de la comunidad en proyectos relacionados con esos temas. El Banco Mundial promovió la participación en general; en cambio, el BID alentó la participación en Fondos de Inversión Social y en temas para fortalecer a la sociedad civil.

El interés del Banco Mundial en mejorar la participación se basa en el supuesto de que una mayor participación popular garantiza el retorno de las inversiones y su sustentabilidad a largo plazo. Asimismo, fomenta la participación en forma activa en aquellos sectores de mayor riesgo y en los que este efecto está demostrado. Para el BID, en cambio, la participación está relacionada con el fortalecimiento de instituciones para la modernización del Estado.

Tabla II.5
El mandato de participación

Banco Mundial	La participación es un requisito en reasentamientos, derechos a las comunidades indígenas y estudios de impacto medioambiental; se recomienda en sectores sociales. Política general aún bajo desarrollo. Se incentiva entre el personal por medio del entrenamiento y dando énfasis a su valor potencial para mejorar el impacto de los proyectos. Ha elaborado un Manual de Referencias para consultas.
Banco Interamericano de Desarrollo	La participación es un requisito en estudios de impacto ambiental, de reasentamientos y de derechos de las comunidades indígenas sobre tierras. Se recomienda en algunos sectores sociales. Los mandatos de política se limitan a ciertos sectores. Se incentiva al personal por medio de estudios de casos y un Manual de Referencia sobre Participación. Se incorpora el fortalecimiento de la sociedad civil, incluyendo participación cívica y participación social en los Fondos de inversión.

Fuente: Nelson; 1997:55.

El mandato de participación es en sí mismo un mandato conflictivo. La nueva estrategia impulsada por los Bancos prevé el diseño de programas guiados a demanda (demand-driven). Esto significa que los beneficiarios de los diferentes programas deben guiar el diseño e involucrarse en la implementación de los mismos a fin de asegurarse recibir lo que ellos necesitan. En este contexto, los beneficiarios ocupan un nuevo lugar en tanto se convierten en “clientes que demandan” y que tienen necesidades que deben ser adecuadamente satisfechas.

Tradicionalmente los Bancos negocian los préstamos y la ayuda financiera con los gobiernos centrales, los que tienen un doble rol como clientes y accionistas.

Al promover el fortalecimiento y la participación de la sociedad civil, los Bancos abrieron nuevos espacios a actores locales que pueden o no coincidir con los lineamientos del gobierno de turno. Definir quién es cliente y qué demandas deben ser atendidas puede ser una cuestión problemática cuando un mismo programa involucra a actores que no persiguen los mismos intereses y objetivos. En este conflicto la participación de la sociedad civil reconoce un límite: los Bancos no pueden pasar por sobre los gobiernos centrales en sus relaciones con la instituciones de la sociedad civil, pues éstas no pueden asumir riesgos y los prestatarios oficiales continúan siendo los gobiernos (Cassaburi y Tussie; op.cit:10).

La definición misma del concepto de participación dista mucho de ser uniforme. Desde la perspectiva de los Bancos, la noción de *participa-*

ción tiene diferentes connotaciones que aluden a: informar, buscar opinión y abrir el diálogo. Si bien las tres connotaciones están presentes en los debates sobre participación dentro de los Bancos, éstos priorizan el diálogo por considerarlo un mecanismo que permite que las comunidades asuman y compartan la responsabilidad de las acciones que puedan afectar su futuro. La participación es concebida por estos organismos como un medio para que los proyectos sean sentidos como propios, para acrecentar la responsabilidad y la fiscalización de las autoridades, y para lograr una mejor implementación y sustentabilidad.

Para las ONGs, por el contrario, la participación es la posibilidad de extender el poder a grupos excluidos, y así darles cierto control sobre las decisiones que los afectan. Para estas instituciones, la difusión de información es el principal instrumento que permite una participación efectiva e informada. La difusión de dicha información facilita la participación de damnificados o excluidos a través de un canal para recibir reclamos.

Para los Bancos, la participación normalmente alude a la movilización de comunidades o de asociaciones para llevar adelante un proyecto; se refiere al proceso a través del cual los beneficiarios asumen un rol activo en la toma de decisiones que afectan su vida cotidiana. Es entendida como un procedimiento que otorga a los préstamos y a los programas mayor credibilidad, legitimidad y sustentabilidad. La consulta y la obtención de opiniones son prerequisites esenciales para lograr la participación en la medida en que funcionan como instancias proveedoras de información sobre las comunidades locales y los potenciales beneficiarios.

En este punto interesa llamar la atención sobre las diferentes concepciones que conviven entre los gobiernos, los Bancos y las ONGs acerca de la política social y los contenidos de una gestión participativa. Si se considera a las políticas como “construcción social basada en una genuina demanda colectiva, el concepto de participación debería referirse a la intervención sistemática y autogestiva de los sectores populares en los programas sociales. Esto es, no como destinatarios de una oferta sino como gestores colectivos de una demanda por bienes y servicios que los incluya tanto en el diagnóstico del problema, en la definición de sus objetivos y los componentes de las prestaciones, como en la gestión y la evaluación de sus resultados a partir de efectivos mecanismos de control social” (Hintze; 1996:112). Ahora bien, esto no es lo que habitualmente sucede. Si bien los proyectos tienen una pretensión participativa, dicha participación sólo refiere a la intervención de las ONGs u otras organizaciones sociales en el proceso de construcción de la demanda o aspectos prácticos de la implementación. No encontramos testimonios de partici-

pación en el diseño de las políticas o en la discusión del presupuesto de aquellos ítems de proyecto que afectan directamente a comunidades de población específica. Se observa que la descentralización y la participación tienen lugar en la dimensión operativa de los programas, abonando la idea de que la apelación al involucramiento de la gente obedece no sólo a un afán participativo, sino también a la necesidad de reducir los costos operativos y de gestión mediante el uso de mano de obra gratuita (Vilas, 1995:24).

La relación generada por las deudas externas de estos países de América Latina y los OMC ha facilitado la influencia de los criterios de los organismos en la orientación de las políticas públicas, en general, y de las políticas sociales, en particular. De este modo, su agenda a lo largo de las últimas décadas se volvió cada vez más omni-comprensiva, ya que estos organismos han pasado de ser organismos de registro a ser entidades omnipresentes en la esfera política de los países prestatarios. En este proceso, el rol de estos organismos fue cobrando centralidad al punto de transformarse ellos mismos en actores claves de los procesos de gestión de políticas, ellos son parte activa de los procesos de negociación y tienen capacidad de definir agendas en los países en los que intervienen.

CAPÍTULO III

Los lineamientos del Banco Mundial

Un modelo para armar el Estado y la política social

PROMIN y TRABAJAR son programas que se han instrumentado con fondos que provienen de préstamos del Banco Mundial. Es por ello que habiendo pasado revista, en el capítulo anterior, al rol que los OMC juegan en la definición de las políticas y las transformaciones que sufrieron en su agenda; ahora nos detendremos particularmente en los lineamientos de política que emanan del BM. En particular pondremos el foco en aquellos lineamientos que involucran las áreas de salud y empleo. El propósito es presentar las prioridades, los conceptos y las problemáticas a través de las cuales el BM formula su propuesta de desarrollo.

Antes de entrar de lleno en el análisis cabe realizar algunas aclaraciones teórico metodológicas que permiten una mejor comprensión del sentido de este capítulo. En primer lugar, interesa destacar que el estudio que aquí se presenta recupera los procesos de implementación del PROMIN y del TRABAJAR desde la perspectiva municipal. En este sentido, los lineamientos que emanan del Banco Mundial acerca de dichos programas, en particular, y de los sectores de políticas que los comprenden, en general, son considerados a efectos de presentar la lógica en la que se inscriben dichos programas y los arreglos institucionales a los que se asocian desde el organismo financiador.

Asimismo, y teniendo en cuenta las cuestiones recientemente señaladas, se desechó la realización de un análisis micro-organizacional de dicho organismo. Si bien este enfoque permitiría entender cuales son los incentivos que tienen los funcionarios con responsabilidad en la gestión

de los programas al momento de negociar, en casos concretos, los márgenes de autonomía de las autoridades nacionales (incluyendo las autoridades subnacionales y locales) para adecuar los préstamos a necesidades internas a la jurisdicción involucrada, implicaría desarrollar una otra investigación y un corrimiento explícito de la perspectiva a partir de la cual se desarrolló este trabajo.³¹

Por último, cabe aclarar que los documentos que se seleccionaron para este análisis no expresan exhaustivamente la complejidad de un organismo como el Banco Mundial. Las investigaciones dan cuenta de que los oficiales de proyectos y los responsables de los préstamos, aunque menos visibles ante la opinión pública, son actores clave en el curso que toma la implementación de los programas y no necesariamente su accionar y sus operaciones encuadran de modo completo según las declaraciones y/o intereses estratégicos de la elite del organismo.³² En este sentido, interesa resaltar que la selección se orientó a recuperar el discurso oficial y el pensamiento de los altos funcionarios de la entidad. Dichos materiales tampoco se refieren exclusivamente el caso argentino, se introducen observaciones específicas reconstruidas a partir de los documentos grises de los programas de referencia y de las noticias aparecidas en la prensa local.

1. El Banco Mundial define su rol

Un primer aspecto a tener en cuenta es el modo como el BM se describe a sí mismo y describe los objetivos que se propone cumplir durante la década de los noventa. La razón de ser del grupo del BM es, según su presidente, enfrentarse al desafío de la inclusión, es decir, “integrar en la sociedad a la gente que nunca antes ha formado parte de ella” (Wolfensohn, 1997). Se propone ayudar a que las personas accedan a los beneficios del desarrollo y experimenten la pertenencia al grupo social cualquiera sea su sexo, su raza o su nacionalidad. Para que esta meta se cumpla es necesario disminuir la desigualdad entre las naciones. Por lo tanto, un objetivo del BM “debe ser reducir esas diferencias entre países y dentro de ellos, incorporar plenamente a la vida económica a un número cada vez mayor de personas” (Wolfensohn, 1997).

³¹ Una aproximación al análisis de la tensión entre los lineamientos estratégicos generales de la alta burocracia de estos organismos y los equipos que deben operar los préstamos, puede leerse en Di Virgilio, 2004.

³² Véase Di Virgilio, 2004.

Esto no se logra mediante la asistencia técnica aislada sino a través del fortalecimiento institucional y financiero de los países asistidos, junto a políticas que contemplen el desarrollo de manera integral.

En este sentido, Wolfensohn (1999) niega la posibilidad de “adoptar un sistema en el que los aspectos macroeconómicos y financieros se consideren independientemente de los estructurales, sociales y humanos. La integración de cada uno de estos temas es imperativo a nivel nacional y de los agentes mundiales”. Para que los programas que buscan erradicar la pobreza tengan verdadero impacto, es necesario ampliar la perspectiva asumida y coordinar acciones con otros organismos de desarrollo para evitar la dispersión y la duplicación de proyectos. “Los funcionarios del Banco Mundial estamos dispuestos a hacer lo que nos corresponde, pero no podemos alcanzar el éxito solos. Sólo aunando nuestros esfuerzos podremos ser eficaces. Sólo si todos cambiamos nuestras actitudes podremos alcanzar un progreso sustancial. Sólo podremos lograr la inclusión si en los directorios de las instituciones, en los ministerios y en las plazas de todo el planeta empezamos a tomar conciencia de que en última instancia la inclusión es imprescindible para que la prosperidad sea duradera” (Wolfensohn, 1997).

El BM reconoce que es posible para el mundo industrializado ignorar las situaciones de pobreza, contaminación y exclusión, entre otras; sin embargo, esto atenta contra las posibilidades de un desarrollo a largo plazo: “Podemos aislarnos de sectores enteros del mundo para quienes la crisis es un hecho real y cotidiano, aunque para nosotros sea en gran parte invisible. Pero debemos reconocer que vivimos con una bomba de tiempo y que si no adoptamos medidas ahora podría explotar en las manos de nuestros hijos” (Wolfensohn, 1997).

Está al menos claro que se valora el aporte que ha hecho el BM “al mejoramiento de la humanidad y de la vida de muchos pobres”, pero es evidente que el directorio apunta a reformar la institución para potenciar el efecto de sus políticas. Dicha reforma resulta fundamental en tanto el BM dispone de recursos escasos frente al número de sus clientes, que ascenderían a 4.700 millones de personas de más de 100 países.

La propuesta intenta posicionar al BM como un banco de conocimientos. Lograr que la entidad se configure como un espacio al que acudir no sólo en búsqueda de fondos, sino también para consultar a expertos y obtener asesoramiento sobre diferentes aspectos del desarrollo (Wolfensohn, 1997). Desde esta perspectiva, la experiencia del Banco en la financiación de programas sociales, por ejemplo, puede aplicarse para mejorar el modo en que éstos se diseñan, se ponen en práctica y se eva-

lúan: “El Banco Mundial piensa cada vez más siguiendo estas líneas, concibiéndose a sí mismo como un banco de conocimiento, siendo una de sus tareas centrales ayudar a los países a cerrar la brecha de conocimiento. Puede proporcionar la experiencia que se hace a campo traviesa que, cuando combinada con el conocimiento local, hace posibles opciones eficaces de programas, proyectos y políticas de desarrollo” (Stiglitz, 1998).

En consecuencia, su deber es “ayudar a los países a ayudarse a sí mismos, incrementado su propia capacidad para formular y llevar a la práctica sus propios programas de desarrollo” (Wolfensohn, 1997). El rol del BM consiste en proporcionar financiamiento pero sobre todo brindar la información disponible a partir de su propia observación en diferentes países y propiciar la investigación local para lograr la identificación de necesidades reales y políticas para satisfacerlas de manera acorde al contexto en que serán llevadas adelante.

Aspectos como la corrupción, la falta de legitimidad gubernamental, la inexistencia de seguridad jurídica o las malas políticas llevan a los funcionarios del BM a pensar formas de ayuda a la población que no impliquen un desembolso de dinero estéril, que no modifique las condiciones de vida de las personas en situaciones desfavorables.

La colaboración no depende únicamente de que resulta necesaria para el desarrollo de una sociedad, sino que está supeditada tanto al desempeño de sus gobernantes como al tipo de políticas que propician. Los funcionarios del BM consideran que sólo concentrando su asistencia en países con políticas acertadas podrán sacar a más gente de la pobreza (Wolfensohn, 1997).

2. El concepto de Estado propiciado desde el Banco Mundial

Para comprender el modo en el que el Banco Mundial entiende a las políticas sociales, es preciso aproximarnos a su concepción de Estado y de las funciones que éste debe, según el organismo, cumplir para gestionar eficazmente políticas de desarrollo sostenible y de reducción de la pobreza.

Contrario a las políticas basadas en la amplia intervención del Estado, pero también a aquellas concepciones minimalistas –que promueven una gestión focalizada en los mecanismos de mercado–, el Banco Mundial considera que “*el desarrollo exige la existencia de un Estado eficaz, que actúe como agente catalizador y promotor, alentando y complementando las actividades de las empresas privadas y los individuos*” (Banco Mundial, 1997). Es decir,

debe actuar como socio y no como agente directo, una situación más ligada a la complementariedad entre Estado y mercado: *“debería haber acuerdo de que mientras los mercados están en el centro de la economía, los gobiernos deben tener un papel importante. El problema es de equilibrio, y donde ese equilibrio está puede depender del país, la capacidad de su gobierno, el desarrollo institucional de sus mercados. En otros términos, el consejo de desarrollo debería ser adaptado a las circunstancias del país”* (Stiglitz, 1998).

Es así, que luego de un gran crecimiento y ampliación de la intervención del Estado verificada en estos últimos cien años, se concluye que su intervención es importante pero debe conjugarse con el accionar del mercado.

El BM recalca que lo fundamental es un Estado eficaz que atienda las necesidades de la población. Esto se promueve a través de un aumento cualitativo de la intervención y no tanto por la magnitud ni por los ámbitos en que pueda actuar.

Los cambios acaecidos en el panorama económico mundial y sus consecuencias han provocado modificaciones en la acción estatal ya que ésta debió adaptarse a nuevos parámetros. También los cambios tecnológicos, que impulsaron la desagregación de los servicios y la ampliación de las funciones de los mercados, han obligado a los Estados a asumir competencias nuevas y diferentes, no ya como proveedores exclusivos sino como promotores y reguladores. Además, ante las deficiencias del sector estatal, los mercados y los ciudadanos reclaman mayor transparencia en las gestiones y que se implementen los cambios necesarios para afianzar la capacidad del Estado.

Por ello, el Banco Mundial preconiza una serie de estrategias, que tanto los países industrializados como en vías en desarrollo deben considerar para replantearse el papel del Estado, y lograr mayores niveles de eficacia.

Básicamente, plantea una doble estrategia, en primer término: *“articular las actividades del Estado de forma que estén en consonancia con su capacidad”* con el objeto de que se concentren en *“las actividades públicas fundamentales que son imprescindibles para el desarrollo”* y, en segundo lugar, a más largo plazo: *“buscar formas de ampliar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas”* (Banco Mundial, 1997).

2.1 Acomodar la función a la capacidad

Se trata de que los Estados tomen decisiones sobre qué deben o no hacer y cómo llevar adelante sus proyectos de acuerdo a las posibilidades y capacidades con las que cuentan. En este sentido, una de las primeras

funciones del Estado es “*asentar bien los cimientos*” a través de cinco tareas fundamentales: establecimiento de un ordenamiento jurídico básico, mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, estabilidad macroeconómica, inversiones en servicios sociales básicos e infraestructura, protección de los grupos vulnerable, y defensa del medio ambiente (Banco Mundial, 1997).

Para el alcance de estos objetivos es importante que se combinen las actividades del mercado y del Estado, buscando la tan mentada complementariedad a la que hacíamos referencia anteriormente. El Estado es esencial para sentar las bases institucionales que requiere el mercado, ya que “*la credibilidad de los poderes públicos –la previsibilidad de sus normas y políticas y la coherencia con que se aplican– puede ser tan importante para atraer la inversión privada como el contenido de esas mismas normas y políticas*” (Banco Mundial, 1997).

Otra de las cuestiones que plantea la entidad se vincula con la idea de que para muchos países “*los monopolios públicos de infraestructura, servicios sociales y otros bienes y servicios tienen pocas probabilidades de ser eficaces*”. De hecho, consideran que en la actualidad los cambios tecnológicos y organizativos dan paso a que proveedores privados competitivos puedan abrirse camino en áreas antes exclusivas del Estado; esto permitiría que los Estados hagan una más eficiente asignación de recursos. Para ello es importante la distinción que hacen algunos Estados, entre “*el financiamiento de las obras de infraestructura y servicios, por un lado, y su suministro, por el otro, y entre los segmentos competitivos del mercado de los servicios públicos y los segmentos monopolísticos*”. También entre los países que están orientados a la reforma se establecen distinciones entre los programas sociales destinados a la población en general (salud y empleo, por ejemplo) y los programas de asistencia que se concentran en atender a los sectores más pobres de la sociedad.

Tal como se señalara anteriormente, uno de los ejes por donde gira el discurso del BM es la complementariedad que debe forjarse entre el Estado y el mercado y por eso enfatizan las bondades y beneficios que esta asociación acarrearía. Se plantea, incluso, que la falta de acuerdo entre ambos es uno de los aspectos que puede hacer fracasar una política de desarrollo.

Insisten en la importancia de la participación no sólo de las empresas sino también de la comunidad en general. Así, los programas vinculados a la seguridad social y económica (seguro de desempleo, médico, sistemas de pensión, entre otros) pueden realizarse con costos más bajos y ofreciendo un mayor nivel de seguridad.

De esa manera se protege a la sociedad de posibles abusos y se ofrecen medidas de protección a los consumidores, a los trabajadores y a la preservación del medio ambiente, a la vez que se promueve la competencia y la innovación. Para ello, el Estado tiene que implementar políticas de promoción industrial en pos del desarrollo y el crecimiento del mercado local.

El BM observa que si las privatizaciones están bien realizadas y administradas producen grandes beneficios económicos y fiscales, sobre todo en los países en desarrollo en los que se propone disminuir la magnitud del sector estatal. Para lograrlo es fundamental que todo el proceso de privatización se realice con transparencia, que los trabajadores de las empresas a privatizar lo acepten, que se implementen nuevas normativas de reforma y que haya una amplia base de propiedad. La transparencia es un factor muy importante en la acción gubernamental porque, como señala Wolfensohn: *“Debemos reconocer la existencia de un vínculo entre los buenos resultados económicos y la apertura en las formas de gobierno. Cualquiera que sea el sistema político, las decisiones públicas deben exponerse a la luz pública. No sencillamente para complacer a los mercados, sino para conseguir un amplio consenso social sin el cual a la larga fracasarán todas las estrategias económicas, hasta las mejor orientadas”* (Wolfensohn, 1997).

2.2 Revitalización de las instituciones estatales

En el marco de la Reforma del Estado, el BM recalca la importancia de la revitalización de la capacidad institucional. Joseph Stiglitz plantea claramente la necesidad de que Estado funcione de manera correcta para que resulte confiable: *“La estrategia de desarrollo que necesita prestar especial atención es el sector público. Después de todo, si el gobierno no puede manejar sus propios asuntos, ¿cómo puede esperarse que maneje (o incluso afecte de una manera apropiada) los asuntos de otros?”* (Stiglitz, 1998).

Considera también que el Estado debe ofrecer incentivos para mejorar el rendimiento de los funcionarios públicos y, al mismo tiempo, poner coto a las posibles arbitrariedades. Se trata de una tarea difícil tanto desde el orden político como desde otros ámbitos, por el abanico de intereses que entran en juego y los beneficios que algunos sectores no quieren perder.

Si bien no existen recetas universales, ya que cada país debe proyectar sus propias soluciones a este conflicto, para el BM los incentivos que deben tenerse en cuenta son: normas y controles eficaces, más competencia, y consulta y participación ciudadana

La existencia de mecanismos formales de control es esencial para evitar las arbitrariedades y dar pautas de responsabilidad. En este sentido es de suma importancia, por ejemplo, que se garantice la independencia del poder judicial. Los controles se pueden ejercer a través de diferentes instancias ya sea entre los órganos legislativos, judiciales y ejecutivos como a través de las autoridades centrales, provinciales y municipales. Estas instancias deben ajustarse apropiadamente para no entorpecer la tarea ni trabar normas que sí pueden ser beneficiosas. También pueden constituirse mecanismos de compromisos supranacionales hasta tanto se afiancen los locales (Banco Mundial, 1997:8 ss).

Es importante, entonces, establecer medidas para combatir las prácticas corruptas que impiden el crecimiento económico y el desarrollo social: *“Los países deben tener gobiernos idóneos y bien organizados. Para eso hace falta el fortalecimiento de la capacidad, un sistema legislativo abierto y un sistema reglamentario transparente, funcionarios debidamente capacitados y remunerados y una consagración absoluta a la honestidad [...] En particular, debe empezarse por un compromiso enérgico de las autoridades de luchar contra la corrupción a todos los niveles, tanto con un plan para evitar que ocurra como con un sistema para hallar y castigar a los culpables de los actos de corrupción que se cometan”* (Wolfensohn, 1999). Este esfuerzo en combatir la corrupción se debe al convencimiento de que ésta diversifica recursos de pobres a ricos, aumenta el costo de los negocios, distorsiona los gastos públicos, aleja a los inversores extranjeros y erosiona los programas de ayuda humanitaria.

En esta lucha se consideran otros elementos como el apoyo a medidas que se orienten al acceso de la industria privada y las privatizaciones de las empresas estatales para asegurar la competencia. También se deben implementar medidas que desalienten el clientelismo político y mejorar la remuneración de la Administración pública ya que promueve que los funcionarios actúen de acuerdo a las normas establecidas.

El segundo incentivo que el BM propone para incrementar los niveles de capacidad y eficacia es el estímulo a la competencia, tanto dentro de la Administración pública, en lo que refiere a procesos de contratación y ascensos basados en los méritos, como en la prestación de servicios públicos abriendo las posibilidades de competencia a los sectores privados.

El tercer punto clave es la participación del sector empresarial y de la ciudadanía en general en la opinión, determinación y aplicación de las políticas. Esta participación promueve más transparencia y la posibilidad de acercarse apropiadamente a los problemas reales que éstos tienen, posibilitando un mayor consenso en las políticas a seguir. En particular en momentos de transformaciones socioeconómicas, es un elemento cla-

ve que un Estado cuente con la habilidad para resolver disputas y generar consenso como parte de su capital organizacional.

El Estado debe impulsar el debate público acerca de las prioridades y orientaciones que deben seguir las políticas, abriendo la posibilidad de intercambio de información y estableciendo mecanismos de consulta. Es provechoso también que se estimule la participación directa de los beneficiarios en los proyectos, ejecución y seguimiento de las actividades locales vinculadas a la provisión de bienes y servicios públicos.

Deben propiciarse también, en ciertos casos, políticas de descentralización que puedan ser supervisadas, y mecanismos que contribuyan a estimular la responsabilidad y la competencia (Banco Mundial, 1997:13).

Por último, cabe señalar que estas consideraciones acerca del rol del Estado condicionan directamente la relación entre el BM y los gobiernos. Desde el organismo se considera que si un país no cuenta con un Estado confiable y con una política definida no es razonable otorgarle recursos. El caso de la corrupción, como uno de estos elementos que impiden una relación fluida con el Banco, es explicado por James D. Wolfensohn: *“Lo esencial en mi posición ante la corrupción es lo siguiente: si un gobierno no está dispuesto a adoptar las medidas necesarias para combatirla, aun cuando esto menoscabe los objetivos de desarrollo de su país, el Grupo del Banco debe reducir su asistencia a ese país. Por definición, la corrupción excluye, ya que promueve los intereses de unos pocos en detrimento del resto. Debemos combatir la corrupción dondequiera que la encontremos”* (Wolfensohn, 1997).

3. Las políticas sociales del Banco Mundial

Desde el BM se define al desarrollo como un movimiento desde formas tradicionales de pensar y relacionarse hacia otras más modernas. Implica la posibilidad de que los propios actores sociales modifiquen las condiciones de vida, la educación, la salud y la producción.

“Los cambios que son asociados con el desarrollo proporcionan a los individuos y sociedades más control sobre su propio destino. El desarrollo enriquece las vidas de los individuos ampliando sus horizontes y reduciendo su sentido de aislamiento. Reduce las aflicciones provenientes de la enfermedad y la pobreza, no sólo aumentando cuánto se vive, sino también mejorando la calidad de vida” (Stiglitz, 1998). Estos cambios, sin embargo, no sólo acarrearán consecuencias positivas. Al desnaturalizar la presencia de las instituciones y las relaciones tradicionales surge la posibilidad de adaptarlas a nuevas necesidades colectivas, pero también puede resquebrajarse la unidad de la sociedad. El capital social puede menoscabarse al disolverse los ámbitos de referencia susten-

tados hasta entonces. El BM declara que incluso *“pueden aumentar la violencia y los disturbios sociales”* y que *“un desarrollo eficaz debe abordar estas cuestiones sociales y ayudar a restablecer el sentido de comunidad y unión de la sociedad”* (Wolfensohn, 1999). Un caso en el que este organismo se propone ser particularmente cuidadoso, respecto a los efectos que pueden tener las políticas sociales, es el de las poblaciones indígenas. Se recomienda a los gobiernos establecer programas especiales que atiendan a las necesidades propias de estos grupos sin atentar contra la preservación de su integridad y su cultura.

Tal como señaláramos en el primer apartado, aún cuando signifiquen un importante esfuerzo financiero, los programas sociales resultan esenciales para el BM en tanto son un requisito para que el desarrollo económico sea sustentable: *“es fundamental para la paz y estabilidad a largo plazo de cualquier país y debe revestir prioridad en todo programa, sobre todo para los organismos internacionales de ayuda y de desarrollo que colaboran con los gobiernos”* (Wolfensohn, 1999).

En tanto los recursos con los que cuentan los diferentes gobiernos son limitados, es necesario determinar cuáles son las áreas prioritarias al encarar políticas sociales. Esta situación se acentúa en los países pobres que están obligados a atender graves situaciones de exclusión. Las instituciones deben definir claramente los problemas que buscan resolver. Es preciso también que prevean la secuencia de condiciones a establecer para cumplir sus objetivos, e incorporar mecanismos de consulta y evaluación en las distintas etapas de implementación para asegurar la continuidad de un programa.

Pensar al desarrollo de manera integral ha desestimado los éxitos que sólo pueden ponderarse como un avance desde el punto de vista económico. Joseph Stiglitz plantea que el foco en los aspectos económicos ha llevado a confundir los medios con los fines y las causas con los efectos. Este alto funcionario del BM toma como ejemplo la consideración de un PBI elevado como un fin en sí mismo, cuando en realidad es relevante en tanto puede significar mejores estándares de vida y una sociedad con menos pobreza, mejor salud y educación (Stiglitz, 1998). Así se configuran nuevos parámetros para juzgar los planes sociales a implementar.

Esta visión se ha reforzado a partir de un creciente consenso con respecto al hecho de que los proyectos sociales exceden el cumplimiento de objetivos financieros incluyendo otros fines como la democratización, la equidad y la sustentabilidad. Las estrategias deben apuntar a crear condiciones más equitativas de vida, es decir, a encontrar modos de incluir a los desfavorecidos. También es necesario que las políticas sean

sustentables, que permitan la consecución de efectos duraderos en materia de desarrollo y de manera ecológicamente racional. En otras palabras, el éxito de los proyectos está dado *“sobre todo por la eficacia con que se consiga aumentar el número de personas que pueden participar en los beneficios del desarrollo, y tener la oportunidad de una vida mejor”* (Wolfensohn, 1997).

Como parte del alejamiento de las fórmulas económicas duras, se sugiere que las acciones gubernamentales deben tener en cuenta las consecuencias sociales de los desequilibrios financieros.

David de Ferranti, vicepresidente del BM para América Latina y el Caribe, explica que anteriormente se consideraba suficiente el gasto en programas sociales de una proporción constante respecto al Producto Bruto Interno. Sin embargo resalta la necesidad de proteger los programas sociales en épocas de crisis, ya que *“ahora es claro que como el PBI disminuye durante una crisis y el número de pobres aumenta, es necesario gastar más”* (Banco Mundial, 2000). Los estudios encarados desde el organismo concluyen que un modo de reducir el impacto de las perturbaciones económicas en los sectores más vulnerables de la población es el resguardo de la inversión en salud y educación.

Un punto de tensión en el diseño de políticas sociales es la relación entre los aspectos locales y los de alcance multinacional. La determinación de prioridades depende claramente del contexto particular pero responde a ciertas líneas de acción definidas para todos los países a los que el BM brinda sus servicios.

Se definen de manera general las áreas estratégicas del cambio en las que se considera fundamental insistir (infraestructura adecuada en áreas fundamentales, el desarrollo social y humano, el desarrollo rural y ambiental y el desarrollo financiero y del sector privado) y los grupos beneficiarios de los programas sociales (los ancianos, los desfavorecidos y discapacitados, los niños, los hombres y mujeres que no pueden conseguir trabajo, y las personas afectadas por desastres naturales y por las secuelas de las guerras). Sin embargo, los métodos a reproducir en diferentes contextos no pueden ser rígidos. La adaptación de los mismos debe contemplar la diversidad de circunstancias nacionales ya que *“la historia y la cultura de un país, así como su estado de desarrollo económico, determinarán la amplitud y naturaleza de los programas sociales que el gobierno quiera o pueda ofrecer”* (Wolfensohn, 1999).

En primer lugar, estas consideraciones concuerdan, desde una mirada operativa, con el principio de secuenciación propuesto desde el BM en función del cual los programas sociales ajustan sus prioridades. El desarrollo local determina el ordenamiento temporal de los objetivos

propuestos, cada etapa permitirá establecer nuevas condiciones consideradas como requisito para el paso siguiente. En segundo término, la experiencia de los funcionarios del BM los ha llevado a resaltar la importancia de la participación de diferentes actores sociales implicados.

Sobre esta idea se considera que el escuchar más a los beneficiarios les permitirá mejorar la calidad de sus propuestas y ajustarlas a las necesidades reales de la población. Los funcionarios del organismo admiten que los proyectos financiados “*no son proyectos de los donantes ni del Banco Mundial: son proyectos de los países en que se llevan adelante*” (Wolfensohn, 1997). En vez de mantenerse un control absoluto sobre el rumbo de los planes desde el BM, son los países comprometidos los que deben conducirlos, determinar los propósitos y el modo de alcanzarlos. Si se observa que los gobiernos no poseen medios para desarrollarlos por sí solos, el BM interviendrá: “*Cuando el gobierno no cuente con capacidad suficiente como para hacerlo, debemos respaldarlo y ayudarlo a fijar, dirigir y aplicar la estrategia*” (Wolfensohn, 1999). Pero esta colaboración con los gobernantes intenta además sumar a la comunidad internacional que se ocupa del desarrollo, a la sociedad civil y al sector privado para que, a través del debate público, se genere el consenso que asegure el logro de los objetivos propuestos.

4. Áreas prioritarias

Las acciones financiadas con fondos de BM se concentran en ciertas áreas definidas por este organismo como prioritarias. Algunas de ellas se basan en la necesidad de mejorar la calidad de vida de los grupos más desprotegidos, mientras que otras apuntan al propio Estado como gestor de políticas sociales. Estos lineamientos se relacionan directamente con la idea de que el Estado debe asegurar las bases para que el sector privado se desenvuelva. También consideran que una población sana y educada es un requisito para que un país se desarrolle. Esta cualidad se ve vulnerada ante la falta de inserción laboral de amplios sectores de la sociedad. Los momentos de desequilibrio económico aumentan significativamente sus efectos ya que “*las recesiones y crisis profundas repercuten en forma negativa en prácticamente todos los componentes de la estrategia de desarrollo: la salud se deteriora, se interrumpe la asistencia a clases y la pobreza aumenta*” (Wolfensohn, 1999).

Las políticas educativas eficaces establecen las condiciones para modernizar la industria y el sector rural. “*Si el desarrollo representa la transformación de la sociedad, la educación es lo que les permite a las personas aprender, aceptar y ayudar a engendrar esta transformación*” (Stiglitz, 1998).

Las políticas sanitarias, por su parte, también están ligadas a la producción, ya que permiten contar con trabajadores sanos. Pero no sólo

constituyen un medio para asegurar la productividad de la fuerza de trabajo sino que *“debería verse a una norma básica de salud como un derecho humano fundamental, porque es inconcebible que enfermedades que podrían ser erradicadas o por lo menos controladas continúen aquejando a millones en el mundo menos desarrollado, robándolos a menudo de cualquier dignidad humana”* (Stiglitz, 1998). La provisión de servicio médico posibilita, además, influir en el comportamiento de la población, fomentar hábitos alimentarios apropiados y prevenir las adicciones.

James Wolfensohn (1999) plantea claramente la concepción del BM acerca de las redes de seguridad social: *“no son más que un forma temporal de abordar el fracaso de las políticas macroeconómicas eficaces, para mantener el pleno empleo en la economía”*. Se trata de que las acciones estatales brinden respaldo a quienes han perdido su empleo en momentos de crisis o de transición, por ejemplo, como resultado de privatizaciones a gran escala. Las fluctuaciones de producción y empleo se compensan a través de políticas sociales. Sin embargo, resulta evidente que éstas no son una solución de fondo: *“la red de seguridad más efectiva es una política que mantenga el pleno empleo”* (Wolfensohn, 1999). Por lo tanto, el Estado puede compensar ciertos desfases producidos a nivel macroeconómico que generen desempleo e intentar aliviar la pobreza, pero de ningún modo reemplazar al sector privado como principal empleador de la población.

Estas acciones caracterizadas dentro de las acciones de protección social apuntan a defender o mejorar el capital humano de una sociedad. Desde la perspectiva del Banco, estas medidas ayudan a los individuos, las familias y las comunidades a manejar mejor los riesgos del ingreso que hacen a las personas vulnerables. También aseguran que los sectores más necesitados accedan a ciertos bienes y servicios mínimos, y se conjuguen intereses económicos, políticos y humanitarios. Es decir, se apunta a lograr mayor equidad en la distribución de los recursos como un medio de prevención de conflictos sociales que afecten el desarrollo económico: *“Las intervenciones de protecciones sociales contribuyen a la solidaridad, la cohesión social y la estabilidad social de un país. Bien diseñadas e implementadas, estas intervenciones apoyan el desarrollo económico sustentable de una manera participativa”* (Banco Mundial, s/f).

Tal como hemos señalado, otro aspecto relevante para la gestión de políticas sociales es la capacidad institucional para llevarlas adelante. El BM invierte parte de sus fondos en el fortalecimiento y reorganización de los organismos de Estado encargados de estas tareas tanto como en la capacitación de sus miembros: *“porque eventualmente, un desarrollo exitoso, una transformación exitosa deben venir desde dentro del propio país, y para lograr*

esto, debe tener instituciones y liderazgo para catalizar, debe absorber, y debe manejar el proceso de cambio, y la sociedad cambiada” (Stiglitz, 1998).

Estos cambios en la sociedad son estudiados cuidadosamente para lograr un acompañamiento eficaz del BM a los gobiernos que tengan la voluntad política de ponerlos en práctica. El desarrollo de una estrategia específica de asistencia a cada país configura los espacios en los que un mayor apoyo externo es necesario. Permite también el fortalecimiento de prácticas ligadas al posicionamiento del BM respecto al modo de desarrollar políticas sociales.

El mandato de participación puede ser un ejemplo ya que favorece la inclusión de nuevos actores sociales, como las ONGs, en las diferentes etapas de ejecución y definición de políticas. Se trata de lineamientos generales para actuar en pro del desarrollo de una nación: *“La propia estrategia de desarrollo de un país proporciona, entonces, el marco global para pensar en el plan de cambio de un país. Dentro de ese marco, varios donadores, incluyendo el Banco Mundial, pueden actuar como socios en el esfuerzo de desarrollo identificando dónde pueden ser más eficaces. Estos roles incluirán no sólo transferir capital, sino también proporcionar conocimiento que es esencial para el desarrollo y la construcción de capacidad”* (Stiglitz, 1998).

En síntesis, se trata de una herramienta que orienta la intervención del BM, incorporando la experiencia obtenida en diferentes países tanto como los resultados de las políticas locales.

La cuestión de la gobernabilidad y del fortalecimiento de capacidades para la gestión de los programas son consideradas clave para el desarrollo de una estrategia efectiva de reducción de la pobreza, en la medida en que mejora directamente la calidad y el acceso de las familias pobres a los servicios sociales, contribuye al desarrollo económico, ayuda a que la ejecución presupuestaria se desarrolle en un contexto transparente y abierto y dota a la ciudadanía –incluidos los sectores más pobres– de voz, lo que fortalece la capacidad política y administrativa para gobernar y la performance de los programas sociales (Banco Mundial, 2000). En este contexto, y explícitamente a partir del año 2000, los préstamos y la asistencia a los países de la región se vincularon directamente a la reducción de la pobreza. Esta estrategia se desarrolló asociando explícitamente las operaciones del banco a las intervenciones del Fondo Monetario Internacional. Asimismo, se ajustan las estrategias de la ayuda al país (CASs) reorientándolas fuertemente hacia el foco de la reducción de la pobreza. De este modo, CASs, préstamos y subsidios se dirigen hacia el fortalecimiento de políticas e instituciones, financiando los programas de asistencia alimentaria, educación, capacitación laboral, mejoramiento de rentas, etc. (Banco Mundial, 2000).

5. Acciones y lineamientos del BM en Argentina

Diferentes informes del Departamento de Evaluación de Operaciones del BM analizan la relación con Argentina y los objetivos propuestos desde mediados de la década de los ochenta. Nos centraremos en este caso en el CAS de 1996, ya que realiza un interesante balance de las políticas implementadas en los años anteriores. En dicho documento, Argentina es considerada como un país que no había podido capitalizar su abundancia de recursos ni su enorme potencial de crecimiento. La compleja situación de 1985 aparece, desde la perspectiva del Banco, como resultado de una excesiva intervención estatal en la economía: *“En el corazón de la languideciente economía de Argentina estaba la productividad en decadencia desde hace mucho tiempo, reflejada en una creciente dependencia en la sustitución por importaciones, el control gubernamental sobre los precios relativos, un sector empresarial público hinchado, y una ineficaz asignación de recursos sectoriales, culminando en inestabilidad macroeconómica, déficit fiscal excesivo, y una gran deuda externa”* (Departamento de Evaluación de Operaciones, 1996).

Las acciones desarrolladas por el Banco en Argentina en el período 1985-89 son evaluadas negativamente y dejan como lección *“la necesidad de evitar niveles altos de préstamos en la ausencia de una reforma de política bien diseñada y creíble”* (Departamento de Evaluación de Operaciones, 1996). La recesión económica y los procesos hiperinflacionarios sufridos en 1989, debilitan la confianza de la población en el gobierno.

Sin embargo, esta situación implica para el BM un aspecto positivo: el consenso, respecto a la ineficacia del gobierno para manejar la economía, genera un suelo fértil para reformar el sector público. En septiembre de 1989 el BM abre una oficina en Buenos Aires para aconsejar y responder a las demandas del gobierno argentino en el proceso de transformaciones.

El organismo explica que el país necesitaba resolver tres problemas urgentes como precondition para realizar modificaciones económicas profundas: *“Uno era el desequilibrio fiscal penetrante causado por los déficits del Gobierno Federal, las empresas públicas, los gobiernos a nivel provincial, y el sistema de seguridad social. Otra deficiencia urgente era un sistema financiero forzado, reflejado en una proporción grande de bancos insolventes y un sistema regulador pobre, problemas que se volvieron críticos en 1989. La tercera deficiencia estructural vino de un sistema de servicio social enfermo -servicios de asistencia social, educativa y de salud”* (Departamento de Evaluación de Operaciones, 1996).

La presencia del BM se hizo sentir fuertemente en los años siguientes. Sus préstamos fueron reorientados hacia la investigación y la asistencia técnica en función de asegurar el éxito de los cambios propuestos. Estos

incluían la implementación de un programa de privatización de las empresas estatales, la reforma del Banco Central y la reestructuración del sistema fiscal y financiero.

En su informe de 1996, el BM enumera los logros y errores en su política respecto a Argentina en los cinco años anteriores. A pesar de contar con un buen análisis al respecto, la mayor debilidad de su actuación fue la insuficiente atención a los sectores sociales. Sus contribuciones positivas, en cambio, se concentran en diferentes áreas de la economía y del sistema financiero: *“apoyo para la reestructuración de la deuda externa y para la restauración del acceso al mercado de capital privado; financiación y consejo para el programa de privatización de empresas públicas de más largo alcance jamás llevado a cabo por un país en vías de desarrollo; asistencia para la movilización de rentas, gestión de gastos públicos y reorganización del Banco Central, medidas que eran instrumentales para implementar el Plan de Convertibilidad; análisis de los problemas fiscales de los gobiernos provinciales y el sistema de seguridad social; financiación y consejo para la reforma del sector financiero; estudios para reforzar la competitividad en los mercados de capital y de trabajo”* (Departamento de Evaluación de Operaciones, 1996).

Consideran que sólo a partir de estas reformas es posible abordar otros espacios para permitir el desarrollo socioeconómico. Sin embargo, ya que sus propuestas anteriores pudieron ser demasiado abarcativas, el BM propone focalizar su acción en aquellos aspectos en que puedan lograrse resultados realmente significativos: implementar medidas para favorecer el desarrollo económico, fortalecer la capacidad institucional en los diferentes niveles gubernamentales y disminuir las desigualdades sociales:

El primer aspecto, la búsqueda de estrategias de desarrollo económico a largo plazo, es encarado a través de acciones que aumenten la competitividad del sector privado. Desde esta perspectiva, es necesario, entonces, tomar medidas que complementen o refuercen los lineamientos asumidos hasta el momento. Son seis los ejes de trabajo planteados por el BM: consolidar la reforma del sistema financiero, enfrentar las inflexibilidades del mercado de trabajo y el desempleo, mejorar la implementación del marco regulatorio de las empresas privatizadas, modernizar el sistema legislativo y judicial, mejorar los servicios y la infraestructura de transporte, agua y de protección ambiental (Departamento de Evaluación de Operaciones, 1996).

El segundo aspecto está relacionado con los principios de descentralización y transparencia fomentados desde el Banco: se propone preparar a los diferentes niveles de gobierno para generar, distribuir y recaudar fondos. Inspirados en los lineamientos de las denominadas Reformas de

Segunda Generación”, a partir de 1996 se lleva adelante el Segundo Programa de Desarrollo Provincial según el cual los Estados provinciales podrán desarrollar proyectos locales en base a un manejo eficiente de sus recursos: *“El proyecto aumentaría la capacidad institucional de las provincias mejorando la recaudación de impuestos, controlando los gastos, mejorando la transparencia de su contabilidad, y otros medios que mejorarían el rendimiento fiscal. Esto aumentaría la capacidad de las provincias de financiar sus programas de inversión con sus propias economías y también aumentar el mérito del crédito provincial para eventualmente solicitar préstamos en los mercados de capitales privados”* (Banco Mundial, 1996).

La recaudación fiscal no sólo se propone como una fuente de ingresos para el desarrollo de políticas públicas. Desde la perspectiva del Banco, la eficacia en el cobro de impuestos también permite a los gobiernos provinciales obtener dinero y una dinámica de gestión confiable como respaldo para solicitar préstamos; es decir, se los reconoce como interlocutores válidos a la hora de otorgar créditos. Es el caso de operaciones en las áreas de administración económica, salud y educación financiadas por el BM y el BID, acordadas directamente con las provincias.

El desarrollo de programas sociales también compromete, como analizamos en este libro, claramente a los gobiernos provinciales. Según el Banco, el gobierno argentino define como objetivos de estos programas proveer oportunidades de participación en el desarrollo económico y satisfacer las necesidades básicas de la población (Banco Mundial Argentina, 1998). Estas políticas para hacer frente a las distintas causas y manifestaciones de la pobreza, involucran tanto la coordinación de diferentes niveles estatales como un claro diagnóstico de los problemas a resolver en cada región.

Los documentos analizados no hacen referencia a la existencia de diferencias entre el gobierno argentino y el BM respecto al diagnóstico realizado: parecen coincidir respecto a las falencias del sistema de protección social llevado adelante hasta el momento. Uno de los problemas principales que se plantea es la rigidez del sistema: el gobierno nacional tiene poco margen para realizar cambios a corto plazo ya que las provincias se encargan de los programas básicos de salud, educación y vivienda, y la mayor parte del gasto responde a los pagos de la seguridad social obligatoria. Otros de los aspectos negativos son el costo administrativo excesivo, la fragmentación y superposición de algunos programas (Grupo de Desarrollo Humano y Social, 1998).

Las modificaciones apuntan principalmente a generar proyectos menos segmentados, fomentar la coordinación entre diferentes estratos gu-

bernamentales, favorecer la circulación de información respecto a experiencias positivas y mejorar el diseño, la supervisión y la evaluación de programas. Sobre todo se pone énfasis en lo que refiere a la definición de los beneficiarios. Estos últimos deben tener un papel más activo para lograr programas más eficientes y confiables.

Este tipo de participación, en base a la cual los programas se modifican en función de los problemas a resolver en cada lugar, no sólo implica flexibilidad en el diseño y en la implementación del proyecto. Es importante también que los destinatarios a quienes se convoca tengan posibilidades reales de acceder a la información, saber de qué modo pueden participar, y que se garantice una distribución equitativa de los beneficios concretos. Así, desde su perspectiva, se cumplirá con el mandato de transparencia y eficacia en el manejo de los fondos asignados a políticas sociales.

6. El deterioro de la salud en contextos de pobreza

El Banco Mundial considera necesario proteger la inversión en salud y educación en tiempos de crisis para mitigar la repercusión de las perturbaciones económicas en los sectores más pobres de la población. Concretamente, si se establecen medidas adecuadas en la atención de la salud y educación, consideran desde el Banco, se puede disminuir la pobreza y aumentar la equidad al tiempo que se promueve el crecimiento económico (Banco Mundial, 1997:29).

En concordancia con estas ideas, el sector de Salud, Nutrición y Población del BM definió en 1997 sus tres objetivos de trabajo para la siguiente década: 1) Mejorar la salud, nutrición, y resultados de la población de los pobres, 2) reforzar el funcionamiento de los sistemas de cuidado de la salud, y 3) afianzar la financiación sustentable del cuidado de la salud (Departamento de Evaluación de Operaciones, 1999).

Mostrando matices en los lineamientos de las reformas de las políticas sociales, el BM reconoce entonces que el Estado es esencial para la prestación de servicios sociales básicos como la salud, pero argumenta que nada indica que deba ser el único prestador. Estos servicios –su prestación, financiación y reglamentación– tienen que enmarcarse en “*las ventajas relativas de los mercados, la sociedad civil y los organismos estatales*” (Banco Mundial, 1997:30). Desde esta perspectiva, el Estado tiene la responsabilidad de financiar con fondos públicos la búsqueda de soluciones en aquellas áreas en las que el sector privado no se hace cargo o lo hace de

forma insuficiente. O bien, financiar los servicios que tienen grandes externalidades: en el área de salud un claro ejemplo es la lucha contra las enfermedades infecciosas, que son una de las principales causas de muerte en los países en desarrollo y afectan sobre todo a los sectores más pobres de la población.

Para mitigar la insuficiencia de los recursos destinados a estas áreas o su ineficiente distribución, el Estado debe priorizar su acción sobre las intervenciones públicas destinadas a mejorar el Estado de la salud de grandes sectores de la población, principalmente de los pobres. Y a su vez, abrir a la competencia la prestación de otros servicios dedicados a la atención de la salud, como pueden ser los hospitales y clínicas: *“La creación del seguro de salud para los pobres inicia un proceso de cambio a un esquema de subvención más eficaz, justo, y transparente. En efecto, ya que estos subsidios ‘de demanda’ serían desvinculados de los proveedores, ellos pueden ser dirigidos más eficazmente a los pobres, y pueden ser usados como un instrumento para motivar a los proveedores a ser más eficaces”* (Banco Mundial Argentina, 1999a).

Expresando más cabalmente el espíritu de reforma, la búsqueda de la eficacia de las políticas sanitarias y la focalización del gasto en los grupos más vulnerables aparece en el discurso del BM como un paso hacia la equidad. Esto se debe al convencimiento de que intentar abordar toda la gama de servicios en ésta área desde el sector público no hace más que ampliar las desigualdades por los gastos que eso genera.

Estas políticas fueron apoyadas en gran medida por la posibilidad de proyectar y ejecutar programas a través de nuevos acuerdos de colaboración entre los gobiernos locales, ONGs y empresas locales. De todos modos, la descentralización por sí sola no asegura buenos resultados ya que deben realizarse cambios profundos, implementarse instancias de supervisión, control y de rendición de cuentas.

En un mundo cada vez más interdependiente, el BM plantea la necesidad de implementar políticas de cooperación internacional para la obtención de bienes y servicios públicos. La experiencia indica que de este modo se potencia la capacidad y eficacia de los Estados que participan. Dentro de este enfoque, se incluyen los conocimientos obtenidos por el organismo en este área como un aporte a la hora de definir políticas que intenten mejorar la salud de la población: *“La intensiva experimentación, aprendizaje y el compartir experiencias dentro del Banco y con los clientes y compañeros deben recibir mayor prioridad”* (Departamento de Evaluación de Operaciones, 1999).

En este marco, una actividad fundamental es el apoyo a la investigación básica y a la acumulación de conocimientos ya que “los conociemien-

tos son un bien público internacional del que todos se benefician” (Banco Mundial, 1997:154).

Teniendo en cuenta que en muchos países en desarrollo estas tareas son muy fragmentarias y no cuentan con los fondos suficientes o están mal distribuidos, la cooperación internacional puede orientar la investigación hacia las cuestiones más relevantes y necesarias en estos países. Concretamente, a través de: evaluaciones y de la elaboración de programas ajustados a los costos, del estímulo al intercambio y colaboración internacional, y en algunos casos a través de aportes financieros. La investigación en salud es de suma importancia, ya que es evidente su ausencia o precariedad en países en desarrollo. Según datos que maneja el BM, para principios de la década de los noventa, “el 95% del gasto total en investigación sanitaria en todo el mundo se dedicaban a problemas que preocupaban sobre todo a los países industriales, y sólo el 5% a las necesidades sanitarias de los países en desarrollo” (Banco Mundial, 1997:155). Para el BM las actividades que deben contar con más apoyo internacional son, entre otras: la profundización en el conocimiento de enfermedades tropicales; la lucha contra la difusión del virus de inmunodeficiencia humana que es la causa del SIDA; y, la mejora del tratamiento y prevención de enfermedades no transmisibles, que afectan a cada vez más personas en los países en desarrollo (Banco Mundial, 1997:155).

Con respecto a la Argentina, el BM es enfático al enunciar que históricamente la promoción de la salud no ha sido adecuadamente priorizada. A pesar de haber sido relegada, se trata de un componente estratégico del sistema de salud y una herramienta importante para una política de desarrollo. Se considera necesario entonces, incluirla en la agenda gubernamental y generar el liderazgo y el consenso para llevar adelante políticas de promoción de la salud (Banco Mundial Argentina, 1999b).

Desde el Banco Mundial se analizan las causas del deterioro del sistema público de salud en nuestro país en las dos últimas décadas. En principio, consideran que el volumen de la demanda supera ampliamente la capacidad de atención, la infraestructura y el equipamiento sanitario, en particular en las áreas peri urbanas y en las provincias del Norte y Noroeste del país. Se suma a esto la falta de definición de prioridades, de standards operativos, de incentivos y de responsabilidad que afecta a la mayoría de los servicios provinciales. Por último, consideran como una de las mayores causas de ineficiencia el escaso entrenamiento y organización del personal de salud (PROMIN II, 1997). Dadas estas condiciones, el BM describe los objetivos generales del gobierno argentino para el sector salud: *asegurar el entero ejercicio del derecho de la población al*

cuidado de la salud, mejorar la accesibilidad, eficacia y calidad de la asistencia médica, reducir la morbilidad evitable y los riesgos de mortalidad y re-pensar y redirigir el rol del Estado en el sector de la salud (PROMIN II, 1997).

Para alcanzar esas metas se ha decidido priorizar la atención materno infantil, modernizar el sistema de hospitales públicos y mejorar la financiación del sistema de salud. Es así que en 1995 se definen dos líneas de acción apoyadas por el Banco de las que se desprenden de su concepción de la política social: *“Un Proyecto de Protección Social, el cual financiará una porción de tiempo de programas sociales seleccionados dirigidos a los grupos pobres y vulnerables más un fondo mutual participativo de inversiones sociales y una asistencia técnica de monitoreo de pobreza; y un Proyecto de Reforma del Seguro de Salud para mejorar la eficacia y equidad del sistema de seguros de salud y para contener el crecimiento del gasto de salud”* (PROMIN II, 1997). Claramente aparecen los mandatos de transparencia, eficiencia, participación, descentralización y focalización que guían al BM en cada una de sus propuestas.

El PROMIN o Proyecto de Salud y Nutrición Materno Infantil es uno de los planes de mayor alcance financiado desde el BM. El mismo tiene como objetivo *“extender y restaurar la infraestructura de salud y laboratorios; aumentar los servicios de cuidado de la salud maternas y prenatales y los servicios pediátricos para niños de 0 a 6 años; y ayudar a transformar los centros de cuidado del niño existentes en centros para el desarrollo de la niñez temprana. El proyecto también proporcionará entrenamiento y asistencia técnica para descentralizar y fortalecer los servicios sociales gubernamentales”* (PROMIN II, 1997). También se propone mejorar el sistema estadístico y la administración de proyectos del Ministerio de Salud.

El Programa es definido a partir de un diagnóstico preocupante: tres cuartas partes de las muertes neonatales y sesenta por ciento de las muertes postnatales están concentradas en los sectores pobres de la población: *“Las muertes neonatales son el resultado de la baja calidad del cuidado obstétrico y de la desnutrición maternal. Las muertes post-neonatales son causadas por las enfermedades respiratorias agudas e inmunoprevenibles”* (PROMIN II, 1997). Estas defunciones, tanto como las registradas en niños de uno a cuatro años y la mortalidad materna, pueden prevenirse a través de una mejor nutrición e intervenciones médicas oportunas.

Tal como otros planes impulsados desde el Banco, el PROMIN intenta impactar aumentando la efectividad y eficiencia del sistema de salud en varios niveles. Se propone desarrollar: *“I) equipo e infraestructura de cuidado de la salud primarios; y II) dirección de medios de cuidado de la salud primarios que producirían un sistema de referencia mejorado y una mejor capacidad de resolver*

problemas a nivel local. El proyecto también produciría beneficios a la población en lo que se refiere a productividad mejorada resultante de una fuerza de trabajo más saludable, más capaz y confiable, y reflejada en un ausentismo más bajo” (PROMIN II, 1997) Es así que junto a mejoras técnicas y organizativas concretas en los servicios sanitarios, se ponderan también aspectos económicos: la buena salud de los trabajadores es también beneficiosa para el mercado. Además el fortalecimiento de la capacidad de gestión a nivel local permite un paso más hacia la descentralización, la adecuación a las demandas reales de los beneficiarios y al uso eficiente de los recursos destinados a las políticas sociales.

La implementación de sub-proyectos a través del gobierno local es sólo una parte del desarrollo del PROMIN. En él se combina la acción de diferentes organismos públicos y privados. Esto se debe al tipo de servicios y requerimientos definidos para el programa: *“Dada su naturaleza del género público, así como por razones de equidad, salud básica, nutrición, y desarrollo de la niñez temprana los servicios bajo el proyecto serían entregados por los Gobiernos provinciales y municipales. La rehabilitación y construcción de medios serían contratadas al sector privado. Las uniones continuarían siendo desarrolladas con ONGs y asociaciones locales”* (PROMIN II, 1997).

A partir del PROMIN II esto se combina con un sistema por el cual las provincias que implementan de manera más eficiente los sub-proyectos *“tendrían acceso a más recursos financieros de un fondo común no asignado”* (PROMIN II, 1997). En cambio, las provincias con mayores dificultades de gestión reciben asistencia técnica de personal especializado.

Los beneficiarios son convocados para participar en diferentes etapas del proyecto para aumentar su calidad y sustentabilidad. En el momento del diseño del sub-proyecto, se propicia el involucramiento de líderes locales, ONGs, grupos de madres, padres, niños y adolescentes en la identificación de los problemas a resolver. A partir de talleres de trabajo desarrollados por el PROMIN, se eligen los representantes de la comunidad que conformarían un Consejo Consultor. Al final del proyecto, participarían en la evaluación comparando los objetivos propuestos con los obtenidos (PROMIN II, 1997).

El hecho de que estos grupos trabajen en conjunto con otras instituciones de salud, educación y acción social se debe a los alcances del programa. El cuidado apropiado del desenvolvimiento físico y psíquico influye fuertemente en la futura inserción escolar de los niños: *“Con la excepción de aquellos que han empezado a ser cubiertos por PROMIN I, muy pocos preescolares de familias pobres reciben estímulo psico-social. Esto hace más difícil la entrada en las escuelas y aumenta las proporciones de repetición y abandonos”*

(PROMIN II, 1997). Teniendo en cuenta estas consecuencias, a través del PROMIN se brinda atención sanitaria y se implementan políticas nutricionales para madres y niños de bajos recursos pero se incluyen también actividades ligadas al desarrollo social y mental de los menores de 6 años.

Desde el Banco, los resultados del programa son evaluados como exitosos en tanto *“ha empezado a introducir modificaciones y mejoras significativas en el modelo de cuidado de la salud primaria en Argentina. Está bien dirigido a mujeres y niños pobres, el grupo más vulnerable, especialmente en un período de ajuste económico”* (PROMIN II, 1997). Al comparar el PROMIN con otros programas nutricionales en desarrollo, se rescata también su gestión descentralizada a partir de criterios claros de focalización, la existencia de indicadores de monitoreo y evaluación de programas y de procedimientos de traspaso de fondos hacia las provincias (PROMIN II, 1997).

La formulación del PROMIN II en 1997, como hemos mencionado, tiene en cuenta la experiencia de su predecesor. Entre los aspectos positivos, se incluyen la cobertura de servicios de salud de un número importante de comunidades pobres a través de los sub-proyectos, la flexibilidad del diseño para modificarse según los requerimientos locales, la distribución de fondos a partir de criterios acordados con las provincias y la participación de los beneficiarios en la presentación de sub-proyectos: *“Esto transfiere la carga de preparación del sub-proyecto de la burocracia estatal centralizada, que a menudo tiene capacidad limitada, a los beneficiarios y asegura su propiedad. Se proporciona asistencia técnica a las provincias menos avanzadas”* (PROMIN II, 1997).

A pesar de que la experiencia demostró que no todas las municipalidades y provincias tenían la capacidad efectiva de presentar un sub-proyecto, la implementación del proyecto en los diferentes niveles de gestión también es considerada un logro. Por último, la aplicación de un modelo técnico diferente es altamente valorada en tanto el mismo sigue las recomendaciones del BM y de la Organización Mundial de la Salud para un tratamiento integral de las enfermedades infantiles (PROMIN II, 1997).

7. Desempleo y pobreza

Las deficiencias señaladas por el Banco respecto a la implementación de las políticas sociales en Argentina, son constatadas por el propio organismo en el desarrollo de programas de empleo: altos costos administrativos, falta de dirección e importantes niveles de fraude (Grupo de Desarrollo Humano y Social, 1998). A esto se debe la insistencia en la imple-

mentación de cambios en pro de transparentar y coordinar la administración de los fondos y los criterios de selección de los beneficiarios.

El BM ha verificado que, en los países en desarrollo, los destinatarios de los seguros sociales son los que participan de la economía formal, mientras que a los sectores más desprotegidos se les brindan sólo medidas de asistencia. Es por ello que se plantea la necesidad de que el Estado reoriente la asignación de seguros sociales hacia la población más vulnerable.

Además, el BM considera, como en otros órdenes, que los Estados deben realizar la distinción entre seguro y asistencia. A partir de esa diferenciación, se debe promover la participación del sector privado y la competencia en los programas de seguros que precedentemente eran de exclusiva jurisdicción del sector público.

En este punto se incluyen, por ejemplo, los seguros de desempleo que *“tienen por objeto igualar los niveles de ingresos y consumo frente a los altibajos inevitables de una economía de mercado”* (Banco Mundial, 1997:29). También es necesaria una red de seguridad para paliar la pérdida de empleos, por ejemplo, cuando se realizan privatizaciones.

En muchos países en desarrollo el seguro por desempleo no existe o es muy deficiente, pero como el sector público funciona como empleador de última instancia, se establece como una forma encubierta de seguro de desempleo superando enormemente la capacidad de los Estados (Banco Mundial, 1997:65). De todos modos, más allá de la importancia de los seguros es necesario propender al pleno empleo, Wolfensohn considera que: *“Si bien la gestión macroeconómica nunca es perfecta –siempre habrá fluctuaciones en la producción y el empleo–, la red de seguridad más efectiva es una política que mantenga el pleno empleo”* (Wolfensohn, 1999). Las redes formales de seguridad son sólo una forma temporal de enfrentar el fracaso de las políticas macroeconómicas. Se trata de estrategias para evitar el deterioro de la salud y de la educación, y de atender la relación directa entre desempleo y aumento de la pobreza en los momentos de crisis y recesión económica del proceso de desarrollo.

Por otro lado, entre las medidas que deben tomar los Estados para afianzar su capacidad y mejorar su eficiencia, el BM plantea que las contrataciones y ascensos dentro de la Administración pública tienen que ser promovidos en base a los méritos, mejorar las retribuciones que perciben y fomentar un espíritu corporativo. De esa manera, se contaría con personal más competente y más comprometido con sus tareas, se atraería y retendría personal más calificado. Pero de hecho, en muchos países todavía no se han implementado este tipo de medidas y la contratación

suele estar más vinculada a los contactos que el postulante pueda tener que a los méritos que pueda certificar.

Esta falta de relación entre la capacidad o preparación que un trabajador puede acreditar y su contratación en el sector público, desde la perspectiva del Banco, tiene su paralelo en la selección de beneficiarios de programas sociales. Muchas de las críticas a los mismos apuntan a la incorporación de la población de manera poco clara, o más bien, según sus relaciones personales con políticos locales.

Entre los mecanismos de control y los programas de empleo financiados desde el BM en Argentina se encuentran el FOPAR (Fondo Participativo de Inversión Social), el SIEMPRO (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales) y el Plan TRABAJAR.

Desde la perspectiva del Banco, el Plan Trabajar tiene como objetivo la reducción de la pobreza brindando empleo transitorio a trabajadores desocupados, como una medida temporaria que reduzca los efectos de la reforma laboral en la economía (Banco Mundial Argentina, 1997). Es decir, no se propone como una solución a largo plazo a la reducida capacidad de empleo de la economía Argentina. Según el BM, para aumentar el nivel de empleo sería necesaria la combinación de un mayor crecimiento económico con reformas laborales concretas.

El programa financia sub-proyectos presentados por diferentes entidades. No sólo incluye a los diferentes niveles gubernamentales sino también organizaciones privadas, en particular ONGs. Se trata de planes que benefician a los sectores más vulnerables a través del salario pero también mejorando el *standard* de vida de las comunidades en que se localizan los sub-proyectos.

Los requisitos que debe cumplir un sub-proyecto son: pequeña escala, rápida implementación, fuerte inversión en mano de obra, ocupación de trabajadores desempleados y solucionar problemas de infraestructura económica y social en comunidades en situación de pobreza. La acreditación de los proyectos se realiza en base a su viabilidad y a la asignación de puntaje en cada uno de los criterios definidos: *“Se dan puntos a los sub-proyectos, los cuales dependen de la magnitud de pobreza en el área donde el sub-proyecto se localiza (con mayor peso), así como también la cobertura de sub-proyectos anteriores, la porción de costo de mano de obra, la categoría del proyecto, la prioridad asignada por la provincia, las condiciones laborales, y el nivel de salario propuesto. Se asignan puntos a los sub-proyectos según estos criterios y luego son clasificados”* (Grupo de Desarrollo Humano y Social, 1997).

El subsidio propuesto para los beneficiarios del programa es realmente reducido. Este es un modo de implementar un mecanismo de focaliza-

ción: se espera que sólo atraiga a aquellos que tienen pocas posibilidades de conseguir un empleo en el mercado laboral. Según el BM, *“la estrategia está justificada por la fuerte relación en Argentina entre el desempleo y el nivel de pobreza”* (Grupo de Desarrollo Humano y Social, 1997).

La gestión del Plan Trabajar implica diferentes niveles de coordinación, monitoreo y supervisión de los proyectos que aseguren la calidad del trabajo realizado. La inclusión en este punto de las agencias descentralizadas y las ONGs u organizaciones de base es fundamental.

Las sucesivas formulaciones del Plan han incorporado algunas sugerencias de las ONGs, en particular los reclamos respecto a la necesidad de una mayor circulación de información acerca del programa y mayor asistencia técnica en la preparación de los sub-proyectos. Para resolver este problema, la formulación de 1998 contempla que *“la unidad de coordinación del proyecto está incrementando el soporte técnico tanto a nivel central como provincial, y explorará maneras de mejorar el flujo de información sobre los requisitos y resultados del programa en varios actores, incluyendo organizaciones de sociedad civil”* (Grupo de Desarrollo Humano y Social, 1998). Esto favorecería a las municipalidades más pobres con menores posibilidades de formular y financiar los proyectos.

Asimismo, el BM parece satisfecho con algunas características de la implementación del plan: *“Nuestra revisión indicó que el programa TRABAJAR manejado por MTSS incluía suficiente transparencia, selección objetiva de proyecto y criterios de reclutamiento, y controles. El hecho de que el gobierno maneje el programa hace más fácil asegurar que el índice de salarios ofrecido fomentará el auto-reclutamiento de los pobres”* (Grupo de Desarrollo Humano y Social, 1997). Según sus previsiones, la expansión del Plan Trabajar sería reemplazada gradualmente por la reducción del desempleo derivada de la flexibilización del mercado laboral: *“De este modo, el mantenimiento del programa de empleo público TRABAJAR no es una meta del proyecto. De hecho, nosotros esperaríamos que el programa eventualmente llegase a ser innecesario”* (Grupo de Desarrollo Humano y Social, 1997). Estas expectativas están lejos de haberse cumplido.

En este contexto, es posible pensar que los obstáculos que se le presentan al BM a la hora de implementar y evaluar el impacto de las políticas sociales, no sólo se relacionan con tener como socio a un Estado “eficaz”, según los propios términos del organismo. Si bien existe una amplia experiencia en la realización de diagnósticos y en la producción de datos que proporcionan una “fotografía de la realidad” de los países de la región, quizá aún no se ha profundizado lo suficiente en el conocimiento de las sociedades beneficiarias como para comprender cabalmente no sólo sus necesidades, sino también sus complejidades.

Las coordenadas del análisis: los programas

La implementación del PROMIN y TRABAJAR se inscribe en un contexto de gravedad social y turbulencia política en el que intentaron ser respuesta, principalmente, al aumento de la pobreza, del desempleo y al deterioro sostenido de las condiciones de vida de la ciudadanía. Si se tiene en cuenta las características del contexto en el que se inscriben y la orientación conceptual que guió su diseño,³³ ambos programas ofrecieron la posibilidad de utilizar recursos escasos de manera selectiva a favor del *combate de la pobreza*. En este sentido, su análisis resulta altamente estimulante en la medida en que permite observar cómo se resuelve la relación Estado, sociedad y mercado en la *resolución* de cuestiones que resultan ser críticas en el segundo quinquenio de la década de 1990 y que muestran a la vez la crisis del Estado para brindar y/u orientar una respuesta efectiva.

Asimismo, no podemos ignorar que, en tanto institucionalidad, estos programas son parte de las reglas de juego que constituyen el *régimen local de implementación*.

La selección de ambos programas obedece, también, a la necesidad de indagar cómo se procesan las respuestas del Estado a cuestiones socialmente problematizadas a través de diferentes esquemas de gestión. Cabe destacar, entonces, que la presentación de sus respectivos diseños y esquemas de gestión no constituye un fin en sí mismo sino un insumo necesario para el análisis de los procesos de gestión local que se organizan en torno a su implementación.

³³ Ver Capítulo II en este volumen.

1. El PROMIN: Programa Materno Infantil y Nutrición. Un programa focalizado de gestión desconcentrada

Focalización y desconcentración de la gestión son dos atributos que hacen del PROMIN (Programa Materno Infantil y Nutrición) un programa representativo de los procesos de reforma en el nivel local; sin embargo, la presencia de algunos contenidos propios de las políticas sanitarias inspiradas en la atención primaria de la década anterior, sumada a la ausencia de contenidos orientados a privatizar el acceso de la población a los servicios, lo alejan de las propuestas más emblemáticas de los noventa.³⁴ Desde esta combinación de contenidos y estrategias, este programa encierra en su diseño contradicciones sobre las que luego –según nuestra hipótesis– se “tejerá” la gestión local.

Como ya se anunció,³⁵ el PROMIN, en funcionamiento en el nivel nacional desde 1992,³⁶ “...tiene como finalidad atender las necesidades prioritarias de las mujeres en edad fértil y de los niños menores de 6 años pertenecientes a sectores pobres estructurales”,³⁷ en las áreas urbanas, peri urbanas y rurales del país. En sus postulados programáticos más generales está destinado a “compensar” los efectos de las crisis en los sectores más vulnerables, que han sido marginados por las políticas sanitarias tradicionales.

Con la declaración de la Emergencia Sanitaria Nacional a través del Decreto 486/2002, el gobierno nacional replantea los programas vigentes priorizando durante el primer año el suministro de leche a través del

³⁴ La Ley de Hospital Público de Autogestión es el ejemplo más representativo de esta tendencia. Para un análisis de las reformas en salud en América Latina ver Sojo, 2001.

³⁵ Ver capítulo III de este libro.

³⁶ El programa se diseña a pedido del Gobierno argentino frente a la emergencia de fines de la década de los ochenta e interviene en su diseño no sólo el Ministerio de Salud de la Nación sino también UNICEF. El primer proyecto fue en el Conurbano Bonaerense, en el partido de Florencio Varela.

³⁷ Existen fundamentalmente dos métodos a través de los cuales estimar la magnitud de la pobreza. El índice a través del cual se mide la *pobreza estructural* es el *de necesidades básicas insatisfechas -NBI-* que incluye cinco indicadores: el tipo de vivienda, el nivel de hacinamiento, la calidad de los servicios sanitarios, presencia de niños entre 6 y 12 años que no asisten a la escuela primaria y familias con 4 o más personas por miembro ocupado en las que el jefe del hogar tiene bajo nivel de educación.

El otro método de medición de la pobreza que se denomina *línea de pobreza -LP-*, supone la determinación de una canasta básica de bienes y servicios que una vez valorizada permite delimitar la línea de pobreza. Según este criterio son considerados pobres aquellos hogares que con sus ingresos no pueden cubrir el costo de esa canasta.

PROMIN, tratando de enfrentar los problemas de salud. El contrato de préstamo PROMIN II finaliza hacia fines del 2005.

El programa interviene bajo dos modalidades: la llamada en un principio “Proyectos de Inversión” (PI) que luego fue convertida en “Proyectos de Asistencia Técnica Ampliada” (ATA) y los “Proyectos de Asistencia Técnica” (AT). Existen algunas diferencias entre las dos modalidades de proyectos. En los Proyectos de Asistencia técnica ampliada (ATA), se incluyen inversiones en equipamiento adicional, infraestructura y aportes importantes para el desarrollo de sistemas de información, la duración de los proyectos es mayor (3 años) y también son de mayor magnitud sus montos.³⁸ Por su parte, los proyectos de Asistencia Técnica (AT); tienen duraciones menores (12 meses aproximadamente) y su inversión está dada en recursos para consultoría y actividades de capacitación.

La presentación que aquí realizamos se limita a los entonces denominados los Proyectos de Inversión, entre los cuales se encuentra el caso analizado. Las distintas modalidades e intensidades de intervención hicieron posible que, más allá de la focalización, el PROMIN tuviera presencia en 22 municipios del Conurbano Bonaerense; de allí también la relevancia para el estudio de la gestión social local en la región.

1.1 La cuestión del diseño: objeto y población objetivo

En su diseño se le asigna un rol estratégico al Primer Nivel de Atención (centros de salud) y Primer Nivel de Referencia (hospitales), aumentando su calidad y cobertura. En el caso particular de la provincia de Buenos Aires, concretada la municipalización del Plan Muñiz, los centros de salud están bajo jurisdicción municipal. El segundo nivel de atención refiere a los hospitales, es un nivel de mayor complejidad y puede tener dependencia municipal o provincial. Otro campo de intervención del programa es el constituido por los jardines comunitarios o comedores infantiles que a través de un proceso de transformación, ofrece un servicio de atención integral. Estas intervenciones no son analizadas en este estudio.

El problema focal que intenta abordar el PROMIN es el de las altas tasas de morbi-mortalidad de las mujeres en edad fértil y de los niños

³⁸ El proyecto que corresponde con la problemática analizada en este trabajo se correspondió con la primera versión de los proyectos de inversión que se diferenciaban de la segunda versión (ATA) por aportar además financiamiento para el recurso humano adicional y otros gastos recurrentes de manera decreciente.

menores de seis años. En consecuencia, los objetivos que se propone se orientan a: “*Disminuir la tasa de morbi-mortalidad materno-infantil a través de la mejor focalización y el mejor diseño, aplicación y coordinación de los servicios y programas de salud, nutrición, alimentación complementaria y desarrollo infantil*”. “*Promover el mejor desarrollo psico-social de los niños entre 2 y 5 años*”.³⁹ Como objetivos intermedios, se propone también la reestructuración de distintas instituciones vinculadas a la atención de la salud de esa población –centros de salud, hospitales, comedores infantiles de organizaciones no gubernamentales, Jardines de Infantes y Guarderías–, y la transformación de los modelos de atención de salud, de asistencia nutricional y desarrollo infantil. En este sentido, el programa es concebido como de *fortalecimiento y reorganización de efectores y sistemas preexistentes*. Es por ello que las articulaciones entre los aspectos específicos del programa con las características de las instituciones locales y con otros programas son aspectos críticos para sus resultados finales. En función de esto, las acciones del Programa se organizan en componentes.

Los denominados *componentes sustantivos* del programa son aquellos que remiten a las dimensiones del cambio que se busca producir en su población objetivo; estos componentes son tres: *salud, desarrollo infantil y nutrición*. El componente salud, objeto de este estudio, comprende distintas actividades orientadas a “*Reforzar la capacidad instalada de los servicios de salud pertenecientes al primer nivel de atención y al primer nivel de referencia, localizados en las áreas de intervención, para optimizar acciones de curación, promoción y prevención de la salud materno infantil. Mejorar la relación entre el primer nivel de atención y el primer nivel de referencia en el abordaje de la problemática del grupo objetivo*”.

Los denominados *componentes de apoyo* se relacionan con los cambios organizacionales referidos anteriormente. Son ellos: infraestructura, sistema de información, administración, organización, capacitación y comunicación social. Los cambios en los modelos de prestación y de gerenciamiento se apoyan con las siguientes acciones:

- el montaje de *un sistema de información* que genere y transmita tecnología para el monitoreo, evaluación y apoyo al gerenciamiento del programa;
- el *fortalecimiento institucional*; para el gerenciamiento de las políticas del sector;

³⁹ Ministerio de Salud de la Nación, Programa Materno Infantil y Nutrición (s/f) “Madres e Hijos Primero” (Material de Difusión del Programa).

- la *capacitación* de recursos humanos existentes para llevar adelante los procesos organizacionales del Programa, involucrándolos en sus objetivos y optimizando su funcionamiento en términos de calidad y productividad;
- distintas acciones de *comunicación* apoyan los procesos de cambio así como la legitimación en los distintos niveles del programa;
- el mejoramiento y readaptación de la *infraestructura edilicia* de los efectores bajo programa (remodelación de centros de salud y –para casi la totalidad- construcción de obra nueva para los comedores infantiles, guarderías y jardines de infantes comunitarios);
- y la incorporación de *equipamiento médico y no médico* para los efectores de salud y *equipamiento de cocina y salas para comedores y jardines* en los centros de desarrollo infantil.

1.2. Organización interna y modalidad de gestión

El PROMIN se organiza en base a una estrategia de doble focalización: por *grupo etáreo* (madres y niños de hasta cinco años) y *territorial* (aqueellos efectores cuyas áreas de influencia tengan predominio de población en condiciones de pobreza estructural). Las áreas en foco se constituían, entonces, por aquellos radios censales con valores mayores de 40% de hogares con NBI.⁴⁰ Esto significa que no se seleccionan directamente individuos u hogares sino áreas, ampliando la población objetivo a todos los hogares que allí residen.

La población objetivo total del programa fue de 1.100.000 para todo el Conurbano (incluido el partido de Pilar) y particularmente 40.000 embarazadas y 200.000 niños hasta cinco años.⁴¹

En su diseño, la ejecución del programa es federal y desconcentrada. El Gobierno Nacional, coordina y establece los lineamientos generales de funcionamiento y gestión; las provincias son las encargadas de ejecutar los proyectos, a través de efectores de nivel provincial y /o municipal u organismos no gubernamentales. Se organiza a través de unidades ejecutoras radicadas en distintas áreas de gobierno, de los distintos niveles jurisdiccionales, que se constituyen a iniciativa del programa, en actores de los procesos de planificación y gestión con una clara distribución del trabajo (al menos en su diseño).

⁴⁰ Para las ciudades donde se levanta la EPH serían los estratos 5 y 6. PROMIN, 1992, Anexo N° 21 y PROMIN, s/f, Condiciones de elegibilidad de las propuestas, Mimeo.

⁴¹ Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires (1999), Informe Programa Materno Infantil y Nutrición, La Plata.

- *Unidad Coordinadora del Programa (UCP - nacional)*. Coordina y supervisa la ejecución de todos los proyectos provinciales, estableciendo las normas generales de funcionamiento y gestión. Es la responsable de aprobar todas las actuaciones (confección de pliegos de licitaciones, especificaciones técnicas, adjudicaciones, contrataciones, entre otras) otorgando lo que se denomina en estos programas “*No objeción*”. Está radicada en el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación.
- *Unidad Ejecutora Provincial (UEP)*. Tiene por funciones la identificación, evaluación, selección de los proyectos y el asesoramiento técnico a los municipios para la elaboración de los mismos, así como la administración de los fondos de inversión. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, está inscripta en el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, hasta el año 2002 en la Dirección Provincial de Coordinación de Sistemas Regionales de Salud, Dirección de Programas Sanitarios⁴².
- *Unidad Ejecutora Municipal (UEM)*. Tiene por funciones la ejecución de las acciones en el nivel de los efectores, en particular en lo relativo a la implementación del sistema de información, a las acciones de capacitación, elaboración de requerimientos de equipamiento e insumos recurrentes. También la distribución y seguimiento de los cambios en el modelo de prestación y organización del sistema en su conjunto.

La unidad de intervención es el *proyecto*. En la mayoría de las provincias del interior del país se formula un único proyecto por provincia; en la Provincia de Buenos Aires los proyectos son a escala municipal con la excepción del proyecto de Regional Oeste del Conurbano. Cada proyecto involucra un conjunto de efectores de salud (tanto del primero como del segundo nivel) y de desarrollo infantil (guarderías, comedores, jardines de infantes). Un total de 18 hospitales, 198 centros de salud y 100 centros de desarrollo infantil fueron los efectores del programa en el Conurbano, incluido el partido de Pilar.⁴³

Su campo de intervención supone la articulación de las acciones de los sectores Salud, Acción Social y Educación en las diferentes jurisdicciones, a fin de garantizar la eficacia y la eficiencia del Programa. Esto

⁴² A partir del año 2002, pasa a depender de la Dirección de Medicina Preventiva y desde 2003 de la Unidad Coordinadora de Proyectos dependiente directamente del Ministro de Salud.

⁴³ Plan de Acción Materno Infantil 2000/2002, Programa Materno Infantil Provincia de Buenos Aires, Julio 2000

implica la relación con distintos programas provinciales y municipales. En la Provincia de Buenos Aires, las articulaciones más importantes intentadas han sido con el *Programa Materno Infantil* del Ministerio de Salud y con los *planes VIDA y Co Madres*, implementados entonces por el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano.

Desde el Programa se espera fortalecer los procesos de conducción y gestión de las instituciones vinculadas a la problemática materno infantil y nutrición, tanto del sector público como privado y la transformación de los modelos de atención de la salud, educación inicial y comedores escolares.

El Programa se propone instalar un modelo de atención que tenga como unidad de intervención a la familia, basado en la promoción y prevención de la salud, a través de la programación de la demanda. Este es uno de los componentes que lo acercan a la estrategia de la APS (Atención Primaria de la Salud); en el caso particular de los proyectos de la provincia de Buenos Aires hay una recuperación de la tradición de los Sistemas Locales de Salud, que organizó los enunciados de las políticas en esa jurisdicción hacia fines de la década de los ochenta (Chiara, 2000^a).

Los fondos del Programa provienen de dos préstamos del Banco Mundial (BM) (préstamos AR-3169 y AR-4164, PROMIN I y II), con aportes de las contrapartes del Estado nacional, las Provincias y los Municipios. A diferencia de préstamos posteriores en otros sectores⁴⁴, el responsable del total de la deuda es el Gobierno Nacional; es decir, que las transferencias a las provincias y municipios no implican comprometer sus recursos de coparticipación como ocurre en otros casos.

Los fondos se destinan a financiar infraestructura; capacitación; comunicación social; equipamiento informático, médico y no médico; insumos; y recursos humanos.

Los *gastos en inversión* (infraestructura, equipamiento, informática, inversión en capital humano a través de la capacitación y comunicación social) son financiados en su totalidad por el BM a lo largo de la duración del proyecto. Estos gastos son administrados por la UEP; en el caso de la Provincia de Buenos Aires la gestión se realiza por medio de un Convenio de Costos Compartidos con el Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por medio de la cual se utilizan los procedimientos específicamente establecidos por el BM.

El financiamiento de los *gastos corrientes* es uno de los aspectos más problemáticos y que, como veremos, se relaciona con la sustentabilidad

⁴⁴ Un ejemplo es el Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA).

de los cambios buscados. Estos gastos (insumos, mantenimiento del equipamiento y la infraestructura y recurso humano adicional) son financiados de manera decreciente por el BM: 100% de los gastos durante el primer año de ejecución del Programa, 70% el segundo y 30% el tercero. A partir del cuarto año, los municipios deben absorber paulatinamente el porcentaje restante.

La mirada sobre los aspectos centrales de su diseño echa luz sobre dos tensiones que parecen ser claves en el análisis de los procesos de gestión local.

Por una parte, la tensión entre la focalización territorial y el propósito de intervenir en el modelo de atención de alcance universal. Por otra, la jerarquía del primer nivel para los objetivos del programa y las funciones de ejecución atribuidas a los municipios, bajo cuya jurisdicción se encuentran los centros de salud.

Con relación al primer aspecto, cabe destacar que si lo buscado es transformar el modelo de atención, éste propósito compromete al conjunto del sistema local de salud. La acción de recortar un determinado territorio y población por grupo de edad (y la asignación de recursos) por medio de la focalización, se contradice con la pretensión de transformar el modelo de atención en servicios que aspiran a ser universales. En tanto, siguiendo Sojo (1990), *“focalizar implica establecer mecanismos para determinar quiénes tienen derecho a los servicios”*. Esta tensión puede ser vista como la urdimbre sobre la que se reorganizará, bajo ciertas condiciones, el programa en la gestión local de nuestro caso de estudio.

El segundo aspecto adquiere particularidades en el marco institucional de la jurisdicción que analizamos. En la provincia de Buenos Aires, los efectores correspondientes al primer nivel de atención (centros de salud) han sido objeto de un progresivo (y no siempre ordenado) proceso de municipalización que culminó a mediados de la década de los noventa. Esto significa que las rutinas y prácticas que se despliegan en los centros de salud (asignación del personal, los equipos de salud, asignación de recursos, definición de lineamientos para el trabajo en los centros) están bajo jurisdicción de los municipios.

Aunque el proyecto de inversión institucionaliza los acuerdos Nación – Provincia – Municipio, la pretensión de promover cambios en el modelo de atención compromete al conjunto de los recursos del primer nivel, y no sólo a aquellos aportados por el proyecto. Este espacio de competencia mixta, propio de las *intervenciones matriciales*, pone en evidencia otra “grieta”. Esta fractura se manifiesta entre la división del trabajo propuesta por el programa (que implica una distribución de las funciones

de planeamiento, financiación y control en el nivel nacional y de ejecución para el nivel local) y las competencias de los municipios sobre el primer nivel en su conjunto. Esta grieta asume particularidades derivadas con la capacidad de gestión de las provincias y municipios, a la vez que de la situación en que se encuentren los procesos de descentralización en el sector.

La hipótesis en la que avanza este trabajo es que la “grieta”, así definida, será sorteada a través de distintas negociaciones y arreglos institucionales entre el nivel provincial y el municipal; dilucidar su orientación y resultados es, en parte, la tarea de este libro.

2. El Trabajar: Un programa focalizado para mitigar la falta de ocupación

La focalización en la población pobre carente de ocupación y la puesta en marcha de mecanismos que condicionan la ayuda monetaria a algún tipo de contraprestación son los atributos que hacen del TRABAJAR un programa representativo de las políticas de asistencia a la pobreza. Si bien el TRABAJAR no fue una política destinada a incidir de manera directa en el mercado de trabajo local; la puesta en marcha de estrategias de contraprestación en trabajo y el rol que los gobiernos locales desempeñaron a través de la incorporación de beneficiarios a proyectos demandantes de mano de obra intensiva, lo convirtieron en un instrumento clave en los procesos de reforma en el nivel local. Sin embargo, la manera en la que el Programa se incorpora en dichos procesos fue muy heterogénea y dependió ampliamente no sólo de las características de los entornos locales sino también de sus capacidades para dotar de legitimidad y relevancia a las tareas en las que se involucraron los beneficiarios. Tal como veremos más adelante, los planes y programas de empleo (entre ellos, el TRABAJAR) contribuyeron fuertemente a legitimar el accionar de las diferentes instancias del gobierno;⁴⁵ sin embargo, algunas de las “imprecisiones” de su diseño permitieron que las características del entorno local le imprimieran diferentes improntas a su gestión. De este modo, la gestión local se tejió sobre la combinación de los contenidos definidos en la letra del programa y estrategias propias que dieron lugar –según nuestras hipótesis– a procesos de resignificación del programa en el nivel local.

⁴⁵ Un análisis amplio de las políticas y programas de empleo y su relación con el orden económico social neoliberal puede leerse en Grassi, 2003.

El programa TRABAJAR comenzó a implementarse en marzo de 1996 en reemplazo del PIT (Programa Intensivo del Trabajo). El propósito de esta política es reducir la pobreza a través de la creación de empleo subsidiado. En otras palabras, es la creación de puestos de trabajo de baja remuneración destinados a trabajadores desempleados que viven en barrios y/o zonas pobres, involucrándolos en proyectos de pequeña escala radicados, precisamente, en el ámbito barrial y/o comunitario. El programa se propone reducir la pobreza no sólo proveyendo empleo remunerado sino dinamizando los intercambios comerciales en ese mismo ámbito. Podríamos decir, que con los ingresos percibidos, los beneficiarios estarían en mejores condiciones de adquirir productos producidos y/o comercializados por otras familias pobres de la comunidad local.

El plan TRABAJAR reconoce desde su puesta en marcha distintas versiones: el Programa TRABAJAR I y II que tuvieron una cobertura de 110.000 y 350.000 beneficiarios/as, respectivamente. La última de dichas versiones fue el Programa TRABAJAR III instaurado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social mediante las resoluciones 327/98 (MTSS) y 397/98 (SEyCL) como parte del paquete de políticas activas de empleo. Esta versión del programa se extendió formalmente hasta Diciembre de 2002;⁴⁶ sin embargo, la última partida de asignación de recursos data del año 2001 y se realizó mediante Resolución 1/2001 de la Secretaría de Empleo.⁴⁷

El objetivo central de la nueva propuesta es mejorar el impacto de ayuda económica en los hogares más necesitados y fortalecer la pertinencia y la calidad de las obras de infraestructura social que se generan a través del Programa.

La puesta en marcha del TRABAJAR se gestionó con fondos propios del gobierno nacional, pero la llegada del financiamiento externo permitió la expansión del Programa. Al momento de estudio, estaba financiado con recursos del Banco Mundial y del Fondo Nacional de Empleo. Se define como un programa de creación de empleo directo y transitorio que no provee soluciones en el largo plazo a la cuestión del desempleo en la Argentina.

⁴⁶ El contrato de préstamos expiró el 31 de Diciembre de 2002, fecha en la que es reemplazado por la operatoria que sostiene el rediseño del Plan Jefes de Hogar.

⁴⁷ Interesa destacar que entre los años 2001 y 2002, el Programa redujo fuertemente sus acciones. Las siguientes asignaciones (posteriores al 2001) del Presupuesto Nacional se inscriben en la declaración de emergencia ocupacional mediante el Decreto 165/2002, que da origen al Plan Jefes de Hogar (Decreto 565/2002). A través de estas acciones, durante la presidencia de Eduardo Duhalde, la implementación del Programa y sus recursos se subsumen paulatinamente en la puesta en marcha del Plan Jefes de Hogar.

Las Cuestiones del Diseño: Objeto y Población objetivo

El objetivo general del Programa es brindar ocupación transitoria a trabajadoras/es desocupadas/os en condiciones de pobreza o situaciones de vulnerabilidad social, a fin de reducir el impacto de la caída del nivel de ingreso de sus hogares, mejorar su empleabilidad y atender situaciones de emergencia ocupacional provocadas por desajustes en los mercados de trabajo.

Asimismo, se propone satisfacer necesidades socialmente relevantes a través de la concreción de pequeños proyectos de inversión social y construcción de obras de infraestructura social comunitaria. A tal fin, los proyectos aprobados en el Programa prevén fortalecer las respuestas a problemas y demandas locales, construyendo un mecanismo ágil y flexible de financiamiento de mano de obra de proyectos destinados a mejorar condiciones de vida de la población. Promover la empleabilidad de los trabajadores/as desocupados/as con baja calificación, que residan en la localidad de ejecución de las obras, incorporándolos en la realización de actividades con mano de obra intensiva.

Se consideran beneficiarios del Programa personas desocupadas –varones y mujeres– que no perciban prestaciones de empleo, jubilación o pensión, y que no formen parte de otros programas de empleo o capacitación laboral. En cada grupo familiar puede existir sólo una persona beneficiaria. En síntesis, el Programa Trabajar incorpora en los proyectos personas desocupadas en situación de pobreza, pertenecientes a sectores de población con necesidades básicas insatisfechas, sin distinción de sexo y mayores de 16 años; que registren baja calificación laboral y mayores dificultades para instalarse en el mercado de trabajo.

Las personas que participan del Programa como beneficiarios/as reciben beneficios directos e indirectos. Los beneficios directos están básicamente representados por la ayuda económica, no remunerativa y mensual, transferida a los trabajadores del TRABAJAR. Esta ayuda oscila entre los \$160 y \$200 según el tipo de tareas que desempeñe. Los beneficios indirectos son la cobertura de acciones de trabajo –Seguro de Responsabilidad Civil– y la cobertura de salud durante el plazo de la ejecución de los Proyectos. El subsidio que obtiene cada beneficiario se cobra de manera individual y puede utilizarse para cubrir cualquier tipo de necesidades.

La selección de los beneficiarios es uno de los aspectos más críticos del Programa. Si bien el TRABAJAR III tiene por objeto generar empleo, la ayuda económica que brinda debe ser lo suficientemente baja como para captar sólo a aquellos desempleados que no tengan posibilidades de ubicarse en puestos similares en el mercado de trabajo, desincentivando

a aquellos trabajadores que aún cuando se encuentran desempleados no están dispuestos a asumir una remuneración tan baja.

Además de este criterio de “auto-selección” de beneficiarios, el Programa prevé la ejecución de proyectos en jurisdicciones con un alto porcentaje de trabajadores desocupados en situación de pobreza, es decir pobres por necesidades básicas insatisfechas.

Organización interna y modalidad de gestión

La organización interna del Programa responde a dos lineamientos básicos: coordinación centralizada y operación descentralizada. El programa es coordinado desde la Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación del MTSS, a través de una Unidad Ejecutora Central que asume tareas vinculadas al diseño del Programa, la asistencia técnica, el control de la ejecución y la evaluación.

En cuanto a la promoción y asistencia técnica entre organismos participantes –nos referimos aquí a la recepción, selección y seguimiento de los proyectos– y el pago de la ayuda económica se realiza a través de Gerencias de empleo y capacitación laboral que actúan como unidades ejecutoras provinciales responsables de cumplir las directivas emanadas del Ministerio de Trabajo de la Nación a nivel regional. Son 26 en todo el territorio nacional. Asimismo, a través de Agencias territoriales que dependen de la Dirección Nacional de Relaciones Federales del Trabajo y son coordinadas por la Unidad Ejecutora Central.

Estas dos instancias intervienen en la evaluación de las propuestas y el seguimiento de los proyectos, y actúan como unidades regionales.

El ANSeS, en cambio, interviene como organismo encargado de procesar la información correspondiente a los beneficiarios/as.

Las Unidades Regionales de Aprobación del Trabajar están conformadas por los gerentes provinciales de empleo y capacitación laboral de la región y los directores regionales, que son parte de la Dirección Nacional de Relaciones del Trabajo. En las reuniones de aceptación pueden participar miembros de organismos o sindicatos provinciales, pero su lugar es únicamente como veedores.

El Programa no prevé etapas progresivas sino que se desarrolla a través de la ejecución de proyectos. El Ministerio de Trabajo provee un menú de proyectos susceptibles de financiamiento, también los criterios y lineamientos para la elaboración, aprobación, evaluación y seguimiento de los proyectos.

El financiamiento de los proyectos está sujeto a las características de la zona en la que se radica el proyecto -áreas con alto porcentaje de

trabajadores desempleados en situación de pobreza- y a la experiencia y aptitud que acrediten los organismos responsables en la ejecución de proyectos anteriores.

Los proyectos pueden ser presentados por Organismos que asuman el carácter de responsables. Estos organismos pueden ser organismos públicos (nacionales, provinciales y/ o municipales) y organizaciones de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro con personería jurídica.

Las organizaciones de la sociedad civil, para poder actuar como organismos responsables, deben contar con el aval de un organismo público que haga las veces de contraparte en la ejecución de las obras. En este sentido, la presentación de proyectos puede ser individual o conjunta. Cuando los proyectos son co-ejecutados por dos o más organismos, sólo uno de ellos asume el carácter de organismo responsable.

Los organismos ejecutores son los responsables de la co-financiación de las obras a realizar en el marco del Programa. En este sentido, uno de los puntos principales para la realización de las obras propuestas es la capacidad de los organismos ejecutores para aportar los recursos técnicos, financieros y humanos. En la presentación del proyecto, el organismo ejecutor debe especificar las tareas y responsabilidades que, en materia de financiamiento, se compromete realizar. Las tareas a las que se refiere el Programa son control de ejecución de actividades, asistencia y/ o dirección técnica de la obra, control de gestión, administración y equipamiento.

El Programa prevé la concurrencia y articulación de organismos y/o programas en el funcionamiento de los proyectos. Esta previsión tiene como objeto facilitar la realización de obras de mayor envergadura, y disponer de una mayor cantidad de recursos materiales y/o asistencia técnica.

Para la selección de organismos responsables, también, se tiene en cuenta la capacidad institucional de los mismos, la trayectoria de ejecución de programas similares y el desempeño registrado durante el TRABAJO II.

Los organismos ejecutores son los responsables de aportar los recursos para la co-financiación de las obras o servicios a desarrollar en el marco del Programa (30% aproximadamente del valor del proyecto). Para ello pueden asociarse con otras instituciones del ámbito local o provincial, que funcionen como co-financiadoras del proyecto. Estas aportarán los recursos económicos destinados a materiales, máquinas, herramientas y personal técnico. Al co-financiamiento de los proyectos pueden

concurrir distintos organismos gubernamentales y no-gubernamentales así como también otros Programas Sociales.

El Programa se instrumenta a través de la presentación (ejecución) de proyectos comunitarios que contemplan la construcción de obras de infraestructura social y comunitaria. El menú de proyectos financiables incluye construcciones menores, reparación, remodelación o expansión de establecimientos educativos y sanitarios, obras de saneamiento o infraestructura básica –canales, desagües, etc.– y centros o comedores comunitarios y vivienda de bajo costo.

Tabla IV.1
Tipología de los proyectos

1. Infraestructura sanitaria	<ul style="list-style-type: none"> 1 Agua potable 2 Desagües cloacales 3 Redes pluviales entubadas o revestidas 4 Letrinas 5 Núcleos húmedos 6 Redes pluviales sin revestir
2. Infraestructura social	<ul style="list-style-type: none"> 1 Infraestructura de salud 2 Infraestructura educativa 3 Infraestructura asistencial 4 Infraestructura cultural/comunitaria 5 Infraestructura deportiva
3. Vivienda – Gas electricidad	<ul style="list-style-type: none"> 1 Vivienda 2 Electrificación 3 Redes de gas
4. Infraestructura de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> 1 Vialidad urbana 2 Caminos secundarios 3 Sistema de riego 4 Defensas hidráulicas
5. Proyectos ambientales	<ul style="list-style-type: none"> 1 Preservación del medio ambiente 2 Forestaciones ecológicas y viveros municipales
6. Otros	<ul style="list-style-type: none"> 1 Ferias artesanales 2 Mataderos municipales 3 Huertas comunitarias

Fuente: Programa Trabajar III (1998), Manual Operativo. Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El TRABAJAR III financia la mano de obra de estos proyectos mientras que los organismos ejecutores aportan la contraparte de materiales y recursos técnicos necesarios para la ejecución de las obras.

A los efectos del Programa los proyectos son considerados como unidades de inversión social que deben asegurar una utilidad social com-

probable una vez finalizados. Cada proyecto incorpora entre cinco y 40 beneficiarios y debe tener una duración de tres a seis meses como máximo. Los/as beneficiarios/as deben cumplir con una dedicación de seis horas diarias.

Formalmente, esta modalidad de ejecución da oportunidades equivalentes a municipios y ONGs para presentar sus proyectos. Sin embargo, la capacidad técnica conseguida por algunos municipios los pone en una situación ventajosa. Se contempla la posibilidad de que un municipio acompañe a una organización civil en un proyecto pero como estas instituciones compiten por los recursos del Programa, no hay un fortalecimiento de la relación entre ellas ni una negociación conjunta. Usualmente no se realizan acuerdos para cubrir a la población afectada ni para planificar de manera integrada los proyectos a ejecutar.

Estas condiciones permiten que ciertas instituciones se creen solo para acceder a los subsidios del Trabajar, y que sean utilizadas para beneficio privado. Es así que el nivel local se adapta a las restricciones del Programa - tipo de proyectos que pueden realizarse y cantidad de recursos con los que se cuenta - , sin que existan posibilidades reales de modificarlo o ampliar su alcance.

Cada proyecto es evaluado como mínimo dos veces: primero por la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral, y más tarde por la Unidad Regional de Aprobación del Trabajar.

La evaluación de los proyectos se realiza en forma descentralizada y está a cargo de cada jurisdicción provincial. Los criterios de evaluación son definidos por el nivel central a fin de determinar su viabilidad. Estas pautas contemplan el análisis de los aspectos o componentes institucionales, técnicos, socioeconómicos, financieros, ambientales y presupuestarios. La evaluación prevé la elaboración de un sistema de puntajes que tiene en cuenta distintos criterios como son la localización geográfica de las mismas, la cobertura de esa área por proyectos anteriores, la composición del costo laboral, la relación costo-efectividad, la categoría del proyecto, la prioridad asignada a la provisión y la distribución relativa de beneficios secundarios.

Una vez aprobados los proyectos los organismos responsables presentan los listados de los beneficiarios/as a la gerencia respectiva, a fin de dar inicio a las obras. La ejecución de los proyectos es acompañada y supervisada desde las Agencias Territoriales, la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral y la Dirección Regional de Trabajo, que realizan el seguimiento y las visitas de supervisión.

El ámbito de la GECAL es el nivel en el que las 26 gerencias deben decidir qué proyectos son viables o prioritarios. Esta circunstancia configura este ámbito como un espacio en el que pueden surgir conflictos. Es que se deben negociar intereses y definir quiénes serán beneficiados con los recursos del Programa.

Tabla IV.2

Etapas del Programa Trabajar en la tramitación de la subvención

Paso 1: Presentación en las GECAL de planillas por proyectos presentados por ONGs, organismos nacionales, provinciales y/o municipios en los cuales se incluyan los beneficiarios. El formulario de presentación del proyecto incluye una declaración jurada, por la cual el organismo responsable declara que los datos presentados son fidedignos, que conoce y acepta la normativa del programa y se compromete a cumplir con las obligaciones y a facilitar la supervisión, control y evaluación del proyecto a ejecutar.

Paso 2: Las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral que reciben los proyectos, controlan en primera instancia el cumplimiento de todos los requerimientos: Formulario correspondiente legible, documentación prevista, tiempo del proyecto acorde a los plazos establecidos por el programa. De no cumplir el proyecto, se devuelve al organismo responsable. Los aprobados se envían a la Unidad Ejecutora Central y Unidad Regional de Aprobación del Trabajar.

Paso 3: La URAT evalúa el desempeño y desarrollo del programa en cada provincia: Compara el listado de proyectos presentados por la GECAL en la URAT con el presentado por la GECAL en la UEC. Verifica pertinencia del proyecto, evalúa costo unitario, verifica cumplimiento de visitas de campo obligatorias. Aprueba, posterga o rechaza.

Paso 4: El representante de la UEC entrega a la Dirección Nacional de Política de Empleo y Capacitación (DNPEyC) el acta para la elaboración de la resolución de proyectos aprobados.

Paso 5: DNPEyC elabora propuesta de Resolución y se envía para la firma a la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral.

Paso 6: Una vez aprobado el proyecto se comunica a las organizaciones responsables que pueden comenzar con el desarrollo de los mismos; los beneficiarios recibirán al segundo mes el primer cheque correspondiente al pago de los dos primeros meses.

Paso 7: El Ministerio envía cada mes los cheques a las sucursales del Banco Nación donde son cobrados directamente por los beneficiarios mientras dure el proyecto (no más de 6 meses).

Fuente: Colucigno y Santiago, 2000.

El programa Trabajar constituyó un punto de clivaje que marcó cambios importantes en el protagonismo que asumen los municipios en la gestión de la cuestión social. La coyuntura que se define a partir de los años noventa por los procesos de ajuste y el aumento del desempleo obliga a los municipios a enfrentar continuos procesos de conflicto y negociación en la atención de las necesidades sociales. En este contexto, para dar una respuesta efectiva a las demandas, el programa obligó a la puesta en acción de recursos y capacidades antes inexistentes. Tal como

veremos más adelante, esta posibilidad dependió fundamentalmente de la capacidad de los gobiernos locales para utilizar el TRABAJAR como aporte para alimentar el complejo de una política urbana local.

La gestión social local en el Conurbano Bonaerense: Limitaciones, potencialidades y conflictos emergentes por las políticas de ajuste⁴⁸

Desde la perspectiva de la gestión local de las políticas sociales, las transformaciones en los modos de intervención del Estado que tuvieron lugar en la década pasada deben ser analizadas en el cruce de dos fenómenos: la descentralización hacia los municipios y el deterioro de las condiciones de vida de la población, consecuencia de los procesos de ajuste-reforma iniciados en 1991. En tanto el segundo lustro de la década está caracterizado por la profundización de ambos fenómenos, consideramos relevante focalizar el estudio en este período para reconstruir las condiciones y modos a través de los cuales se constituye el campo de las políticas sociales en el nivel local y, en ese marco, analizar los comportamientos de los actores.

Este capítulo se aproxima a la gestión en el nivel local desde tres “entradas”. La primera, aborda el período en términos del análisis de los “nudos” en el nivel macro, configurados por “cuestiones” de orden político institucional; estos nudos influyen en la toma de posición de los actores locales en la región e inciden en la forma en que se orientan los procesos de gestión local. La segunda entrada analiza las características que tiene la intervención por programa desde la jurisdicción nacional y provincial para el Conurbano Bonaerense y sus impactos en la construcción del campo en ese nivel. Una tercera aproximación, analiza las con-

⁴⁸ Este Capítulo recupera en parte desarrollos ya publicados en Chiara y Di Virgilio, 2005.

diciones que en los distintos planos regulan las relaciones entre los actores en el nivel local, esto es el régimen local de implementación (RLI).

Desde estas tres entradas, se analizan los procesos a través de los cuales se constituyen los espacios locales de gestión en el marco de los cuales los programas –en tanto recursos de distinto tipo– se articulan (o no) en “política pública local”; un cabal ejemplo es el caso de estudio elegido para esta investigación: el Municipio de “Los Tilos”.

Los “nudos” del período: Claves para entender la dinámica de la gestión social

El segundo quinquenio de la década de los noventa está marcado por tres grandes “nudos” que parecen organizar las dinámicas político institucionales, es decir, las relaciones intergubernamentales y los comportamientos de los actores locales frente a las cuestiones sociales.

Estos nudos se articulan en torno a tres fenómenos: la reelección de C. S. Menem como presidente de la Nación en 1995; las elecciones a legisladores nacionales de 1997; y el proceso de recambio institucional en la Nación con el triunfo de la Alianza y sus consecuencias en la relación con la provincia de Buenos Aires en 1999.

Definidos a través de fenómenos político institucionales, estos “nudos” expresan tomas de posición de los actores en relación a la marcha del Plan de Convertibilidad y a su incidencia en el comportamiento del mercado de trabajo y en la distribución del ingreso. De allí su relevancia como analizadores del contexto en que tendrán lugar los procesos locales de los que daremos cuenta.

Tal como señala Torre al analizar los procesos políticos de las reformas estructurales en América Latina, mientras en el período anterior el problema central de las élites gubernamentales fue la estabilización de las economías luego del shock de la deuda externa, este período se caracteriza por la manifestación de las limitaciones y también los fracasos de los ajustes de corto plazo implementados inicialmente (Torre, 1998:23).

La preocupación de las élites gubernamentales por “la estabilidad del orden institucional del que derivan poder y autoridad” (Op. Cit. :24) se expresa en este período en las formas a través de las cuales se gestionan los conflictos emergentes como consecuencia de las políticas de ajuste.⁴⁹

⁴⁹ El aumento del desempleo, la magnitud que adquiere la pobreza absoluta y relativa y el incremento de la informalidad, son algunas de sus consecuencias (véase Altimir y Beccaria, 2001; Repetto, 2000).

En la gestión de los conflictos que se suscitan como consecuencia de estos problemas, se pone en juego la búsqueda del orden institucional, y, desde esta perspectiva, adquiere relevancia el análisis acerca de cómo se configuran las cuestiones sociales en coyunturas de cambio político institucional.

En este contexto cobran importancia – en tanto satisfactores de las demandas de la población y también como recursos de poder de los actores – los planes de empleo transitorio. Esto sucede por la envergadura que tiene el problema en la región, y también porque en la provincia de Buenos Aires se han generado desde el gobierno provincial planes de empleo alternativos y complementarios a los planes nacionales.

La agenda de las políticas sociales –en el período que se abre en 1995– está fuertemente sesgada por los problemas de la implementación y compromiso a todas las jurisdicciones. La descentralización de los programas en las provincias y municipios, y la eficacia y eficiencia de las administraciones son las principales preocupaciones que organizan las posiciones de los actores y las propuestas de rediseño institucional.

1.1. La reelección presidencial y el crecimiento del desempleo (1995)

El aumento del nivel de actividad que se registra a partir de la puesta en marcha de las medidas de liberalización de la economía, de la expansión del crédito y de la expansión de la demanda interna, sufrió una brusca caída hacia 1994. A partir de ese año comienza a desacelerarse el ingreso de capitales; en 1995 la situación se ve seriamente agravada por los efectos de la crisis mexicana, que se traducen en una abrupta contracción de la moneda y el crédito y que, junto con un deterioro de las expectativas, inducen a una aguda contracción de la demanda interna (Fanelli y Frenkel, 1997).⁵⁰ La tarea conjunta de las autoridades del gobierno y de los organismos financieros multilaterales operó de manera decisiva para paliar la crisis. En 1996, se afirman nuevamente signos de reactivación del gasto y de la producción fortalecidos por la elevación de los precios de exportación y la mejora en los términos del intercambio (Fanelli y Frenkel, 1997).

Los cambios experimentados por la situación macroeconómica afectan también la dinámica del mercado de trabajo. El empeoramiento de la situación del empleo, que se registra desde 1993, fue consecuencia no

⁵⁰ Citado por Altimir y Beccaria, 1998.

solo de los cambios en las tasas de actividad, sino también de la caída de la demanda de trabajo. A partir de entonces, comienza a consolidarse lo que se denomina el “núcleo duro” de trabajadores desocupados (Fanelli y Frenkel, 1997). Este sector es el que se manifiesta en las protestas de los cortes de rutas a través de las figuras de los “piqueteros” y “fogoneros”, y su importancia social y política crece a lo largo de todo el período. Estos conflictos dominan la escena y generan distintas tomas de posición de parte del gobierno nacional y también de los partidos políticos de la oposición. Aún perteneciendo al mismo partido –el Partido Justicialista–, el gobierno nacional y el provincial prefiguran distintas posiciones frente a la preocupación común por el mantenimiento del orden institucional.

Entre 1995 y 1996 se produce un fuerte incremento de las tasas de desempleo con altos porcentajes para el Conurbano Bonaerense. Los valores promedio treparon a más de 20%, con comportamientos muy desiguales para los distintos partidos, ascendiendo a 25% en los partidos de la segunda corona comprendidos en el GBA4.⁵¹ En estos partidos la demanda laboral es la más elevada de la región y la situación de los jefes de hogar la más grave, las tasas llegan a 30% (Altimir y Beccaria, 1998).

La agenda del debate en las elecciones de mayo de 1995, está fuertemente influida por esta cuestión, que se cristaliza en las distintas propuestas de los partidos políticos que presentan candidatos para ocupar cargos en el gobierno nacional, provincial y municipal: PJ (Partido Justicialista), FRENTE PAÍS y UCR (Unión Cívica Radical).

Si bien el Partido Justicialista resulta triunfante en ambas jurisdicciones (nacional y provincial), una leve diferencia entre los votantes a favor del candidato provincial pone en evidencia una fractura interna del Partido Justicialista. Esta ruptura afectará también la dinámica de las relaciones intergubernamentales entre la nación y la provincia de Buenos Aires.

En voz de distintos actores, el “Estado” vuelve a escena, ya sea a través de críticas a las posiciones más ortodoxas expresadas en los mismos documentos del Banco Mundial (BM) como desde los discursos tradicionalmente populistas como el del Gobernador de la provincia de Buenos Aires.

Las consecuencias de la crisis mexicana desatan un debate que se venía dando en los organismos multilaterales de crédito (OMC), y pone en cuestión planteos más ortodoxos sobre papel del mercado; los organismos parecen ahora preocupados por el mantenimiento del orden ins-

⁵¹ Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares elaborados por el INDEC para agregados menores al Conurbano Bonaerense se presentan por cuatro zonas homogéneas (GBA1, 2, 3, y 4). “Los Tilos” está localizado en el denominado GBA4.

titucional. Esa preocupación se expresa en el problema del Estado, y en serias advertencias respecto de sus funciones en relación a la distribución del ingreso y la garantía de la tranquilidad social vía las redes de seguridad que debe garantizar (Banco Mundial, 1997).

El de la Provincia de Buenos Aires es uno de los gobiernos provinciales que tuvo iniciativa en el diseño y financiamiento de políticas de empleo transitorio. Dadas estas condiciones particulares, los espacios locales, en tanto “arenas”, fueron objeto de disputa entre el gobierno nacional⁵² y el provincial en el marco de la fractura intra-partidaria que se explicita en las elecciones nacionales de 1995.

En esta línea, gobierno nacional y provincial definen estrategias distintas pero igualmente orientadas a jerarquizar el papel de los municipios. En el primer caso, el énfasis está puesto en la generación de arreglos institucionales que, más cercanos a los liderazgos locales, centrados en la figura de los Intendentes, permitan construir legitimidad en un preocupante contexto económico y social.

En el segundo caso, el foco está puesto en la definición de políticas públicas propias orientadas a paliar el problema del desempleo, y en la asignación a los municipios de una importante participación en la gestión. El análisis de la relación entre el gobierno nacional y el provincial en este período, y las distintas estrategias que ambas jurisdicciones fueron organizando, muestra una compleja combinación de las demandas de actores externos, en particular los organismos multilaterales de crédito (OMC), y la necesidad de construcción de apoyos internos en los que los municipios, a través de la figura de los Intendentes, juegan un papel central.

Este papel se expresa en los intentos de relación directa desde el gobierno nacional, o a través del desarrollo de programas provinciales con participación municipal controlada.

1.2. Los problemas de la implementación de las políticas sociales en el centro de la lucha electoral (1997)

El debate en torno a la implementación de las políticas sociales, pone en evidencia las distintas preocupaciones sobre la distribución de los

⁵² En el discurso de la apertura de sesiones de la Asamblea Legislativa, el presidente electo C. Menem puso particular énfasis en el papel de los municipios refiriendo a “un nuevo régimen para las municipalidades resaltando su importancia y perfeccionando los mecanismos de coparticipación para tender a la descentralización administrativa del Estado” (Diario Clarín, 2/3/96).

programas como recursos de poder de los actores, es decir, sobre las oportunidades que se abren a través de ellos para legitimar la acción de gobierno en los distintos niveles. Los cambios institucionales formales no fueron dándose en el vacío sino que su dinámica estuvo fuertemente condicionada por otro “orden de factores de naturaleza más política que también gravita sobre la capacidad de los líderes de gobierno de escoger sus opciones de política” (Torre, 1998:39 ss). Desde esta perspectiva, la variable electoral puede ser vista cruzando muy fuertemente la dinámica que adquieren estos arreglos, ya que sus resultados expresan una particular distribución de poder. De manera concurrente, la situación social (en particular con relación al aumento del desempleo y subempleo) incide de manera decisiva en la definición de estos arreglos.

Para comprender la configuración de estos debates, debe recordarse que –con la excepción de los programas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social⁵³– en este período los fondos sociales están en su mayor parte descentralizados en los gobiernos provinciales⁵⁴; esta situación explica por qué los problemas derivados de las relaciones intergubernamentales pasan a dominar la agenda.

Lo que aquí se denomina la agenda de la implementación incluye el conjunto de “cuestiones” que definen el cómo y el con quiénes hacer política social, y ello ocurre a través de las distintas tomas de posición de los actores en torno al problema. Los problemas de la implementación en los niveles subnacionales comienzan a estar en agenda cuando se ponen en cuestión los déficits para articular programas; para gestionar de manera coordinada entre los niveles nacional, provincial y municipal, entre organizaciones públicas y ONGs; y para hacer más efectivo el uso de los recursos. De manera más o menos explícita, estos problemas están atravesados por la idea de que los programas son recursos (de diferente tipo) para la acumulación de poder de los actores en función de hacer posible la realización de sus intereses.

Los programas con financiamiento externo ingresan a la agenda de la implementación no sólo por su potencial para modelar la política social, sino también por el problema de sub-ejecución con que se enfrentan. El

⁵³ Un análisis de los principales aspectos de funcionamiento de la Secretaría de Desarrollo Social durante la década de los noventa puede leerse en Repetto, 2000:611 ss.

⁵⁴ Entre ellos se encuentran los servicios educativos (educación primaria y secundaria), de salud en la mayoría de los hospitales, los programas alimentarios, los fondos derivados del POSOCO (Programa Social Comunitario) y PROSONU (Programa Social Nutricional).

gobierno nacional comienza a pagar comisiones que oscilan entre los 25 y los 30 millones de dólares anuales por no utilizar en tiempo y forma los créditos que le otorgan los organismos financieros internacionales. Esta situación hace que el país deba abonar comisiones de compromiso al Banco Mundial (BM) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por los fondos que no se utilizan. El problema cobra especial difusión porque estos préstamos, en su mayoría, están destinados a inversiones orientadas a mejorar el nivel de vida de la población de menores recursos.

Con el transcurso del tiempo, la cuestión de la sub-ejecución de fondos toma mayor envergadura y tiene consecuencias en la dinámica de la implementación de los programas en los niveles subnacionales (Clarín, 11/9/96 y 5/10/98), con impactos en la gestión de los programas que se analizan en este libro.

Otra cuestión que domina la agenda de la implementación, se expresa en las críticas al 'clientelismo' en las estructuras de gestión de determinados programas. A propósito del desarrollo del Plan VIDA⁵⁵ (programa que se implementó a través de una importante red de manzanas, activada por la postulación de su responsable máxima y esposa del gobernador de la Provincia de Buenos Aires como primer candidata a la diputación por ese distrito en las elecciones de 1997), ingresa a la agenda la cuestión del clientelismo en la implementación de programas sociales.⁵⁶

La estructura conformada por 20.000 "trabajadoras vecinales" y "comadres", su magnitud presupuestaria –138 millones de pesos anuales– y política son puestas en cuestión por los dirigentes de la oposición en distintas oportunidades a través de pedidos de informes, de declaraciones y denuncias en la prensa.

Para esos tiempos, el núcleo duro de trabajadores desocupados comienza a organizarse en un actor que pone en agenda la cuestión del desempleo. Este período –y en particular los meses previos a las elecciones legislativas de 1997– está fuertemente caracterizado por los conflictos y cortes de ruta protagonizados por "piqueteros" y "fogoneros" que se suceden en localidades del NOA y sur del país (Tartagal, Cutral Co, Plaza Huincul, fueron algunos escenarios). Estos fenómenos hacen ingresar con fuerza el tema del desempleo en la agenda e inducen distintas tomas de posición de los actores en el momento preelectoral.

Por otra parte, la gestión de los fondos sociales fue objeto de una fuerte disputa en el seno del gobierno nacional. La iniciativa consistía en

⁵⁵ Véase en el capítulo I de este volumen una breve descripción en cita al pie.

⁵⁶ Fournier, M. y Soldano, D. (2001a y b)

avanzar en acuerdos en torno a un rediseño institucional a través del cual el gasto social –disperso hasta ese momento en los Ministerios de Trabajo, Salud, Interior, Economía, Educación y Secretaría de Estado de Desarrollo Social– fuera ejecutado con mayor eficacia y transparencia⁵⁷. Esta iniciativa se vio atravesada por tensiones internas del partido en el gobierno que imprimieron su propia dinámica a estos procesos.

Así, esta iniciativa es escenario de una pugna dentro del gabinete nacional por el control de los fondos de los programas sociales y de la relación con las provincias, disputa que trasciende las carteras específicas y compromete también a la Jefatura de Gabinete. Este debate reconoce un hito en 1997 –previo a las elecciones legislativas de ese año– con la firma del Decreto 434 que centraliza en la Jefatura de Gabinete la gestión de los recursos de los organismos multilaterales. A partir de la firma de este decreto, la Jefatura de Gabinete pasa a tener la facultad de fijar las prioridades políticas en las negociaciones con el BID y el BM, mientras que las negociaciones con el FMI quedan en la órbita del Ministerio de Economía; desde necesidades de otra índole, suponemos, esta iniciativa habría sido también un requerimiento de los mismos organismos. Las competencias que quedan a cargo de la Jefatura de Gabinete son: “coordinar prioridades y las relaciones inter-jurisdiccionales vinculadas con la gestión y ejecución de los créditos provenientes de los organismos internacionales de los que el Estado nacional sea parte, actúe como garante o que, de alguna manera afecten el crédito de la Nación, (...) definir las condiciones de elegibilidad y factibilidad de los programas o proyectos nacionales con financiamiento externo” (Diario Clarín, 16/5/97).

Las propuestas institucionales que se suceden estarán signadas en el futuro por esa pugna interna en el gabinete nacional y la tensión de la relación entre el Gobierno Nacional y la figura de los gobernadores. Estos acontecimientos señalan el inicio de la lucha intra-partidaria en el Justicialismo que se manifiesta explícitamente en los acontecimientos que tienen lugar en las elecciones de 1999.

Las rearticulaciones en la relación nación-provincia-municipios como resultado del cambio político institucional (1999)

Los municipios en tanto instancia política y de gestión de políticas sociales no estuvieron ausentes en la agenda del gobierno nacional en las elecciones presidenciales. En marzo de 1998 se produjo una reunión de

⁵⁷ Para un análisis exhaustivo de los esfuerzos y problemas por constituir una autoridad formal en este período ver Repetto, 2003.

32 intendentes⁵⁸ con el presidente C. Menem; esta iniciativa fue vista en su momento tanto por sectores del partido Justicialista como por la Alianza como una forma de conseguir adhesiones para posibles ensayos re-re-eleccionistas. En el marco de esa reunión se planteó la posibilidad de transferir fondos de programas sociales (vivienda, alimentación, trabajo y salud) directamente a los municipios, salteando la instancia provincial. Algunos Intendentes del Conurbano participaron del encuentro; su reclamo estuvo particularmente dirigido a los programas de empleo y a los planes de servicios comunitarios que manejaba la Secretaría de Desarrollo Social (programas de intervención más inmediata) (Diario Clarín, 5/3/98). Este ejemplo es expresivo de un fenómeno que hemos caracterizado en otra oportunidad y que refiere al papel de los Intendentes municipales como protagonistas de esta relación.⁵⁹

El cambio de responsable de la Secretaría de Desarrollo Social en abril de 1998⁶⁰ se orientó hacia un perfil más operativo, acorde a las necesidades de la dinámica político partidaria; viajes a las provincias, recorridos en las inundaciones, acción social directa fueron las primeras iniciativas. Los programas nacionales, que tuvieron a los municipios como instancias locales de gestión, fueron el vehículo para estas iniciativas.

Los cambios en el mapa político resultante de las elecciones nacionales de 1999, inciden también en la agenda de las políticas sociales. El triunfo de la Alianza UCR-FREPASO en el nivel nacional y el triunfo del Partido Justicialista en la provincia de Buenos Aires pusieron en escena a nuevos jugadores con distintas estrategias frente a estos problemas. Mientras en el período anterior los problemas en las relaciones intergubernamentales, propios de la gestión descentralizada de los programas sociales, comprometían en la práctica conflictos intra-partidarios, en este período la agenda de la implementación de los programas sociales se relacionó muy fuertemente con la dinámica de la relación entre el oficialismo y la oposición. Esta dinámica habla de jugadores y estrategias nuevas, pero regidos por las mismas reglas de juego.

El punto de partida de este período estuvo signado por los intentos por diferenciarse de la política del gobierno anterior bajo distintas alternativas, que llegaron a concretarse muy focalmente: asistencia alimenta-

⁵⁸ En las provincias argentinas, son la autoridad máxima de los Ejecutivos municipales.

⁵⁹ Danani, Filc, Chiara, 1998.

⁶⁰ En abril de 1998, en un contexto de emergencia por las inundaciones, asume como Secretario de Desarrollo Social R. Ortega, ex gobernador de la provincia de Tucumán y candidato a la presidencia por una línea interna del Partido Justicialista.

ria por medio de vales con un desarrollo diferente según las provincias, programas muy reducidos orientados a jefas de hogar y becas para estudiantes. Las acciones tendieron a mejorar la transparencia en la gestión: el énfasis puesto en el desarrollo de distintos mecanismos de auditoría; la organización de un padrón único de beneficiarios como instrumento para el logro de mayores niveles de eficacia y eficiencia, y el intento por unificar los programas con la finalidad de mejorar su eficacia en lo que denominaron Sistema Alimentario Federal.⁶¹

En la mayoría de los casos, estas iniciativas se ubican conflictivamente en la agenda de negociaciones dentro del Ejecutivo nacional, y entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales.⁶²

Estas marcas constituyen la trama sobre la cual se tejen las prácticas de la gestión social en el nivel local. El aumento del desempleo, el empobrecimiento de vastos sectores de la población y sus manifestaciones particulares en cada uno de los territorios convierten a los municipios en espacios de gestión de una cuestión social muy sesgada hacia el desempleo y la pobreza. En esta escena, los Intendentes parece jugar un papel preponderante, especialmente –como surge de este análisis– en la dinámica de las relaciones intergubernamentales.

2. La descentralización de programas sociales: hacia la construcción del campo en el nivel local

Ya hemos hecho referencia al proceso a través del cual, y como resultado de la primera fase de reforma del Estado, las instancias subnacionales fueron receptoras de un conjunto de funciones relativas a salud, educación y políticas contra la pobreza que no resultaron de una formula-

⁶¹ A través de este sistema se articularían distintos Ministerios y organismos descentralizados (Desarrollo Social, Salud, PAMI e INTA) y las provincias responsables de la gestión de los fondos del Programa Social Nutricional (PROSONU) y Programa Social Comunitario (PROSOCO) (Clarín, 18/01/00).

⁶² Los intentos por lograr una gestión coordinada y consolidada de programas sociales pueden rastrearse durante el gobierno de Carlos Menem, particularmente, durante su segundo periodo a cargo del Ejecutivo nacional. Durante el Gobierno de De la Rúa, se anuncia la confección de un Registro Único de Beneficiarios de Programas Sociales y una Propuesta de Consolidación de los Programas Sociales. Sin embargo, este anuncio no fue considerado por los representantes de los Ministerios del Gabinete Social, la propuesta ni siquiera fue discutida al interior de las distintas carteras, como así tampoco se presentaron proyectos alternativos (Repetto, 2001).

ción programática, sino de condiciones históricas específicas y de un cúmulo de determinaciones externas (Cormick, 1997:342).

Para analizar las condiciones político-institucionales de conformación del campo en la provincia de Buenos Aires, resulta importante señalar que la Constitución Provincial establece muy limitadas competencias a los municipios en materia de políticas sociales y es a través de leyes y decretos provinciales y de convenios de transferencia, de funciones particulares derivadas de los proyectos, que se desencadenan procesos de desconcentración y descentralización que tienen a los municipios como órganos receptores de los mismos. Son estos procesos de desconcentración y descentralización, y su posibilidad de captar y canalizar recursos de distintas agencias, los que otorgan a los municipios un lugar particular respecto del resto de los actores implicados en el entramado local.⁶³

Estos procesos presentan distintos matices según quiénes sean los actores sociales –entidades profesionales, comisiones barriales, cooperativas, sociedades de fomento, organizaciones de tierras y vivienda, redes dedicadas a problemáticas específicas– comprometidos progresivamente en la gestión de las políticas sociales, desde la constitución de la demanda hasta la implementación a través de particulares arreglos público-privados.

Estas modalidades de compromiso son muy diversas: la asunción de funciones en la gestión –delegada explícitamente o no por el municipio, como es el caso de las comisiones barriales, cooperadoras y sociedades de fomento–, la organización por la defensa del carácter público de la salud o la educación –distinto tipo de Mesas Multi-sectoriales–, o la organización para la defensa de intereses de tipo corporativo (sindicatos y asociaciones profesionales)⁶⁴, han sido alguna de las modalidades.

Dada esta diversidad parece pertinente analizar los procesos de descentralización como un conjunto complejo de procesos que, más allá de los objetivos que los orienten, están fuertemente condicionados por la naturaleza de las funciones transferidas, las características de las instituciones receptoras y los recursos disponibles en cada caso.

⁶³ Para un desarrollo mayor del concepto de *entramado de intereses* véase el Capítulo I.

⁶⁴ Algunos de los programas de empleo transitorio que inaugura el gobierno provincial en este periodo tienen un lugar particular destinado a los sindicatos, en particular la UOCRA (sindicato que representa a los trabajadores de la construcción, uno de los sectores más castigados por el fenómeno del desempleo).

El modelado de la gestión social local en la región

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires mantiene la visión del municipio como “una suerte de administrador de consorcio que no reúne entre sus competencias el dictado de políticas” (Cormick, 1997:348); su función es ejecutar aquellas políticas públicas diseñadas a nivel provincial y, en tanto mero ejecutor, no necesita una gran disponibilidad de recursos.

Según el estatus atribuido constitucionalmente, se trata de un órgano autárquico que elige a sus autoridades pero que no dispone de facultades para formular políticas públicas. Las competencias que en materia social establece la Constitución provincial y especifica la Ley Orgánica de las Municipalidades, se limitan al “ornato y salubridad”, “establecimientos de beneficencia”, “asilos de inmigrantes”, “instalación y el funcionamiento de establecimientos sanitarios y asistenciales”, “el funcionamiento de comisiones y sociedades de fomento” “instauración de hospitales, maternidades, salas de primeros auxilios, servicios de ambulancias médicas, bibliotecas públicas, instituciones dedicadas a la educación física”; en todos los casos, estas competencias están condicionadas por la existencia de normativa dictada por la provincia.

Avanzando en la caracterización del régimen local de implementación (RLI), desde este ordenamiento legal se define un encuadre limitado pero también ambiguo de competencias y funciones a ejercer desde el municipio. Esta situación se ve reforzada por la dependencia de los recursos de origen provincial, aspecto que desarrollamos más adelante. No obstante, los sucesivos avances en la municipalización de la pobreza como cuestión⁶⁵ dan cuenta de cambios en el papel que efectivamente pasan a desempeñar los municipios, en particular en el Conurbano Bonaerense.

A pesar de las limitadas competencias con que cuentan, la agudización de la crisis y la implementación de programas originados en niveles centrales suscitó una redefinición de las funciones efectivamente ejercidas –aunque conservando siempre su carácter delegado. A partir de la crisis hiperinflacionaria, pero muy particularmente desde 1995, se agu-

⁶⁵ “*Los problemas sociales no son puros hechos empíricos, datos objetivos informados por una realidad que habla por si misma; por el contrario, su formulación implica siempre un juicio de valor, una toma de posición de un conjunto de actores sociales que comienza a experimentar malestar respecto de determinados trastornos e inician un proceso de definición de los mismos en términos de demanda social o cuestión social. De este modo, llamamos cuestiones a aquellos problemas que son socialmente problematizados*” (Oszlak y O'Donnell, 1976).

diza el proceso de transferencia de funciones hacia los municipios, ya sea por vía de la desconcentración o descentralización de distintos programas (asistenciales, sanitarios, de empleo y vivienda), o por medio de la transferencia de servicios y efectores, como fue el caso de la transferencia de los centros de salud, antes bajo la órbita provincial. A su vez, algunos municipios comenzaron a generar iniciativas orientadas a dar respuesta a necesidades poco o mal atendidas por los servicios provinciales, como es el caso de la creación de Jardines de Infantes Municipales y Comunitarios (apoyados por el municipio y/o la provincia).

Distintos modos de organización de la gestión se combinan en el nivel local y dan lugar a un campo con dinámicas que le son propias. Las reglas de juego de la gestión por programas, son diferentes de aquellas que regulan la gestión por servicios, tanto en relación a la asignación de los recursos y como a la definición de sus objetivos.

Esta nueva dinámica se da en un contexto de limitadas competencias y debilidades en términos de las capacidades de gestión de los municipios, aspecto al que nos referiremos más adelante.

Avanzando en los problemas de la gestión local

El entramado de la gestión local de los programas presenta complejidades de distinto orden: la diversidad de instancias, el origen de los recursos y la articulación con sectores organizados bajo la forma de servicios.

En relación al primer aspecto, debe advertirse que si bien todos los programas se desarrollan de algún modo en el nivel local, no todos tienen al municipio como instancia de gestión; esto complejiza el entramado de relaciones que establece el municipio con los demás actores sociales y agencias estatales encargadas de gestionarlos. Entre los 62 programas nacionales y provinciales que en el año 2001, se implementaban con distinto alcance en la Región, algunos lo hacían desde una instancia central, otros se desarrollaban a través de organizaciones sociales comunitarias (OSC), otros cuentan con una instancia desconcentrada, y otro grupo tenía a los municipios como espacio de gestión, a través de distinto tipo de mecanismo relacional (Tabla V. 1). Los procesos de gestión analizados en este libro recuperan diferentes modalidades de articulación en dos programas orientados a combatir la pobreza: mientras el PROMIN apela explícitamente a las instancias municipales (a través de la provincia), el TRABAJAR es un programa del primer tipo en un municipio –“Los Tilos”– que adopta una estrategia ad hoc para convertirse en espacio de su gestión.

Tabla V. 1
Programas por subsector de políticas por modalidad de gestión en el
ámbito local Conurbano Bonaerense - 2001⁶⁶

Subsector de Políticas	Desde instancia central	A través de OSC	Instancia desconcentrada	Municipios en la gestión
Alimentación	Programa recreativo de Comedores de Verano	Servicio Alimentario Escolar		Casa del Niño Centros de Atención Integral Jardines Maternales VIDA COMADRES
Capacitación y empleo	Asistencia específica para cooperativas Asistencia Financiar a cooperativas BONUS Capacitación Básica - Común Diagnóstico y propuestas asociativas para los consorcios productivos Empresas en crisis Primera empresa asociativa de jóvenes Programa de Cooperativas del Consejo Provincial del Menor Promoción a Cooperativas y otras formas asociativas solidarias Segunda oportunidad		Formujer Consejos de Formación Profesional Acciones para la equiparación de oportunidades Crear Trabajo TRABAJAR Manos a la escuela Programa de Emergencia Laboral Comunitario	Acción Social Directa Barrios Bonaerenses Microempresas
Educación	Programa Provincial de Becas del Polimodal			
Atención Salud	PRESSAL (Proyecto de Desarrollo del Sector Salud) Adicciones			Programa Médicos de Cabecera Programa Materno Infantil PROMIN PROGEMA

⁶⁶ Esta tabla muestra el modo de intervención de los programas sociales. No brinda información sobre el peso de una jurisdicción sobre otra, cuestión que requeriría conocer la magnitud de los programas en términos de recursos y de beneficiarios.

Tabla V. 1 (cont.)

Subsector de Políticas	Desde instancia central	A través de OSC	Instancia desconcentrada	Municipios en la gestión
Integración Social	Programa Grupos Prioritarios	Red de Atención Integral PROAMBA	PROAME II (Programa de Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo) Apoyo Económico Temporal para evitar internaciones Apoyo Económico Temporal para promover egresos	Programa de Atención a Grupos Vulnerables Atención integral a niños y adolescentes en situación de calle Centro de día para atención de psicopatologías infanto- juveniles Libertad Asistida Programa de Desarrollo Local Violencia Familiar
Vivienda	Asentamientos planificados Autoconstrucción y Ayuda Mutua Propiedades con saldos indexados Reconstrucción de barrios Regularización dominial			Regularización de la Familia Bonaerense Emergencia Habitacional Familia Propietaria Bonaerense
Tercera edad			Talleres protegidos de producción	
Discapacidad	Pensiones			Tercera Edad Torneos Abuelos Bonaerenses Juegos Barriales Bonaerenses Torneos Juveniles

** Involucra tanto instancias nacionales como provinciales.

*** *Organizaciones Sociales Comunitarias.*

Fuentes: Elaboración propia en base a SIEMPRO (2001) Guía de programas y proyectos sociales de la Provincia de Buenos Aires. <http://www.msal.gov.ar>; <http://www.siempro.gov.ar>; <http://www.mininterior.gov.ar>; <http://www.trabajo.gov.ar>

Una segunda dificultad se relaciona con la gestión de recursos de distinto origen. De los programas que gestionaron los municipios en el 2001, 90% estuvieron financiados con presupuesto provincial⁶⁷; la ges-

⁶⁷ Reiteramos que nos referimos solo a la cantidad de programas, no al volumen de la inversión.

tión de programas con financiamiento de OMC obliga a los municipios a incorporar distintas herramientas para la gestión de fondos. Algunas de esas herramientas están disponibles y forman parte de un repertorio más o menos conocido aunque de escasa utilización –como por ejemplo la figura de las Cuentas Especiales–; otras, en cambio, son propias de los manuales de organización de los organismos respectivos. La gestión de fondos provinciales llevó a otra cuestión derivada de la diversidad de interlocutores y que involucró aspectos relativos al gerenciamiento y a las relaciones políticas con la provincia y la nación. Tal como se señalara en el apartado anterior, las relaciones intergubernamentales desarrolladas en el período analizado estuvieron fuertemente caracterizadas por el despliegue, de parte del gobierno nacional, de estrategias de acumulación política que tienen a los programas como articuladores de esas relaciones, en tanto recursos de poder en disputa. La participación del Gobierno Nacional a través de la gestión directa de programas sociales es un emergente de este proceso.

Una última cuestión a considerar es la complejidad derivada de la articulación de los programas con los sectores de políticas organizados en sistemas. Las intervenciones desarrolladas por los municipios son de dos tipos: las intervenciones sectoriales, como salud y educación; y las intervenciones orientadas a personas, grupos y comunidades.⁶⁸

Estos modos de intervención se diferencian a partir de distintas variables: sus campos de intervención; la importancia que tiene el territorio en cada uno; la intensidad de la base normativa; el peso de las relaciones intergubernamentales; los valores que predominan en su orientación; el alcance en el sentido de universalidad o focalización; el grado de heterogeneidad de las demandas; y el peso de los componentes burocráticos, técnicos o políticos en la producción de la oferta (Tabla VI. 2).

⁶⁸ Entre los programas con financiamiento externo que tienen a los municipios hacia el 2001 como instancia de gestión pueden mencionarse al Programa de Atención a Grupos Vulnerables y al PROMIN (Programa Materno Infantil y Nutrición), analizado en este libro.

⁶⁸ Se recupera aquí el análisis realizado por Brugué y Gomà (1998: 45).

Tabla V. 2
Características de las intervenciones sociales en el nivel local en el
Conurbano Bonaerense

	Intervenciones sectoriales	Intervenciones orientadas a personas, grupos y comunidad
Campos de intervención	Salud Educación (asociado a nivel inicial)	Alimentación; Capacitación y Empleo; Integración social; Vivienda; Tercera edad; Discapacidad
Importancia del territorio	Diferente según los sectores	Alta
Base normativa	Fuerte	Débil
Relaciones intergubernamentales	Autonomía regulada por marcos legales provinciales.	Contraparte de la Nación y las provincias con un rol de gestión.
Valor predominante	Equidad y redistribución	Cohesión e integración
Alcance	Universal (o con pretensión de universalidad)	Focalizada a grupos poblacionales específicos
Necesidades y demandas	Cierto nivel de homogeneidad (variable según los sectores)	Heterogéneas conforme las necesidades y problemas a abordar
Modelo de la oferta	Sectorial	Transversal
Modo de producción	+ Burocrático	+ Tecnificado o + politizado conforme el financiamiento y la cultura institucional

Fuente: Elaboración propia en base a Brugué, y Goma, 1998:45.

Si bien ambos modos de intervención tienen atributos diferentes, la modalidad matricial de organización de la gestión⁶⁹ pone en conflicto los valores de estas variables; la gestión local del PROMIN es un ejemplo de esta tensión. Las tensiones se relacionan con que, en la práctica, la articulación entre las intervenciones sectoriales y aquellas orientadas a comunidades atribuyen una relevancia diferente a los distintos componentes. Se enuncian a continuación algunos ejemplos de dichas tensiones:

⁶⁹ El PROMIN está organizado bajo la modalidad matricial, mientras que el TRABAJAR solo adoptó esta forma de organización en aquel caso en que el municipio logró convertirse en espacio de gestión.

La importancia que se le atribuye al territorio en las intervenciones orientadas a grupos en general es mayor que en aquellas organizadas por sector.

El peso atribuido a lo normativo/procedimental⁷⁰ es mayor en las intervenciones sectoriales; aunque los programas financiados por OMC han puesto en escena una rigidez diferente relacionada con los modelos de intervención y con las reglas de juego propias de dichos organismos.

Con relación a las relaciones intergubernamentales implicadas: en el caso de las intervenciones sectoriales su dinámica se maneja en los límites de una autonomía regulada por los marcos legales provinciales, mientras que en los programas orientados a grupos y personas, el nivel local opera como contraparte de la nación y la provincia con un rol acotado a la gestión.

Con relación al alcance, una tensión difícil de resolver es la que existe entre la pretensión de universalidad de las intervenciones sectoriales, y la orientación hacia la focalización de parte de las intervenciones derivadas de los programas.

Las necesidades y demandas son consideradas de modo homogéneo en el primer modelo de intervención, mientras que se intenta recoger la heterogeneidad en el segundo.

Con relación al modelo de la oferta, mientras el primero es sectorial, el segundo es transversal lo cual implica que debe enfrentarse a la problemática derivada de la relación entre sectores, en la que convergen tanto las tensiones relacionadas con la multi-disciplina como aquellas derivadas de las relaciones intergubernamentales comprendidas en las relaciones entre sectores.

Por último, una de las tensiones más fuertes se relaciona con el peso que tiene lo burocrático en el proceso de producción de la oferta del servicio en las formas de intervención sectoriales, y el peso que tienen los aspectos técnicos y/o políticos (según las características del programa) en las intervenciones orientadas a grupos y comunidades.

En el Conurbano Bonaerense, estas tensiones se encuentran particularmente presentes en el sector salud; distintos programas han intervenido o intentado intervenir en el sector, teniendo al municipio como instancia de gestión. Entre los relevados, se pueden mencionar: el Programa Médicos de Cabecera, el Programa Materno Infantil, el Centro de día para

⁷⁰ Cabe destacar que, aunque diferente de la que caracterizó a la burocracia estatal, los programas con financiamiento externo han incorporado también una lógica normativa fundada de los mecanismos de control de los fondos de parte de los organismos.

atención de psicopatologías infanto-juveniles, el de *Violencia Familiar*, el *PROGEMA (Programa Genito-Mamario)*, el *VIDA*, el *COMADRES* y el *PRO-MIN*; el estudio relativo a la gestión local que se presenta en este libro muestra el ciclo de vida de esta articulación.

Como se ha desarrollado precedentemente, las transformaciones que plantea la gestión por programas tuvo consecuencias en las formas más tradicionales de gestionar lo social en los municipios, aportando a la definición de nuevas reglas de juego. No obstante, cabe introducir una observación en sentido inverso: también los lineamientos de las políticas planificadas centralmente se reorganizaron en la práctica en función de ciertas condiciones propias de la dinámica municipal.

Es decir, a pesar de los rasgos que caracterizan al conjunto de las intervenciones, la gestión de los programas en el nivel local da lugar a procesos locales particulares con cierto grado de autonomía de los lineamientos emanados del nivel central.

Las particularidades que adopta la gestión de los programas sociales en el nivel local guarda estrecha relación con las estrategias a través de las cuales cada municipio da respuesta a demandas sociales, y con el ordenamiento institucional y político en el que dichas estrategias se inscriben.

3. Hacia una caracterización del régimen local de implementación (RLI) en el Conurbano Bonaerense

Dados estos interrogantes, resulta necesario analizar la puesta en marcha de los programas sociales en relación con las características de los espacios (en términos del ordenamiento institucional y político) en los que éstos se gestionan. Tal como se ha presentado, un concepto que permite captar la forma en que estas condiciones inciden en estos procesos es el de régimen local de implementación (RLI).⁷¹

Si bien podría pensarse que el marco político y organizativo macro (Constitución Provincial, Ley Orgánica de las Municipalidades, Sistema de Coparticipación Provincial, Programas con cierto alcance universal) debería haber dado lugar a tendencias homogéneas, el análisis de los procesos de gestión muestra que se generaron situaciones bastante particulares en los espacios locales de gestión.

En trabajos anteriores (Chiara, 1999, 2000a; 2000b), se ha hecho referencia al RLI en la región caracterizándolo como aquel conjunto de condiciones que, en los distintos planos, organizan los arreglos entre los

⁷¹ Ver capítulo I de este libro.

participantes de la implementación de los programas y reconfiguran su diseño formal. En el análisis realizado para los primeros años de la década del '90, tres tensiones caracterizaban estos arreglos:

Más allá de las características particulares de los actores locales, la acumulación política en el nivel local aparecía como una estrategia de fortalecimiento de los gobiernos municipales frente al gobierno provincial. Esta estrategia parecía orientada a superar la situación de debilidad con que se enfrentaban tanto en el campo de las competencias como de los recursos.

Las dificultades para flexibilizar hacia la baja los gastos, derivada del incremento del gasto en personal registrado en la última década, permitía explicar ciertas estrategias generalizadas de captación de recursos por distintas vías (relación política con niveles nacional y provincial y programas con financiamiento externo) para responder a demandas de la población.

Por último, la transferencia de la carga de la crisis a los municipios, a través de los procesos de descentralización, no solo amplió las funciones efectivamente ejercidas por ellos, sino también les exigió organizar estrategias de legitimación del gobierno local frente a la crisis muy centradas en las figuras de los Intendentes, que atenuaran el deterioro resultante de gestionar localmente las consecuencias sociales de las decisiones macroeconómicas tomadas en niveles supra-locales.

Tal como hemos desarrollado⁷², el período que se abre en 1995 muestra la consolidación de alguno de estos procesos pero con diferencias derivadas de distintos cambios en las condiciones del contexto:

el aumento del desempleo parece dominar la agenda en distintos niveles y el incremento de la pobreza por ingresos recorta otra demanda, la de los denominados 'nuevos pobres';

la garantía del orden institucional parece ser una de las principales preocupaciones de las élites gubernamentales en los distintos niveles;

en lo que se denomina la 'agenda de la implementación' se expresan distintas demandas orientadas hacia los objetivos de eficacia, eficiencia y legitimidad de la gestión de políticas sociales, que ponen en la mira a los niveles subnacionales de gobierno.

En este lustro se consolida un conjunto de reglas de juego que, en los distintos planos (funcional, material y político) podemos caracterizar como: la consolidación de un nuevo papel para los municipios derivado del proceso de descentralización; la heterogeneización de las dinámicas

⁷² Véase apartado 1 de este capítulo.

de captación y movilización de recursos; y el fortalecimiento de los municipios como estructuras políticas, muy centradas en la figura de los Intendentes y cuya dinámica está fuertemente dominada por la relación que establecen con el gobierno provincial.

La consolidación de un nuevo papel para los municipios

En el primer lustro de la década se habían producido dos clivajes en el plano funcional aunque con importantes consecuencias también en el plano político. Un primer fenómeno fue la hiperinflación de 1989, a partir del cual se replantean las funciones tradicionalmente ejercidas por los municipios en materia de política social, y se ponen en cuestión sus propias capacidades de gestión; un segundo fenómeno es el que se da hacia mediados de la década con la generalización de los programas con financiamiento externo.

Aunque el fenómeno de la hiperinflación de 1989 no haya producido modificaciones en el estatus de los municipios, se transformaron las condiciones de su contexto y también las funciones que efectivamente comenzaron a ejercer frente a la crisis, hasta ese momento concentradas básicamente en algunas actividades relativas a la atención de salud y otras vinculadas con la cultura y el deporte.⁷³

El período que comienza en 1995 se caracteriza por una profundización de los cambios en la distribución del trabajo dentro del Estado, expresados en los procesos de desconcentración de programas y descentralización de servicios. Estos cambios se producen concomitantemente con un conjunto de medidas tendientes a producir el ajuste en los municipios; estas medidas estuvieron acompañadas por otras orientadas a cambiar el modelo de gestión.

La creación de los nuevos municipios, en el año 1994, fue pionera y se fundó –al menos en sus enunciaciones discursivas– en la búsqueda de un cambio hacia un “nuevo modelo de gestión”, basado en los principios de modernización tecnológica administrativa, desburocratización, descentralización funcional y administrativa, gestión, presupuesto y control por resultados, calidad de servicios y cercanía con el vecino, limitación proporcional de los gastos de los Concejos Deliberantes y racionalización de las estructuras administrativas y las plantas de personal.⁷⁴ En el inten-

⁷³ Como ya se hizo referencia en el apartado anterior, las competencias cristalizadas en la Constitución Provincial y operativizadas en la Ley Orgánica Municipal hablan de un campo de políticas restringida a estos sectores.

⁷⁴ Ley Provincial 11.610/95 de creación de los partidos de Hurlingham e Ituzaingó (Art. 3ro).

to por recoger también intereses autonomistas locales, esta iniciativa se propuso dividirlos en unidades territoriales menores y consolidar una estructura institucional más moderna y cercana al modelo de empresa prestadora de servicios.

El programa de ajuste hacia los municipios se completó con las modificaciones a la Ley Orgánica de las Municipalidades y al Régimen del Personal Municipal, habilitando la posibilidad de producir reducciones por la vía de la aplicación de las figuras de disponibilidad, jubilación obligatoria, retiro voluntario y pasividad anticipada.⁷⁵

Estas medidas se complementaron, en la mayoría de los casos, con programas de fortalecimiento institucional que afectaron fondos de la coparticipación (provincial y municipal) para respaldar la deuda provincial y la municipal comprometida en su financiamiento. Entre estas iniciativas puede destacarse: el Programa de Desarrollo Institucional e Inversiones Sociales Municipales (1995), financiado parcialmente por la Provincia de Buenos Aires a través del crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM),⁷⁶ el Programa de Reformas y Desarrollo de los Municipios Argentinos, financiado parcialmente por el contrato de préstamo BID (declarado de interés provincial en el año 2000), y el programa del Banco Mundial de ese mismo año orientado a producir reformas de la administración de los recursos financieros y reales en el ámbito municipal de la Provincia de Buenos Aires en un conjunto de municipios piloto.⁷⁷

En el marco del proceso de ajuste –expresado por las medidas ya descritas –el gobierno provincial propuso distintas iniciativas que comprometieron a las instancias locales en distintos programas de servi-

⁷⁵ La Ley 11.685 del 12/10/95 declara de interés provincial la reorganización de las estructuras administrativas en las municipalidades y los entes descentralizados habilitando a los Intendentes la posibilidad de reorganizar las estructuras administrativas suprimiendo, transformando, escindiendo y fusionando unidades organizativas para lo cual aportaba a sus Departamentos Ejecutivos instrumentos orientados a flexibilizar el personal afectado al sostenimiento de las funciones municipales a través de las figuras de *disponibilidad*, *jubilación obligatoria*, *el retiro voluntario* y *pasividad anticipada*.

⁷⁶ La Ley provincial 11.661 de 1995 autoriza al Poder Ejecutivo a endeudarse y comprometer los recursos derivados de la coparticipación como garantía de los compromisos resultantes de estos programas, a suscribir convenios de sub-préstamo con las municipalidades para su desarrollo, a que las municipalidades afecten (en el marco de las condiciones establecidas por la LOM) los fondos de coparticipación provincial en garantía del cumplimiento de los compromisos financieros y la constitución de un Fondo de Promoción del Desarrollo y las Inversiones Municipales.

⁷⁷ Decreto 2980 del 1ro de septiembre del 2000.

cios masivos: se hace referencia aquí al programa VIDA y Barrios Bonaerenses y a la descentralización de centros de salud a los municipios.

La gestión del Plan Vida desde 1996 comprendió la organización de una red de 20.000 manzanas, atendiendo una población objetivo en el Conurbano Bonaerense de 600.000 beneficiarios.⁷⁸ El carácter centralizado de las relaciones establecidas en la red, la fuerte presencia de la figura de la esposa del Gobernador, así como la también centralizada distribución de los recursos (Repetto, 2000), fueron atributos de la gestión del programa. El papel asignado al municipio fue función del posicionamiento político partidario de cada gobierno local y de sus propias capacidades para la gestión del programa. En su diseño, la ausencia de mediaciones –más allá de las ‘manzanas’– entre el Consejo de la Familia y las receptoras hacía posible la definición para cada caso de una forma particular de participación de los gobiernos locales.⁷⁹

Como venimos observando, el desempleo se convierte en “cuestión” prioritaria de la agenda. El surgimiento de distintos programas nacionales y provinciales y la disputa de los municipios para ocupar un lugar jerarquizado en su gestión muestran la relevancia que dichas intervenciones tienen en la agenda local; en particular en aquellos municipios en los que se agudiza el problema de la desocupación. La importancia del desempleo como cuestión se refleja en la declaración de la emergencia laboral en la provincia de Buenos Aires, y en la creación del “Programa Provincial de Generación de Empleo a Familias sin Trabajo”.⁸⁰ La concentración de funciones relativas al programa en el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano –del cual pasó a depender su órgano ejecutor, el Instituto Provincial del Empleo– puso de manifiesto la jerarquía que cobra la gestión del programa, en particular en lo referido a la relación política con los municipios.

En relación a la dinámica del sector salud, mientras los cambios funcionales más relevantes se relacionaron con la consolidación de la transferencia de funciones relativas al primer nivel de atención, las cuestiones socialmente problematizadas tuvieron que ver con la situación de los hospitales. En relación al primer aspecto, la finalización de la transferencia de los centros de salud correspondientes al Plan Muñiz a la órbita de

⁷⁸ Datos provistos por el Consejo de la Familia y Desarrollo Humano, 2000.

⁷⁹ El componente *Modos de vida de los sujetos perceptores e intermediarios* del proyecto que da origen a este libro efectúa un análisis particularizado de las mediaciones generadas y promovidas por el programa en el nivel barrial. Ver Fournier, M. y Soldano, D. (2003).

⁸⁰ Decretos 1669 y 1862 de 1997, ratificado por Ley Provincial 11963/97

los municipios (Ley 11554/94) fue una iniciativa importante que avanzó en la descentralización de las funciones relativas a la atención primaria de la salud en la órbita municipal. Sin embargo, los conflictos más agudos tuvieron lugar en los hospitales municipales, algunos de los cuales finalizaron con intervenciones del gobierno provincial para la regularización de los servicios. En la mayor parte de los casos, estas intervenciones se vincularon con la aplicación al sector salud de las medidas de flexibilización del régimen de empleados municipales. Por ello, en algunas ocasiones, surgieron despidos y suspensiones.⁸¹ Este fenómeno puso en evidencia la existencia de una brecha entre las capacidades de gestión de los municipios (especialmente en las posibilidades de interlocución con actores supralocales como es el caso de las asociaciones médicas gremiales y sus entidades de segundo grado) y la naturaleza de los conflictos a protagonizar.⁸² Esta brecha es sorteada a través de distintas estrategias locales, muy centradas en lo hospitalario, en su arancelamiento, en la creación de tasas y, en algunos casos, en un cuidado aprovechamiento de los criterios de distribución de los recursos provinciales expresados en los componentes de salud de la polinómica de la coparticipación de recursos a los municipios (Chiara, 2000a:37). Lo hospitalario convertido en cuestión marcará también el desarrollo de las intervenciones en salud, orientadas - en sentido inverso - a enfatizar aspectos preventivos de la atención tal como se analiza en este libro.

Recapitulando, las condiciones que en plano funcional configuran el régimen local de implementación (RLI) en este período se caracteriza por un proceso de transferencia de funciones hacia los municipios (los servicios de salud del primer nivel son un ejemplo de ello) y la gestión de programas de empleo y alimentarios financiados por la provincia y por la nación. Contemporáneamente, se produce un conjunto de reformas orientadas a ajustar las estructuras municipales y reducir el déficit municipal.

Esta tensión entre las condiciones “macro” y el proceso de transferencia de funciones amplía progresivamente la brecha entre capacidades de gestión disponibles y la centralidad que adquieren los municipios como actores de los conflictos que se desatan en la región. Sin embargo, esta brecha es diferente –entre otras variables– según las condiciones económico-financieras de cada municipio, aspecto que se aborda en el apartado siguiente.

⁸¹ Para un desarrollo mayor ver Chiara, 2000a:27 ss.

⁸² Ver concepto y dimensiones en capítulo I de este volumen.

Las dinámicas de asignación y movilización de los recursos

El análisis de las condiciones económico-financieras proporciona una de las claves para comprender cómo se orientan, en la gestión local, los procesos de descentralización, poniendo en evidencia limitaciones y potencialidades de los gobiernos locales. Estas condiciones nos permiten aproximar una caracterización de la dimensión material de RLI.

Contemporáneamente con la consolidación de un nuevo rol de los gobiernos locales, se da en este quinquenio un conjunto de reformas muy centradas en el saneamiento fiscal de los municipios, orientadas a ajustar sus cuentas bajo la premisa de que se atengan a la restricción presupuestaria.⁸³ En una de las reformas parciales de la Ley Orgánica Municipal (LOM) se establece que la formulación del presupuesto deberá ajustarse a un estricto equilibrio fiscal, no autorizándose gastos sin la previa fijación de los recursos reales.⁸⁴ En el mismo sentido, se dispone⁸⁵ que el Concejo Deliberante no podrá autorizar presupuestos proyectados con déficit, ni sancionará Ordenanzas de crédito suplementario no financiados en la forma anteriormente enunciada. Los concejales respaldarán solidariamente con su patrimonio individual las inversiones que fueran previstas sin la consiguiente previsión de ingresos.

Complementariamente con la norma anterior, a fines de 1995 se modificó el régimen financiero de los municipios (Ley 11756) declarándose como prioritario su saneamiento. Por medio de esta norma, se consolidaron en los municipios las obligaciones vencidas a la fecha con vigencia de esta Ley. La misma estableció que los acreedores podrían optar por recibir el importe total o parcial de su crédito en Certificados de Cancelación de Deuda Municipal, cuya emisión se autorizó. Con estos certificados se hizo posible cancelar deudas con proveedores y tasas provinciales.

Con el propósito de emitir “señales” relativas a la reducción del gasto “político”, se limitaron también los gastos de los legislativos locales asignándoseles un máximo de 3% del total del presupuesto municipal.

Estas reformas se aplicaron uniformemente en todos los municipios aunque con resultados desiguales, dependiendo de sus características socioeconómicas, la envergadura de las funciones transferidas, los pro-

⁸³ La Ley provincial N° 11582 (28-12-94), promulgada mediante el Decreto N° 6/95 (3/1/95 y reglamentada por el Decreto N° 548 del 8/3/95) modificó el Decreto-Ley N° 6769/58-Orgánica de las Municipalidades.

⁸⁴ En la normativa anterior sólo se impedía la autorización de gastos si no se fijaban previamente los recursos necesarios.

⁸⁵ Artículo 6to, modificatorio del Artículo 124 del Decreto-Ley N° 6769/58.

gramas nacionales y provinciales captados, y la capacidad para movilizar recursos propios por la vía de las tasas municipales y otras contribuciones.

Los valores agregados encierran profundas diferencias locales que impactan directamente en los niveles de autonomía en la definición de políticas públicas. En esta línea, el indicador de autonomía financiera indica la proporción de recursos propios respecto del total de recursos ordinarios del municipio; este indicador marca las posibilidades de manejo de la política fiscal; a la inversa, el complemento del mismo muestra el grado de dependencia del municipio respecto de fondos ordinarios de otras jurisdicciones, fundamentalmente los provenientes de coparticipaciones. Los partidos de San Isidro, Vicente López y Tres de Febrero están entre los mejores valores, mientras que las situaciones más desfavorables se encuentran en Florencio Varela, Alte. Brown y J. C. Paz, municipios de la segunda corona del GBA con altos valores de población en NBI (Cuadro V. 1).

Cuadro V. 1
Autonomía financiera. Municipios del Conurbano Bonaerense - 2000

PARTIDO	Autonomía Financiera	Población NBI 1991 % ¹
Florencio Varela	0,39	28
Almirante Brown	0,46	17,6
José C.Paz	0,47	18,7
Esteban Echeverría	0,53	23,3
San Miguel	0,55	14,7
Merlo	0,55	23,5
Ezeiza	0,57	23,3
La Matanza	0,57	18,5
Malvinas Argentinas	0,6	22,2
Berazategui	0,6	19,5
Moreno	0,61	23,7
Quilmes	0,63	18,2
General San Martín	0,64	12,9
Lomas de Zamora	0,65	16,4
San Fernando	0,7	19,9
Lanús	0,7	12,5
Tigre	0,73	23
Morón	0,73	10,6
Hurlingham	0,74	10,6
Ituzaingó	0,74	10,6
Avellaneda	0,75	12,3
Vicente Lopez	0,78	5,6
Tres de Febrero	0,79	9,7
San Isidro	0,8	8,9

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Subsecretaría de Asuntos Municipales e Institucionales

El ajuste en las estructuras de personal es otro aspecto destacado de las reformas municipales y ha dado origen a distintos conflictos. Si bien estas reformas tuvieron impactos en la baja del gasto agregado en personal, las situaciones resultantes en cada caso encierran heterogeneidades que dan cuenta de distintas estrategias de generación de recursos. En algunos casos, se basaron en la reducción de personal y la tercerización de servicios; en otros, en cambio, se centraron en el aumento de la capacidad de gestión con el consecuente incremento de las estructuras municipales para el desarrollo de programas con financiamiento externo. El crecimiento de recursos asignados a financiar personal presenta distintas dinámicas; incrementándose en algunos casos (como por ejemplo el municipio de Moreno) y reduciéndose en otros (como es caso del municipio de Tigre que ha reducido la participación del gasto en personal de 30,97% en 1996 a 20,72% en 1997).

Este análisis resulta relevante también para dar cuenta de la autonomía que tienen los gobiernos municipales para la generación de políticas locales. El peso que el gasto en personal tiene en el gasto total municipal se manifiesta en la flexibilidad o inflexibilidad del gasto. Este indicador es la razón entre el gasto en personal y los gastos corrientes, y muestra el peso que tiene el gasto en personal para el gasto total municipal. También, permite dar cuenta de las dificultades que los municipios deben enfrentar para asignar recursos ad hoc y dar respuesta a problemas planteados por la población.

A diferencia del indicador referido a autofinanciamiento municipal, el comportamiento por partido según la inflexibilidad del gasto no parece correlacionarse con las características socioeconómicas de los municipios, sino más bien expresa diferencias en dos aspectos: la dimensión de los servicios, básicamente determinado por la jurisdicción del hospital; y la estrategia adoptada respecto del empleo municipal.

En los extremos del ranking (Cuadro V. 2) se destacan dos municipios con igual porcentaje de población con NBI (23%) pero con valores polares en términos de inflexibilidad del gasto. Un primer caso es el municipio de Tigre, ejemplo de baja inflexibilidad del gasto y alto gasto en servicios urbanos; probablemente sea aquí la obra pública la forma privilegiada de legitimación política y social del partido en el gobierno,⁸⁶ favorecida por tener el hospital en la órbita provincial.

⁸⁶ Se trata de un partido político vecinalista que gobierna de manera ininterrumpida la comuna desde el año 1987.

En la otra punta del ranking, el partido de Moreno es un caso de alta inflexibilidad del gasto, porcentajes elevados de población con NBI y una estructura mayor de personal, que puede deberse a distintos factores: pertenencia aún en ese momento del hospital bajo la jurisdicción municipal, mayor desarrollo de la organización municipal en distintos sectores, asignación de puestos de trabajo como forma de legitimación político partidaria, e incrementos a propósito del desarrollo de programas con financiamiento externo. Cualquiera sea la explicación dominante, muestra que el imperativo provincial de ajuste de estructuras no incidió homogéneamente en los municipios.

Cuadro V. 2

Grado de inflexibilidad del gasto. Municipios del Conurbano Bonaerense - 1997

Municipio	Grado de inflexibilidad en %	NBI 1991
Tigre	43,13	23,0
Lomas de Zamora	43,73	16,4
San Isidro	47,20	8,9
Alte Brown	47,36	17,6
Quilmes	52,60	18,2
Vicente López	54,51	5,6
Berazategui	54,56	19,5
Malvinas Argentinas	56,68	22,2
Ezeiza	57,01	23,3
E. Echeverría	57,17	23,3
San Fernando	58,21	19,9
J. C. Paz	58,29	18,7
La Matanza	58,50	18,5
Avellaneda	59,67	12,3
Florencio Varela	60,61	28,0
Tres de Febrero	61,17	9,7
San Martín	61,88	12,9
Morón	62,20	10,6
Moreno	70,26	23,7
Lanús	71,24	12,5
San Miguel	S/d	14,7
Hurlingham	S/d	10,6
Ituzzaingó	S/d	10,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto de Estudios Fiscales (IEFE), 2000, y al INDEC, 1991

Este análisis pone en evidencia que, si bien pueden identificarse un conjunto de condiciones del régimen local de implementación (RLI) que regulan a partir de 1995 los marcos de actuación de los actores locales (división de los municipios, iniciativas por el cambio en el modelo de

gestión, restricciones para la elaboración de los presupuestos y ajustes en las estructuras y plantas de personal), los resultados han sido muy diversos.

Esta heterogeneidad se relaciona, por una parte, con las condiciones socioeconómicas de la población en cada partido; esto significa que los municipios que se enfrentan con una problemática social más crítica tienen márgenes más acotados (al menos desde la capacidad de movilización de recursos económico-financieros) para generar políticas locales. Esta aproximación se completa parcialmente con la que resulta del análisis de la inflexibilidad del gasto; en este caso, no parece haber correlación con variables socioeconómicas, sino que podría explicarse desde aspectos relativos a las dimensiones de los servicios, al desarrollo de la estructura municipal, la captación de programas asistenciales y las estrategias de legitimación política adoptada por los distintos gobiernos locales.

Uno de los cambios más importantes registrados en la caracterización del RLI, en comparación con los primeros años de la década del '90, consiste en que la estrategia generalizada de captación de recursos adoptada por los gobiernos locales en la salida de la hiperinflación del '89 se ve ahora limitada por dos factores:

la necesidad progresiva de aporte de contraparte –en insumos, aporte financiero o recursos humanos para su gestión– que presentan los programas en su fase de consolidación de la gestión local, aspecto al que se aludió en el apartado anterior;

y la restricción para aumentar el presupuesto sin la previsión de gastos, y las normas orientadas a la reducción de las estructuras de personal.

El fortalecimiento de la figura de los Intendentes

El análisis de la dimensión política permite indagar en las características que han adquirido en los últimos años los procesos de acumulación política en el nivel local y contribuir con una más acabada caracterización de los atributos del régimen local de implementación (RLI) en la región. Los cambios en el papel desempeñado por los municipios, las capacidades exigidas, así como la forma en que se fue replanteando su relación con el gobierno provincial y nacional son algunas de las cuestiones relevantes en esta dimensión.

Como se señaló a propósito del análisis de la dimensión funcional, los municipios de la Provincia de Buenos Aires cuentan con un encuadre limitado pero también ambiguo de competencias; su campo de acción desde lo institucional formal es muy acotado y están sometidos a importantes mecanismos provinciales de control. El fenómeno de la hi-

perinflación convirtió al nivel local en ‘arena’ en la que se procesan problemas para convertirse en cuestiones, objeto de intervención de políticas públicas. Esto implica no sólo el ejercicio ‘de hecho’ de funciones no institucionalmente asignadas, sino también el desarrollo de mecanismos de relegitimación del gobierno y de acumulación política a través de intervenciones sociales de las que el municipio es protagonista.

Esta situación inaugura una tensión en torno a la cual se dará la relación entre el gobierno provincial (y también nacional en algunas circunstancias) y los municipios: frente a las debilidades de la autonomía (en términos institucionales y de recursos), se abre la posibilidad de acumular electoralmente en lo local lo cual otorga relativa fortaleza frente a las autoridades provinciales y –como hemos visto– también frente a las nacionales⁸⁷. En parte, la gestión de los programas sociales se inscribe en esta tensión entre las limitadas competencias de los municipios y la estrategia de acumulación política para fortalecerse en la relación con los gobiernos provincial y nacional.

Un intento de modelado de este atributo que consideramos propio del “régimen de implementación” en la región es el que expresó la propuesta del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense. Su gestión parece haber intentado superar las estrategias de acumulación política local desarrolladas desde los municipios instituyendo una instancia centralizada. Sin embargo, este actor (la Unidad Ejecutora del FRHCB) tuvo por referentes locales más a la figura de los Intendentes Municipales que a los municipios como institución (Danani et al 1997: 53).

La gestión descentralizada de programas con financiamiento de organismos multilaterales marca un cambio en las reglas de juego –al menos – en dos aspectos: las condiciones exigidas a los municipios para ser organismo de implementación local y la dinámica de las relaciones que se generan como resultado de su puesta en marcha (tanto hacia adentro de la organización municipal como con otros actores gubernamentales y con la sociedad).

Estos programas presentan exigencias en relación con las capacidades de gestión de los municipios. Algunos problemas en este sentido aparecen con la inclusión en el presupuesto de la contraparte municipal y la designación de profesionales con el perfil adecuado para llevar adelante el gerenciamiento de los proyectos y las reformas implicadas.

⁸⁷ Referimos a las estrategias desplegadas por los gobiernos nacional y provincial hacia los municipios analizadas en el primer apartado de este capítulo.

Con referencia a las relaciones internas a la organización municipal, si bien las Unidades Ejecutoras desde las cuales se organiza la puesta en marcha de estos programas operan en un sentido normativo –esto es, intentando diseñar un sistema de regulaciones ad-hoc para el funcionamiento del proyecto–, requieren de decisiones de otros actores gubernamentales⁸⁸ y no gubernamentales⁸⁹, que tienden a mantener cierto espacio de decisión autónoma para poder compatibilizar una triple necesidad: el ejercicio de las funciones propias del programa, el ejercicio de aquellas de las que son históricamente responsables y la necesidad de satisfacer otros objetivos e intereses (clientelísticos o de puja interna institucional, entre otros).

La gestión de las relaciones que se derivan de los programas hacia adentro del espacio local es una tarea compleja que exige poner en juego capacidades tanto técnicas como políticas y que refieren a –siguiendo a Repetto (2001)⁹⁰– la negociación, la conceptualización del contexto, la representación de intereses frente a otras instancias gubernamentales y la movilización social.

La caracterización que hemos hecho de la dimensión material, esto es, la limitada disponibilidad de recursos para responder a demandas locales, jerarquiza la importancia que tienen estos programas para los municipios. Y ayuda a su vez a comprender los esfuerzos puestos por desplegar estrategias que –contando o no con las capacidades antes enunciadas–, permitan asumir la gestión de estas relaciones hacia el interior del entramado local en toda su complejidad.

No puede sorprendernos que frente a la ausencia de estructuras político institucionales fuertes –tanto en el plano de las competencias como de los recursos–, sean los Intendentes municipales quienes orienten desde su doble rol (jefe de gobierno y jefe partidario) y con los recursos de poder disponibles, las relaciones que estos programas requieren.

Por otra parte, el esquema desconcentrado en que estos programas se desarrollan pone en la escena de la gestión cuestiones relativas a las relaciones intergubernamentales. Participar como actores autónomos en la dinámica generada por esas relaciones exige la puesta en juego de distintas capacidades relativas a la negociación y a la representación que abren diferencialmente (según los programas) en fuentes técnicas y políticas.

⁸⁸ Por ejemplo, las Secretarías de Salud, las Direcciones de los Hospitales, las Secretarías de Producción y Empleo, entre otros.

⁸⁹ Hacemos referencia aquí a las Cooperadoras, las organizaciones sociales comunitarias, distinto tipo de ONGs, las redes de organizaciones sectoriales, entre otras.

⁹⁰ Véase capítulo 1 de este libro.

Más allá de las particularidades que en cada caso asumen estas relaciones entre niveles de gobierno, la caracterización de los procesos macro que hemos hecho para este período da cuenta de un desplazamiento hacia el plano político partidario (tanto intra como inter-partidario), que refuerza el lugar que asumen los Intendentes municipales no en tanto jefes de gobierno comunal, sino como jefes político partidarios. Desde esta perspectiva, la descentralización (en sentido amplio) como tendencia global debe ser vista también en sus resultados como un espacio de disputa de las élites gubernamentales (tanto nacionales como provinciales) en la búsqueda de legitimación política en el ámbito local, en un contexto en que comienzan a manifestarse –cada vez con mayor crudeza– las consecuencias de los procesos de ajuste iniciados en la década.

En la relación con los actores locales y supralocales se define una dinámica casi exclusivamente centrada en la figura de los Intendentes en tanto interlocutores y “gestores” de esas relaciones, hacia adentro y hacia fuera de la escena local. El caso que analizamos en este libro es un excelente analizador de este atributo de régimen bajo condiciones particulares locales.

El escenario local: Caracterización del Municipio de “Los Tilos”

1. Caracterización socio-demográfica

El Municipio de “Los Tilos” está ubicado al oeste del conurbano bonaerense, a 37 Km. de la Ciudad de Buenos Aires. Abarca un territorio de 180 Km. (INDEC, 1993) y está compuesto por seis localidades, subdivididas en 140 barrios.

Dentro de los partidos que forman la Región Metropolitana de Buenos Aires el crecimiento es fuertemente desigual. En el último período inter-censal se produjo una disminución poblacional en los municipios de la corona o anillo que rodea la Capital Federal: Avellaneda (-4,6%); Lanús (-3,3%); Vicente López (-5,3%); Tres de Febrero (-3,7%); San Isidro (-2,5%); y San Martín (-0,9%).

Los partidos del segundo anillo tuvieron crecimientos comparativamente altos (aunque también se registran grandes diferencias) que oscilan entre 57,8% y 4,4%; “Los Tilos” registra un crecimiento de 32,2% (INDEC, 2001).

Desde la década de los setenta, “Los Tilos” ha experimentado importantes incrementos de población. La tasa de crecimiento medio anual, para el período inter-censal 1991/2001, asciende a 32,2% superando ampliamente a la del Conurbano Bonaerense en su conjunto.⁹¹

Según el censo de 1991, la población de “Los Tilos” era de 287.715 habitantes. Entre 1980 y 1991, la población crece 48,0% y, en 2001 su

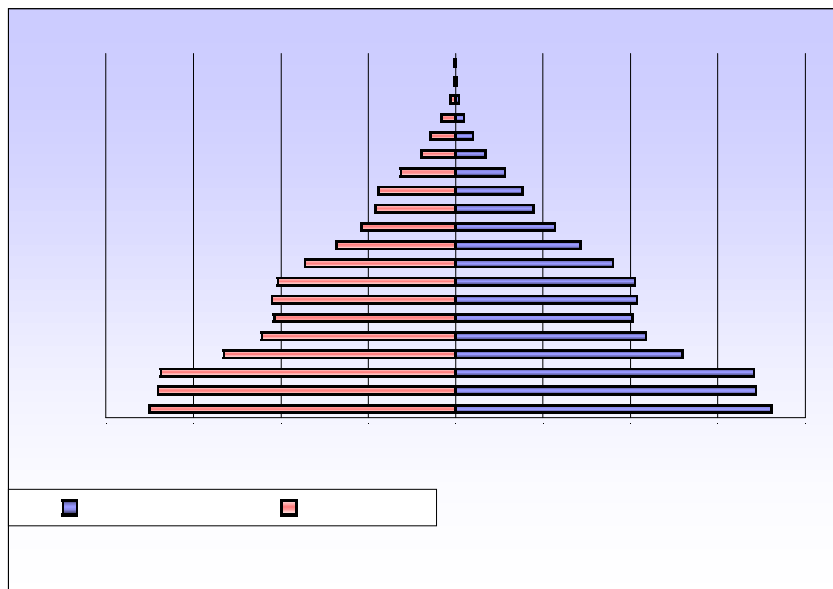
⁹¹ La tasa de crecimiento medio anual para el Gran Buenos Aires fue de es el 9,2% en el mismo periodo.

población asciende a 380.503 habitantes, de los cuales aproximadamente 40% se encontraban en la localidad cabecera del municipio.

“Los Tilos”, a diferencia de otros partidos de la segunda corona, tiene población rural (9.9%).⁹² De la población del partido, 41% no es oriunda del lugar, ni de la Provincia de Buenos Aires, lo que significa que ha migrado desde otros lugares.

Podemos pensar, entonces, que gran parte del crecimiento poblacional inter-censal que experimenta el partido puede explicarse por el aporte de inmigrantes de provincias del interior del país, que se han radicado en él. Los nacidos en países limítrofes o en otros países no alcanzan a 5% del total. El ensanchamiento que muestra la pirámide de población del municipio sostiene nuestro supuesto (Gráfico 1). No se observan diferencias significativas en la composición por sexos.

Gráfico VI. 1
Pirámide de población del Municipio de “Los Tilos”



Fuente: Reboratti y Fritzsche; 1999

⁹² Del territorio del partido, 40% es área rural (Reboratti y Fritzsche; 1999).

Si analizamos la estructura por edad de los partidos en 2001 advertimos que “Los Tilos” se diferencia del conurbano en su conjunto. Su estructura etárea refleja un menor peso de población envejecida y una mayor presencia de niños y adolescentes –33%–, aproximadamente un 6% más que el promedio regional.

Cuadro VI. 1 **Estructura de la población por edad del conurbano y de “Los Tilos” en 2001**

	Total	0 -14	15-64	65 y más
Total GBA	100	26,9	63,3	9,8
Los Tilos	100	33,0	61,3	5,8

Fuente: INDEC, 2001.

Condiciones de vida y pobreza en “Los Tilos”

En 2001, 26% de la población del partido era pobre por NBI (Cuadro VI. 2); esto pone en evidencia amplias situaciones de hacinamiento habitacional, calidad deficitaria de la vivienda, precariedad en las condiciones sanitarias de éstas y/o baja cobertura en escolarización primaria. El cuadro se torna aún más crítico cuando observamos que la proporción de población en condiciones de pobreza estructural es significativamente más alta que en el Conurbano Bonaerense en su conjunto, en donde la pobreza estructural alcanza a 17,6% de la población. La situación de “Los Tilos” resalta el hecho de que el Conurbano comprende situaciones sumamente heterogéneas entre partidos y dentro de cada uno de ellos.

Cuadro VI. 2 **Porcentaje de hogares y de población con necesidades básicas insatisfechas.** **Conurbano bonaerense y “Los Tilos”, 1980, 1991 y 2001**

	Hogares particulares			Población		
	1980	1991	2001	1980	1991	2001
Los Tilos	35.7	23.7	22.0	43.0	26.4	26.0
Total GBA	21.7	16.5	14.5	26.6	18.9	17.6

Fuente: INDEC, 2001

La información sobre pobreza por ingresos más actualizada presenta limitaciones en su representatividad estadística. En octubre de 2000, en los partidos del conurbano bonaerense 25,9% de los hogares se encontraba en el primer quintil de más bajos ingresos (Cuadro VI. 3). La información disponible para el área homogénea, que incluye el partido de “Los Tilos”, refiere a un porcentaje bastante superior de población en ese bajo nivel de ingresos, con 36,3% de los hogares.⁹³ En los últimos años, el crecimiento de este porcentaje ha sido mayor para el GBA4 que para el total del Conurbano.

Cuadro VI. 3
Porcentaje de Hogares en el 1er quintil de ingresos Gran Buenos Aires, GBA 1, 2, 3 y 4. 1991/2000

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total GBA	25.8	26.0	25.4	25.8	26.1	27.4	26.4	26.6	26.3	25.9
GBA 1	11.2	12.0	8.9	11.7	10.1	5.2	10.7	8.3	12.2	6.6
GBA 2	17.7	19.0	17.6	20.0	17.8	28.8	18.2	18.8	16.6	18.0
GBA 3	28.3	29.0	29.9	27.2	24.5	26.7	25.9	27.7	25.6	25.3
GBA 4	33.6	34.8	32.3	33.0	37.6	36.7	36.6	35.3	37.3	36.3

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, INDEC. Octubre.

El empleo

En los últimos tiempos, se produjeron importantes transformaciones en el mercado de trabajo urbano. En este sentido, en el conurbano bonaerense la tasa de actividad general aumentó notablemente, se incrementó la participación de las mujeres de todas las edades en el mercado de trabajo y se registró un aumento inédito de la desocupación que alcanzó los dos dígitos (Kohan y Fournier; 1998:20). El municipio de “Los Tilos” no es ajeno a estos cambios.

A fin de analizar la evolución de la situación socio-ocupacional a nivel regional y local, y atento al hecho de que los valores disponibles con validez estadística para el nivel municipal datan del censo de 1991, en esta caracterización utilizaremos la información de la Encuesta Permanente de Hogares procesada para agregados menores que el conurbano bonaerense.

⁹³ Los datos de la EPH elaborados por el INDEC para agregados menores al conurbano bonaerense se presentan por cuatro zonas homogéneas (GBA 1, 2, 3, y 4). “Los Tilos” forma parte del último agregado, GBA 4.

Cuadro VI. 4**Indicadores laborales. Gran Buenos Aires, GBA 1, 2, 3 y 4 (Los Tilos). 1991 y 2000**

	Total GBA		GBA1		GBA2		GBA3		GBA4	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Tasa de actividad de 14 y más	53.7	58.4	54.3	59.4	52.4	58.4	51.1	55.9	56.9	60.2
Tasa de actividad de varones	74.3	73.5	71.4	68.0	73.2	74.2	72.7	71.4	77.1	75.6
Tasa de actividad de mujeres	34.6	44.4	39.4	51.8	34.2	45.0	32.0	40.8	36.1	45.1
Tasa de empleo	50.0	47.9	52.6	50.1	49.4	48.5	47.6	47.2	52.1	47.7
Tasa de desocupación de los jefes	4.8	12.5	1.8	10.3	3.8	10.1	4.8	11.6	6.3	15.1
Tasa de subempleo horario	8.0	16.5	8.1	14.7	7.0	16.2	8.0	16.2	8.9	17.2
Demandantes de empleo	19.6	43.8	19.4	41.1	20.3	42.4	17.1	41.0	21.2	47.0
Asalariados sin jubilación	34.2	40.6	24.3	31.2	34.4	37.9	33.4	41.5	41.7	43.7
Ocupados en industria	26.8	18.4	21.4	19.2	29.1	18.5	25.7	17.8	26.9	18.6

Fuente: Morano, Lorenzetti, Parra, 2002

Si bien el GBA4 es el agregado que presenta las tasas de actividad más altas del Conurbano, su población es la que en menor medida ha incrementado su participación en el mercado de trabajo en la última década. Tal como se observa en el cuadro anterior, el aumento en los niveles de actividad está a cargo de las mujeres. En este sentido, Morano et. al. (2000:13) señalan que fueron particularmente las más jóvenes –hasta 29 años– quienes en mayor medida se volcaron al mercado de trabajo. Es posible pensar que el deterioro de la situación laboral de los otros miembros del hogar es lo que haya impulsado, en parte, a estas mujeres a incorporarse a la fuerza de trabajo; especialmente si se tiene en cuenta que en la mayoría de los casos se trata de mujeres con niños pequeños y escasas posibilidades de garantizar cuidado institucional para los pequeños, por fuera del limitado sistema público y de ONGs de guarderías y jardines maternales. Interesa destacar que los varones, a diferencia de las mujeres, disminuyeron su participación en la actividad, probablemente desalentados por la falta de oportunidades quedando fuera del mercado de trabajo (Morano, Lorenzetti, Parra, 2002).

El GBA4 es el espacio en el cual la tasa de empleo cayó más abruptamente, pasando de 52,1% a 47,7%. Asimismo, las condiciones del empleo se volvieron más precarias, aumentando considerablemente el subempleo horario y los asalariados sin jubilación. Estos indicadores de precariedad laboral se complementan con el incremento de los niveles de desocupación en la región. Si bien, los porcentajes de población desocupada crecieron para el total del conurbano de 5,7% en 1991 a 16,5% en 2000, en el GBA 4, al cual pertenece “Los Tilos”, la tasa de desempleo trepó de 6,4% en 1991 a 18% en 2000.

Cuadro VI. 5 **Tasas de desocupación Gran Buenos Aires, GBA 1, 2, 3 y 4 (“Los Tilos”). 1991/2000**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total GBA	5.7	7.0	10.6	14.8	19.1	21.3	15.6	15.1	16.1	16.5
GBA 1	3.5	4.0	6.4	10.4	12.7	11.8	9.8	13.6	15.6	15.1
GBA 2	4.9	7.2	9.1	12.9	17.0	18.4	12.7	11.5	16.2	15.3
GBA 3	5.9	7.4	10.0	12.5	20.7	22.3	16.9	15.0	13.4	15.9
GBA 4	6.4	8.8	13.0	18.7	20.5	24.1	17.8	17.9	18.0	18.0

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, INDEC. Octubre.

La presión que ejercen los desocupados sobre el mercado de trabajo queda de manifiesto si se observa que la demanda de empleo es la de

mayor crecimiento en el período, pasando de 21,2% en 1991 a 42,0% en 2000. Lo expuesto hasta aquí permite suponer que la situación socio-económica de la población del partido se deterioró significativamente, fundamentalmente por el incremento de los niveles de desempleo y de precariedad laboral. Asimismo, cabe destacar que los incrementos de los niveles de desocupación en el conurbano bonaerense tuvieron efectos muy particulares respecto del deterioro de los ingresos y de la pérdida de la cobertura social asociada al empleo.

2.2 La salud

Tal como adelantamos, el municipio de “Los Tilos” registra altas tasas de natalidad. En el 2000 ocurrieron en el territorio de la Provincia de Buenos Aires 249.245 nacimientos, los que se expresan en una tasa de natalidad del 17,4 ‰. De esos nacimientos, 46% ocurrieron en los partidos del segundo cordón del conurbano (116.381) y 16,8% en el primer cordón (41.934). En el partido de “Los Tilos”, en particular, ese mismo año ocurrieron 7.000 nacimientos, que representan una tasa de natalidad de 18,5 ‰.

Cuadro VI. 6 Hechos Vitales. Provincia de Buenos Aires, conurbano bonaerense y “Los Tilos”. 2000

Región	Nacidos Vivos	Tasa Nat.	Defunci ón 1 año	TMI	Def. Menores de 28 días	TMF	Def. de 28 días y más	TM Post
Los Tilos	7.079	18.5	122	17.2	60	8.4	62	8.7
1° Cordón	41.934	14.4	541	12.9	337	8.0	204	4.8
2° Cordón	116.381	18.6	1942	16.6	1188	10.2	754	6.4
Total Conurbano	158.315	17.3	2483	15.6	1525	9.6	958	6.0
Resto Pcia.	90.930	17.5	1254	13.7	770	8.4	484	5.3
Total Pcia	249.245	17.4	3737	14.9	2295	9.2	1442	5.7

Fuente: Dirección de Informatización Sistematizada. Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, 2000, Boletín N°1 Estadísticas Vitales.

Los distintos territorios que componen el conurbano bonaerense presentan características diferentes en su perfil epidemiológico. Las diferencias más marcadas se dan entre los diferentes cordones. Las características del perfil epidemiológico del segundo cordón del conurbano se asocian a atributos ya descriptos, como son una mayor tasa de crecimiento, mayores porcentajes de población joven en relación con el primer cordón y el

resto de la provincia, muy deficitarias condiciones de vida y una menor concentración de recursos de salud. La tasa de mortalidad infantil viene disminuyendo lenta pero sostenidamente a lo largo de los años. El conurbano bonaerense concentró el 65% de las defunciones infantiles (menores de 1 año) ocurridas en la provincia (3.737). El segundo cordón del conurbano concentró las peores tasas promedio con un 16,6%. En el partido de “Los Tilos” ese mismo año la tasa de mortalidad infantil se situó en el 17,2 %, con 122 defunciones de menores de 1 año.

Cuadro VI. 7
Evolución de la Tasa de Mortalidad Infantil. Provincia de Buenos Aires, Conurbano Bonaerense y “Los Tilos”. 1991 – 2000

Partido	Tasa de mortalidad infantil										
	1991	1992	1993	1994	1995	* 1996	1997	1998	1999	2000	
Los Tilos	27.5	24.7	24.7	21.6	21.6	28.6	19.2	21.7	22.1	17.2	
1er. Cordón	21.7	17.6	16.9	18.1	17.9	17.6	15.7	16.2	15.1	12.9	
2do. Cordón	25.1	24.4	23.1	23.3	22.4	22.5	20.5	20.4	18.4	16.6	
Conurbano	24.1	22.3	21.3	21.8	21.1	21.2	19.1	19.3	17.5	15.6	
Rest. Prov.	20.7	21.1	20.0	18.8	18.8	16.5	16.2	16.6	15.0	13.7	
Total Prov.	22.8	21.9	20.8	20.7	20.3	19.4	18.0	18.3	16.6	14.9	

Fuente: Dirección de Informatización Sistematizada. Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires

La relevancia de la problemática de salud del grupo materno infantil se evidencia en la cantidad de partos que realiza el hospital por año. En el año 2000, en el Hospital Provincial se realizaron 3.461 partos, ocupando el 6to lugar en los establecimientos provinciales y municipales de la provincia de Buenos Aires.

Aspectos financieros municipales

En términos financieros, el municipio de “Los Tilos” se caracteriza por tener una alta dependencia en términos de recursos, y una importante inflexibilidad del gasto, así como una relación de personal cada 1000 habitantes que está entre los promedios de los municipios de la región.

En relación a sus niveles de autofinanciamiento, “Los Tilos” es una expresión de las tendencias generales de los municipios del Conurbano, y al igual que aquellos cuya población presenta problemas de ingresos

tienen bajos niveles de autonomía financiera. Sólo 46,77% de sus recursos derivaron en 1997 del pago de tasas y otras contribuciones comunales; el agravamiento de las condiciones socioeconómicas de la población permite suponer peores valores que los relevados y por ende una mayor dependencia de la provincia.

Los valores de aportes vía coparticipación de salud (16,58 \$/hab. por coparticipación en salud)⁹⁴ refuerzan el cuadro, ya que están apenas por encima de los promedios del Conurbano, aunque debe considerarse que se trata de un municipio con hospital a cargo en el momento de la medición.

Con relación al gasto en personal, el municipio de “Los Tilos” es uno de los que más creció en este período, pasando de 28 millones de pesos en 1995 a 32 millones de pesos en 1998, mientras que la participación también subió de representar 58% del gasto total a 60,11%⁹⁵; un 70,26% de sus gastos corrientes afectados a gastos en personal⁹⁶. La *inflexibilidad del gasto* puede afectar también la autonomía, en tanto puede implicar profundas dificultades para asignar recursos *ad hoc* para dar respuesta a problemas planteados por la población.

En el comportamiento de este indicador no parece haber correlación con las características socioeconómicas de los municipios. En todo caso, se expresan diferencias que en dos aspectos parecen estar presentes en el caso analizado: la dimensión de los servicios (básicamente determinado por la jurisdicción del hospital); y la organización de distintas estrategias de legitimación.

Los valores más actuales disponibles acerca de la cantidad de agentes cada 1000 habitantes coloca al partido de “Los Tilos” entre el promedio, con 6,94 agentes/1000 habitantes, mientras el promedio del conurbano es de 7,09 agentes/1000 habitantes⁹⁷.

4. La esfera de la salud

La organización del subsector público de salud en el municipio de “Los Tilos” tiene como objetivo brindar cobertura médica a la población que no cuenta con un seguro de salud específico o alternativo ni tiene capacidad de pago para procurárselo por sus propios medios. El modelo

⁹⁴ El promedio del conurbano es \$ 12,84/habitante por coparticipación en salud.

⁹⁵ Elaboración propia con base a datos de la Subsecretaría de Asuntos Municipales e Institucionales.

⁹⁶ *Ibíd.*

⁹⁷ Datos provistos por el Instituto de Previsión Social de la Provincia para 1999.

adoptado para alcanzar este objetivo es el de la provisión directa a través de un conjunto de efectores públicos de jurisdicción provincial y municipal. El esquema contempla la prestación gratuita de los servicios para lo que constituye la “población objetivo” del sistema, y el cobro de aranceles a obras sociales y prepagas en caso de que los usuarios cuenten con cobertura en salud de alguna naturaleza.

Hasta fines del 1999, los 31 centros de salud correspondientes al primer nivel y el Hospital estaban bajo jurisdicción municipal. A partir de esa fecha, este último pasó a jurisdicción de la provincia, quedando así bajo jurisdicción municipal solo los establecimientos del primer nivel.

Los Centros de Salud y Salas de Primeros Auxilios del partido reconocen diferente origen. Una parte de ellos surgió por iniciativa de distintas organizaciones barriales (Sociedades de Fomento y Uniones Vecinales) quienes fueron demandando al municipio aportes diversos (cesión de los predios, materiales para construcción, equipamiento, recursos humanos). Otros se originaron en planes provinciales (Plan Muñiz, Atamos, traillers del Programa Salud con el Pueblo), resultando distintos tipos de arreglos público-privados en su gestión.

Hacia mediados de la década, se efectivizó la descentralización de los establecimientos del primer nivel, transfiriéndose a jurisdicción municipal las seis unidades sanitarias creadas por el denominado Plan Muñiz, así como el personal afectado a las mismas. De esta manera, se unificó la dependencia municipal de todos los efectores del primer nivel.

El incremento de la desocupación tuvo consecuencias críticas en la presión de la demanda hacia al subsector público, que debió asumir la atención de quienes perdieron su cobertura en salud. Según datos del censo 2001, 4.512.315 habitantes (52%) carecían en los partidos del Conurbano Bonaerense de cobertura médica por obra social o plan médico o mutual. En el partido de “Los Tilos” estos valores trepaban entonces a 65,5%, es decir, 250.000 personas. El incremento de esas tasas en los últimos años permite estimar un importante crecimiento para estas cifras. Como consecuencia de esta situación, la atención en establecimientos asistenciales tanto del primer como del segundo nivel aumentó en el partido de “Los Tilos”, pasando de un total de 440.000 consultas en 1996 a 582.000 consultas en 1998.

En el período analizado, la organización del sector salud en el nivel central municipal atravesó por distintas transformaciones tendientes hacia su integración con otras políticas sociales. Con el inicio del período, y basados en la normativa provincial orientada a promover la reorganiza-

ción de las estructuras organizativas,⁹⁹ se creó la Secretaría de Salud y Acción Social, de la cual dependería la Subsecretaría de Salud. Las acciones relacionadas con el primer nivel de atención se concentrarían en la Dirección de Medicina Preventiva¹⁰⁰, mientras que la gestión del hospital municipal se reservó para un organismo con status de Dirección General dependiente directamente del Intendente Municipal¹⁰¹.

Hacia 1996, se estableció una Subsecretaría exclusivamente a cargo de salud, reorganizando sus dependencias en la Dirección General de Atención Primaria de la Salud (incluye la Coordinación de Unidades Sanitarias, la Coordinación de Programas de Salud) y la Dirección General de hospital.

La jerarquía que tuvieron en este período los programas con financiamiento externo se puso en evidencia en la inserción institucional de las coordinaciones de programas dependientes directamente del Secretario de Salud y Acción Social; se sitúan la Coordinación de Programas Nacionales y Provinciales, la Coordinación del Programa Materno Infantil y la Coordinación de Programas Sociales.¹⁰²

La ley provincial 11.757 fundamenta la reorganización de estructuras que se realiza hacia 1999 y 2000, de relevancia para nuestro análisis. En primer lugar, la creación de la Dirección del “Centro de Capacitación, Docencia e Investigación en Salud”, dentro de la Dirección General de Atención Primaria de la Secretaría de Salud y Acción Social (Decreto 2897/99); y en segundo lugar, la modificación del rango que tienen las instancias de coordinación de los programas, el Programa Materno Infantil baja al rango de Jefatura, dependiendo de la Dirección General de Unidades Sanitarias.

5. La esfera del empleo

En el período que analizamos, la gestión de las iniciativas municipales vinculadas a la creación de empleo estuvo a cargo de diferentes áreas del gobierno local. En el inicio del período e impulsados por la normativa provincial, orientada a promover la reorganización de las estructuras organizativas,¹⁰³ se modificó el organigrama municipal y con él las áreas

⁹⁹ Ley 11.685. En el capítulo V se presenta un desarrollo de estas reformas y sus consecuencias en los municipios de la región.

¹⁰⁰ Ordenanza 1297 de 1995.

¹⁰¹ Decreto 1335 de 1995.

¹⁰² Decreto 1031 de 1996.

¹⁰³ Ley 11.685. En el capítulo V se presenta un desarrollo de estas reformas y sus consecuencias en los municipios del Conurbano Bonaerense.

de producción y empleo. En diciembre de 1995 se suprimió la Secretaría de la Producción y se creó la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo, de la cual dependería la Subsecretaría de la Producción, la Dirección General de Planeamiento y la Dirección General de Política y Control Ambiental. La Subsecretaría de la Producción tiene bajo su jurisdicción dos direcciones: Dirección de Desarrollo Económico Productivo y Dirección de Empleo.

En 1996 se reorganizaron nuevamente algunas de las áreas del municipio, entre ellas la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo. Estas modificaciones van dando cuenta de la orientación del gobierno local y del rol que comenzó a asumir en materia de promoción del empleo y la producción. En el nuevo organigrama, se suprimió definitivamente el área de Producción y se creó la Subsecretaría de Desarrollo Económico y Social, que contiene a la Dirección de Desarrollo Económico, la Dirección de Empleo, la Dirección de Entidades Intermedias y la División Administrativa (Decreto 1031/96). Los cambios en el organigrama municipal reflejan, en parte, la importancia que cobra la problemática del desarrollo local en la agenda del gobierno municipal y en su plan de gobierno. Las políticas de empleo –que comenzaron a gestionarse en el municipio, a través de experiencias piloto durante ese mismo año– se integraron paulatinamente, a través del Programa Municipal de Empleo, a esa misma lógica.

La inserción institucional de la coordinación del Programa Municipal de Empleo no apareció formalmente en el organigrama sino hasta 1999, momento en el que se creó la Secretaría Privada, de la cual dependerían la Coordinación General del Programa de Promoción del Empleo para Familias sin Trabajo.

Las modificaciones en la estructura de la Secretaría de Planeamiento y Producción y la formalización de la Coordinación General del Programa de Promoción del Empleo para Familias sin Trabajo, como parte de la estructura municipal, reflejaron los cambios que ocurrieron en la gestión de los programas vinculados a la generación de empleo.

Mientras la Coordinación concentró la gestión de los Programas TRABAJO y Barrios Bonaerenses, quedaron bajo la órbita de la Secretaría de Planeamiento y Producción otros programas de menor envergadura y más vinculados a la generación del empleo a través de micro-emprendimientos y emprendimientos productivos, por ejemplo, Programa Crear Trabajo.

La relevancia que cobró el Programa Municipal de Empleo se manifestó, también, en la evolución del presupuesto municipal. En 1997, el municipio destinó algo más de seiscientos mil pesos a la promoción del

empleo, repartidos en erogaciones corrientes y erogaciones de capital. Hasta ese momento aún no aparecía en el presupuesto municipal la asignación de una partida específica para gastos en personal asignado al Programa. En 1999, el municipio destinó un monto aproximadamente cinco veces mayor a la promoción del empleo, al que se deben sumar gastos en personal por casi setecientos mil pesos.

6. El gobierno local

Por último, destacamos dos elementos relevantes del contexto local ya aludidos. En primer lugar, el período analizado se corresponde con dos periodos consecutivos del mismo partido y la misma persona a cargo del ejecutivo municipal: el primero, que va de diciembre de 1995 a 1999, y el segundo, que va de diciembre de 1999 al 2003.

En segundo lugar, las dos gestiones estuvieron muy dominadas por una tendencia a cristalizar los cambios en la estructura institucional municipal. En este sentido, los cambios en la estructura orgánico funcional ayudan a iluminar los procesos de adecuación y/o estrategias de apropiación del municipio respecto de los programas externos.

Distintas iniciativas muestran la preocupación del gobierno en promover cambios en la estructura de gestión municipal. La sucesiva institucionalización de modificaciones en la estructura orgánica funcional muestran los esfuerzos por adaptar la organización a los distintos momentos de desarrollo de las políticas públicas. En términos de las reformas más globales, también se produjeron distintas iniciativas para avanzar en el fortalecimiento institucional, entre otras, cabe destacar el Acta-Acuerdo firmada con el Instituto Provincial de la Administración Pública en 1996¹⁰⁴ con el propósito de acompañar las transformaciones que se desarrollan en la estructura municipal.

¹⁰⁴ Ordenanza de ratificación 4670/96.

CAPÍTULO VII

El PROMIN desde una perspectiva local: ¿“Caja de herramientas” o “locomotora” de política sanitaria para el primer nivel?

En este capítulo reflexionamos en torno a los procesos de gestión local de un programa orientado al combate de la pobreza, el PROMIN (Programa Materno Infantil y Nutrición), interrogando sobre su articulación en (y con) la política local de salud. Recuperamos este análisis desde una mirada diacrónica, con la intención de captar en los grandes procesos la toma de posición de los actores y sus consecuencias para la generación de una política local desde la reorientación de un programa nacional.

1. El proyecto como conjunto de acuerdos Nación-Provincia-Municipio. Su dinámica en el entramado local

Aunque con antecedentes, que se remontan hacia fines de la década de los ochenta (“Programa ATAMDOS” en 1988 y “Salud con el Pueblo” en 1990), el desarrollo en el Conurbano Bonaerense del PROMIN –inspirado en la estrategia de atención primaria de la salud– constituyó probablemente la intervención de mayor alcance y profundidad en aquellos municipios que estuvieron bajo programa. En anteriores trabajos (Chiara, Di Virgilio, Cravino y Catenazzi, 2000), percibíamos al desarrollo de esas políticas públicas fuertemente influido por la naturaleza y dinámica de las relaciones intergubernamentales y por las reglas de juego que dominaban el espacio local de implementación; estos factores permitieron comprender el sentido de sus resultados, más allá de las orientaciones

inherentes a los programas. Este análisis avanza en los modos a través de los cuales estas intervenciones modificaron su diseño, y las condiciones que hicieron posible (o dificultaron) su articulación en una política local para el sector.

El primer nivel de atención en el Municipio “Los Tilos” reconoce la misma génesis que en el resto del Conurbano Bonaerense (Chiara, 2000a); un desarrollo tardío en los años que rodean la retirada de la dictadura y la llegada de la democracia, a través de la creación de centros de salud y salitas de primeros auxilios promovidas por las Sociedades de Fomento y las Uniones Vecinales. Este fenómeno se expresó también a través de distintos arreglos público-privados de gestión en estos efectores y una particular relación entre los centros y salitas con la Secretaría de Salud, a través de respuestas a distintas demandas de dichas organizaciones. Este origen público-privado (que es previo a las tendencias globales a la privatización) hace que los procesos de reforma que el PROMIN expresa se hayan enfrentado a problemas particulares, reconfigurando la agenda de la implementación a nivel local. Este análisis debe reconocer, en primer lugar, el conjunto de los acuerdos político institucionales explícitos e implícitos entre la Nación, la Provincia y el Municipio expresados en el proyecto y las diversas posiciones de los actores.

El programa PROMIN se desarrolló en el municipio desde 1994¹⁰⁵ hasta el año 2000, habiendo incorporado bajo programa al hospital –municipal hasta 1999– y a 22 de los 31 centros de salud municipales. La población objetivo alcanzó a casi cinco mil embarazadas y veinticinco mil niños menores de 6 años; correspondió con la segunda etapa¹⁰⁶ del primer tramo del préstamo denominado PROMIN I, inversión que comprendió un total de 100 millones de U\$S (Naciones Unidas, 1999). Tal como analizamos anteriormente, este período se caracterizó en lo local por la consolidación del ejercicio de un conjunto de funciones por parte de los municipios, proceso que fue dándose en este sector a través de la transferencia de servicios y por medio de la implementación de distinto tipo de programas; nuestro caso de análisis es expresión de este proceso más general.

Las acciones del programa en el partido se encuadraron en el denominado Sub-proyecto Regional, implicando una inversión aproximada

¹⁰⁵ Si bien el convenio se firmó a fines de 1995, el proyecto se entregó formulado en junio de 1994 (Entrevista al Responsable Oficina Regional, 1999).

¹⁰⁶ Esto significa que en el diseño de este proyecto se recuperan aprendizajes derivados de la experiencia del primer proyecto PROMIN, Florencio Varela.

de 45 millones de dólares (PROMIN Provincia de Buenos Aires, s/f, Proyecto Regional. Material de Difusión). Su alcance regional y los contenidos programáticos tuvieron como requisito la generación de importantes acuerdos entre los municipios involucrados en el Sub-proyecto y dio lugar a la creación de una instancia de gestión específica como fue la Oficina Regional.¹⁰⁷ Según el esquema previsto en el Subproyecto, este organismo debería permitir desconcentrar territorialmente funciones de la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) (Ibid, Tomo II, p 162). En este sentido, los intentos iniciales estuvieron centrados en la generación de espacios regionales, en particular a través de encuentros con los Secretarios Municipales; ésta fue la estrategia adoptada hasta el momento en que se comenzó a trabajar en los centros de salud (momento denominado de “ingreso bajo programa”); entonces, el nivel de intervención pasó a ser casi exclusivamente el municipio (Entrevista a equipo de la Oficina Regional, octubre de 2000). La relación con los Intendentes Municipales fue importante pero se daba desde la Coordinación de la UEP o las autoridades del Ministerio de Salud en torno a momentos críticos de la implementación del proyecto regional.

En el marco de los objetivos generales del programa, las metas que se propuso el Subproyecto para la región se orientaron a la reducción de tasas (mortalidad infantil, mortalidad fetal), mejoras en la cobertura (inmunizaciones, atención del parto y controles de población infantil y mujer gestante) y disminución de la morbilidad en enfermedades que en términos relativos presentó en esta región valores críticos.¹⁰⁸ Como puede advertirse, el programa ponía el foco en resultados relativos a la mejora de los indicadores de la salud materno infantil, al tiempo que tematizaba muy débilmente (o más bien omitía) las cuestiones relativas a los cambios en el modelo de atención. En parte, esta contradicción en el diseño pre-

¹⁰⁷ Esta reconstrucción y las reflexiones que se derivan en relación al caso están inspiradas en largas conversaciones que mantuvimos con el equipo de la Oficina Regional intentando sistematizar el trabajo desarrollado. Agradecemos muy especialmente al equipo de la Oficina Regional por abrir su experiencia y reflexión crítica acerca de su práctica.

¹⁰⁸ Las metas según el documento del Sub-proyecto fueron: reducir la tasa de *mortalidad infantil* a 20 por mil al tercer año; reducir la tasa de *mortalidad fetal* tardía a 7,9 por mil al tercer año; mantener la *cobertura en inmunizaciones* al 90%; control del sarampión, erradicación del tétanos neonatal, disminución de la morbilidad por diarreas e infecciones respiratorias agudas, reducción de la mortalidad por accidentes en menores de cinco años; cobertura para toda la región de 80% de *atención del parto*; cobertura de 80% de los *controles de la mujer gestante* y de la *población infantil* (PROMIN, Documento Subproyecto Regional, Tomo I, pp. 83-4).

anuncia la agenda de la implementación local (y regional en este caso) del programa.

El proceso de formulación del PROMIN en “Los Tilos” reconoció distintos momentos a través de los cuales fueron reorientándose las coordenadas del Programa marco, dados los acuerdos desarrollados en los distintos niveles del Subproyecto. En los inicios de la implementación, el nivel regional (la Oficina Regional, en este caso) fue un espacio de gestión en tanto *constitución de la demanda*, con la particularidad de mediar entre la lógica normativa, que orientaba el gerenciamiento del programa, y la lógica política que caracterizó el proceso de constitución del primer nivel de atención. El análisis de este proceso daría lugar a reflexiones relevantes con relación a la validez y alcance de la desconcentración de la gestión –en particular en una provincia de la magnitud de la de Buenos Aires–; sin embargo, las preguntas que orientan este trabajo hacen entrar a la Oficina Regional de la UEP solo como actor de los procesos locales. Desde esta perspectiva, resulta sugerente aproximarnos a este caso como expresión de la reasunción por parte del gobierno provincial (a través de diferentes actores y modos de intervención) de un protagonismo en la definición de políticas para el primer nivel de atención; volveremos sobre este punto más adelante.

Dada la centralidad que tuvo la focalización en el diseño del programa, la incorporación de centros de salud y la definición de los Centros de Referencia (Entrevista a equipo de la Oficina Regional, octubre de 2000) se constituyó en la cuestión central de la agenda de la formulación del proyecto; los Secretarios de Salud y el Director de la Región Sanitaria¹⁰⁹ fueron los actores principales del entramado en este proceso, junto a la Oficina Regional y la UEP (Unidad Ejecutora Provincial). Como sucede en otros casos, el papel de los Concejales Municipales estuvo acotado a la convalidación de los convenios suscriptos por los Intendentes Municipales y posteriormente al control de la gestión, vía pedidos de informes e interpelaciones a funcionarios a cargo del programa (Coordinador y Secretario).

Las orientaciones presentes en el subproyecto ponen en evidencia que si bien el PROMIN fue una intervención representativa de los procesos de reforma (tanto por como define su población objetivo como por su modalidad de gestión), recuperó la tradición de la atención primaria de la salud (APS) iniciada hacia fines de los años setenta. En esta combina-

¹⁰⁹ El Ministerio de Salud de la Provincia se encuentra organizado en Regiones Sanitarias en tanto instancias desconcentradas de gestión.

ción de “focalización”, “gestión por proyecto” y “estrategia de APS”, puede hallarse el origen de las tensiones que caracteriza la dinámica de gestión local, o dicho de otro modo, la trama contradictoria sobre la cual se “teje” la gestión local. En su componente salud¹¹⁰, se trataba de un programa focalizado pero que cubría a 22 de los 31 centros de salud. La definición de los centros dio que hablar en el proceso de formulación; su tratamiento se puso entonces en clave “técnica”, poniendo en cuestión (frente a los criterios objetivos de la focalización territorial) la validez y confiabilidad de los datos utilizados. En expresiones de un funcionario municipal “los (centros) que no entraron fue porque estaban en zonas no NBI pero esto es totalmente relativo. Primero por la movilidad que hay de gente en los barrios. Segundo porque los indicadores en sí tampoco marcan demasiado la realidad. Pueden definir pobreza estructural: quien tiene primario incompleto, no tiene baño y duermen dos por habitación, hace más de un año que está sin trabajo y sin obra social. No tiene empleo, recursos, comida ni salud. En el barrio San Martín, en cantidad de población encontramos que hubo algún error en la cantidad de chicos en la zona de la sala La Perla, donde teníamos muchos chicos en un lugar donde no los había y muy pocos en un lugar donde había muchos. En ese primer momento, era problemático porque teníamos que cumplir con un pediatra cada tantos chicos; eso lo acomodamos”. (Entrevista a Funcionario Municipal, 2001)

El modelo a alcanzar por el programa se orientó hacia la *estrategia de atención primaria* y el *desarrollo de los denominados Sistemas Locales de Salud (SILOS)* (Documento del Sub-proyecto, Tomo I, p. 7). La *estrategia de atención primaria de la salud* se hizo operativa a través de distintas acciones orientadas a lograr la programación integrada por necesidades y la cobertura total; las nuevas modalidades organizativas; el recurso humano y las tecnologías apropiadas; la reorientación del financiamiento sectorial, y la participación social (Documento del Sub-proyecto, Tomo I, pp. 80-1). Una segunda estrategia estuvo orientada a la conformación de *Sistemas Locales de Salud (SILOS)*¹¹¹, entendidos como la mínima unidad administrativa, jurídica y política tendiente a favorecer la función protagónica de los actores locales con capacidad de decisión (Ibid, Tomo I, p. 82).

En el marco de estos lineamientos, el municipio como actor del entramado se enfrentó a una tensión: mientras las estrategias se promovían desde un programa con altos niveles de centralización en el nivel nacional, el campo sobre el que éstas se desplegaban eran los establecimientos

¹¹⁰ Aquí recortamos a los aspectos sustantivos del componente salud exclusivamente.

¹¹¹ Inspirada en la estrategia de la Organización Panamericana de la Salud. Ver al respecto, OPS, 1998.

del primer nivel de jurisdicción municipal, resultado algunos de la descentralización de servicios del Plan Muñiz operada años atrás y otros de la iniciativa de instituciones intermedias y del propio municipio. Si bien no se modificaron sus objetivos ni en sus metas, el propio proceso de articulación en los sucesivos Planes Municipales fue planteando la necesidad de definir estrategias muy asociadas a la gestión de los servicios. Esto llevó a jerarquizar objetivos intermedios, no definidos en el diseño original y explicitados sobre la marcha; los planteos en torno a los cambios en el “modelo de atención” reconocieron elaboraciones conceptuales de parte de la UEP, que fueron la base del trabajo de los supervisores capacitantes (UEP Buenos Aires, Modelo de Atención, Documento de trabajo, s/f.). Este proceso no parece haber sido exclusivo del municipio estudiado sino que reconoce un alcance mayor en el espacio de implementación de la Provincia de Buenos Aires.

A diferencia de otros programas contemporáneos al PROMIN, éste se caracterizó por un flujo importante de inversiones a través de distinto tipo de recursos; este aspecto ha sido particularmente destacado por nuestros entrevistados a lo largo de la investigación.

En este sentido, resulta necesario conocer cuáles fueron esas inversiones para comprender los procesos de gestión desencadenados al interior de la organización municipal; los recursos invertidos (tanto en términos de inversiones físicas como en el financiamiento de gastos recurrentes¹¹², los que luego serían financiados en su totalidad por la contraparte muni-

¹¹² Los recursos eran. *Infraestructura*: correspondía a la adecuación de los edificios de los centros de salud a los modelos propuestos en 22 centros de ellos. Este ítem era financiado en su totalidad por el BIRE. *Capacitación*: estaba destinada al pago de docentes especializados, supervisores capacitantes y movilidad de los asistentes. Este ítem era financiado en su totalidad por el BIRE. *Comunicación Social*: comprometía el desarrollo de estrategias comunicacionales dirigidas a la población beneficiaria, a los funcionarios y técnicos involucrados en la ejecución del PROMIN y a los decisores políticos. Este ítem era financiado en su totalidad por el BIRE. *Insumos*: medicamentos (antibióticos, vitamina D, sulfato ferroso) para el embarazo, parto, puerperio y para el tratamiento de patologías prevalentes. Alimentos necesarios para la recuperación de desnutridos y las nodrizas. En algunos casos estaba financiado por la contraparte municipal (material de curaciones, limpieza) y en otros (medicamentos), como gasto recurrente financiado por la contraparte nacional. *Vehículos*: dos Ambulancias para el traslado de pacientes y dos vehículos para el traslado de muestras. Este ítem era financiado en su totalidad por el BIRE. *Recursos Humanos*: correspondía a los salarios del personal médico y no médico que en “Los Tilos” ascendieron a un total de 60 profesionales en los centros de salud (20 pediatras, 21 tóco ginecólogos, 18 auxiliares de enfermería y un técnico de laboratorio); estos fondos eran aporte del tesoro nacional a modo de contraparte.

cipal, receptora del proyecto) tuvieron que ver con infraestructura, capacitación, comunicación social, equipamiento médico y no médico, insumos, vehículos y recursos humanos. Los recursos se estimaron en relación a los *módulos*¹¹³ que –en el marco del programa– establecieron cantidad de recursos humanos y materiales necesarios para el cumplimiento del *modelo programático base* conforme a la cantidad de población presente en cada área programática¹¹⁴. En esta lógica, la discusión sobre la cantidad de población de referencia se tornó una discusión central, tal como aludía más arriba nuestro entrevistado.

Los denominados “gastos recurrentes” (recursos humanos, medicamentos, alimentos para desnutridos y nodrizas) se financiaron de forma decreciente por los fondos del Préstamo BIRF y creciente por parte del municipio con aporte presupuestario municipal: 100% el primer año, 70% el segundo y 30% el tercero; este es un atributo a destacar ya que implicó el compromiso de aporte de contraparte de forma creciente, aspecto novedoso respecto de otros programas sociales.

Según la información presupuestaria disponible, este aporte fue de 638 mil para 1997, 910 mil para 1998 y 1184 mil para el año siguiente¹¹⁵. Una primera mirada de estos datos permitiría deducir que el municipio ha hecho una mayor inversión en Atención Primaria. Sin embargo, el dispositivo previsto por el programa –el financiamiento gradual de los gastos recurrentes– se enfrentó en la práctica con un contexto de restricción de recursos, situación que limitó su potencialidad como herramienta para lograr la sustentabilidad de las transformaciones buscadas. Una revisión del conjunto de gasto municipal muestra que este incremento no parece haber significado un aumento efectivo de la inversión en el primer nivel de atención, ya que mientras aumentaron las partidas destinadas a la contraparte del PROMIN disminuyeron las partidas de Atención Primaria; así las partidas “Atención Primaria” + “PROMIN” en sus distintas expresiones presupuestarias se mantuvieron aproximadamente en 19% del gasto en salud (Ibid.). Probablemente, la provincialización del hospital haya hecho posible una mejor asignación de los recursos

¹¹³ Los módulos se establecían conforme la cantidad de población a cargo, por eso resultaba tan central la discusión en torno a la estimación de la población y los déficits y obsolescencia de la información censal empleada a tal fin (Ibid., Tomo I, p. 84). En “Los Tilos” 8 centros correspondieron al módulo I, 3 al módulo II y 11 al módulo III.

¹¹⁴ Se entiende por área programática al área de cobertura de las acciones que se despliegan desde el centro de salud.

¹¹⁵ Elaboración propia con base a Presupuesto de Gastos 1996/7/8/9, Municipalidad de “Los Tilos”.

conforme los objetivos de fortalecimiento del primer nivel de atención, en el marco de la estrategia de atención primaria; al menos, ese fue uno de los argumentos más fuertes sostenidos por el gobierno local en las discusiones sobre la provincialización del hospital.

Sin lugar a dudas, el problema de la sustentabilidad fue una de las grandes preocupaciones de la gestión de estos programas tanto para los Organismos Multilaterales de Crédito (OMC) como para los distintos actores de las instancias de gestión central. En el programa, el aporte crecientemente de contraparte fue probablemente el instrumento más claramente orientado a garantizar la sustentabilidad¹¹⁶. Sin embargo, la asignación de recursos de parte de los municipios terminó constituyéndose en una de las cuestiones más problemáticas de la gestión del programa; esto comprendió no sólo la asignación de presupuesto de contraparte, sino también el apoyo de recursos humanos para la gestión.

Una de las transformaciones previstas por el programa y que hacen a la dinámica de funcionamiento del *sistema local de salud* fue la organización del *sistema de referencia y contra referencia* entre los centros de salud y el hospital. Éste consistía en definir un conjunto de reglas de juego (“normas”), que se constituyeran en rutinas orientadas a mejorar la atención integral de los pacientes y su tránsito por el seno del sistema de salud¹¹⁷. En el desarrollo de las normas y en la consolidación de esas rutinas, en el plano de las prácticas, confluyeron distintas acciones intencionales y sistemáticas de parte del programa, a saber: la incorporación de recurso humano adicional para las oficinas de articulación; el aporte de equipamiento para hacer posible la descentralización de las prestaciones; el aporte de los supervisores capacitantes y la incorporación de vehículos para el traslado de muestras de los centros de salud hacia el Hospital.

Para el PROMIN, el recurso humano fue un factor crítico del proceso de cambio; probablemente por eso las estrategias de capacitación fueron

¹¹⁶ Entendemos aquí por “sustentabilidad” al aprendizaje institucional y la consecuente modificación de rutinas organizacionales que hacen posible que los cambios que se generan a propósito del programa se mantienen en el tiempo.

¹¹⁷ Estas rutinas implicaban: evitar el traslado innecesario de los pacientes, fijar normas y procedimientos para regular dichos traslados, crear espacio de articulación entre los centros de salud y el hospital bajo la forma de áreas de integración programática, lograr que las mujeres asistan al parto en forma programada en el hospital cabecera, organizar en el segundo nivel la recepción de los pedidos para su correspondiente canalización de los servicios, garantizar en el segundo nivel la atención de la población bajo programa (mujeres en edad fértil, embarazadas y niños hasta los 6 años) derivada en forma programada por los centros de salud (Documento del Sub-proyecto, Tomo I, pp. 96-7.)

las que sufrieron mayores transformaciones. La modalidad originalmente prevista (PROMIN, s/f, Anexo Capacitación del Programa) y operaciona-
lizada en el documento del Sub-proyecto, consistía en la conformación de un *equipo de formadores regionales* “compuesto por profesionales y técnicos de las estructuras municipales y provincial de las áreas de intervención del proyecto, tanto sustantivas como de apoyo” que, organizado desde los equipos locales, participara del diagnóstico de necesidades, la planificación, desarrollo y evaluación de la actividades previstas. Esta estrategia se articuló en distintos tipo de productos: cursos, talleres y jornadas, todos bajo el supuesto de centrar el objeto en “el análisis de la realidad y la resolución de problemas, a partir de las propias experiencias y la acción potenciadora del grupo” (Documento Subproyecto, Tomo II, p. 23-4.), orientadas hacia aspectos sustantivos (salud en el caso analizado) y de apoyo del proyecto (sensibilización, conducción y herramientas de gerencia, sistema de información del proyecto –SIP– y capacitación de formadores regionales).

La reflexión sobre la práctica, sus resultados y dificultades dio lugar a la transformación de esta estrategia “en cascada” por otra más adecuada a la “reorganización de los servicios y de los roles y funciones del personal”, insertando a la capacitación en las prácticas de trabajo a través de la Educación Permanente en Servicio (PROMIN, s/f, Capacitación en servicio. Prácticas para compartir Pp. 5-8). El cambio de estrategia implicó la aparición de un nuevo agente en el programa, los *supervisores capacitantes* que, organizados en equipos locales, fueron actores del proceso de cambio a nivel de los efectores. Desde la perspectiva de los actores regionales (OR de la UEP) y locales, el cambio de estrategia fue una respuesta a la inviabilidad de la “capacitación en cascada”; la reasignación de los recursos de horas previstas para talleres de capacitación a horas para supervisores capacitantes con mayor continuidad en los efectores, hizo posible su desarrollo a pesar de lo diseñado originalmente en el proyecto. Desde la perspectiva de los actores regionales (OR de la UEP), la institucionalización del cambio de estrategia sirvió para facilitar el procedimiento ya que la misma venía desarrollándose a escala del proyecto, *“el pasaje de ‘capacitación en cascada’ hacia la ‘supervisión capacitante’ se dio porque en el Proyecto regional este esquema era inviable. (...) La estrategia comienza antes en Nación, pero desde la OR ya contaban con ese recurso. Con la estrategia de supervisión capacitante se hizo más orgánico y conseguimos tener gente en los efectores.”* (Entrevista a profesional del Equipo de la Oficina Regional, 2000).

La organización de la gestión prevista para el nivel local comprendió (además de la articulación en la Unidad Ejecutora Municipal –UEM– de

las áreas Social, Salud, Educación, y Hacienda y representantes de ONGs) la conformación de un equipo técnico formado por: un Coordinador Municipal, un Coordinador Técnico; un Responsable de las Áreas de Salud, Desarrollo Infantil, Nutrición, Capacitación, Administración, Sistema de Información, Infraestructura y Comunicación Social (Documento Subproyecto, Tomo II, p. 169-173). Como veremos más adelante y tal como sucedió también con los planes de empleo, la estrategia adoptada por el municipio fue la de incorporar a la estructura municipal la organización prevista para la gestión del programa, bajo la coordinación de una persona con atributos particulares. Relación personal y de confianza con el Intendente Municipal, capacidad de diálogo en instancias supralocales y manejo técnico de las cuestiones comprometidas en el programa, eran algunos de los atributos de su perfil.

Según el esquema desconcentrado que inspiró al PROMIN, las funciones de la UEM están acotadas a la implementación y a la elaboración de requerimientos de recursos. Sin embargo el análisis de las funciones del actor, que espera constituir el programa, pone en evidencia un conjunto de funciones que, lejos de ser “operaciones simples de decisiones ya tomadas en otra parte”, tienen un nivel de complejidad que radica en la combinación de cuestiones tanto técnicas como políticas. La administración de los gastos recurrentes, la gestión de los procesos de transformación de los efectores, la supervisión de las actividades previstas en los componentes en los efectores, y la articulación con otros programas y recursos, son operaciones complejas que comprometen distintos actores del entramado del programa para su efectiva ejecución y requieren de una permanente re-elaboración de los consensos en torno al programa. Desde la perspectiva de este análisis, la complejidad principal implícita en estas funciones radica en que tienen como objeto de transformación las reglas de juego y rutinas de actores (Secretarios y Directores del Municipio; profesionales, enfermeras y trabajadores sociales; Coordinadores de Programas; jefes de servicios; miembros de organizaciones comunitarias) que se encuentran bajo la órbita de distintas dependencias municipales (e incluso no pertenecen al municipio) y que tienen con lógicas políticas y técnicas diferentes.

La gestión del programa, como proceso político técnico¹¹⁸, convivió así conflictivamente con una tensión que resulta no sólo de la tradicional brecha entre lo ideado en su diseño y la implementación¹¹⁹, sino que se

¹¹⁸ Ver concepto de “gestión”, Capítulo I de este libro.

¹¹⁹ Ver aproximación a perspectiva de la implementación en Capítulo I de este libro.

trató de una tensión derivada del *régimen local de implementación*¹²⁰ en el sector. Si bien el programa tendía a mejorar las condiciones de salud de la población materno infantil, su impacto estuvo muy condicionado por las posibilidades efectivas de intervenir en el primer nivel de atención; esta condición de posibilidad (casi supuesto del programa) provocó tensión con el hecho de que en la provincia de Buenos Aires los efectores del primer nivel de atención (centros de salud y salas de primeros auxilios) estaban bajo jurisdicción municipal, como resultado del proceso de descentralización, previo al programa. La contradicción a la que se enfrenta la gestión se resolverá a través de la disputa entre el municipio y los niveles supra-locales (UEP y UCP), tendiendo a ampliar las competencias en la definición de distintos aspectos del proyecto, definiendo así un espacio de gobernabilidad¹²¹ del Sub-proyecto en la gestión. En el desarrollo de ese conflicto se fueron re-escribiendo las funciones del nivel local y sus capacidades de “redefinir” (siguiendo a Subirats, 1989) los contenidos cristalizados en la formulación. En palabras de un funcionario provincial, el programa implicó una *“recuperación desde el nivel provincial del protagonismo en el primer nivel de atención, habiendo avanzado conjuntamente (provincia y municipio) en una reingeniería del primer nivel”*. En esta dinámica, las tensiones mayores se dieron entre dos actores: la UEM y la UCP.

Frente a esa presencia con protagonismo “compartido” de la UEP (a través de la OR en este caso) y la presencia más técnica de la UCP, el Banco Mundial no aparece como actor de la gestión local, sino mediatisado por la UCP. Las referencias más explícitas se limitan a la participación en las misiones y en alguna representación en algún acto público.

La UEM y el Ejecutivo Municipal fueron los actores principales del entramado de la gestión local; si bien el convenio suscripto con la Provincia fue refrendado por el Concejo Deliberante y se habilitó la apertura de una Cuenta Especial para la gestión de los fondos en la jurisdicción municipal (Ordenanza 4632/96), la participación de este actor se limitó casi exclusivamente en la sanción de la ordenanza municipal. Más tarde, en su implementación el papel del Concejo estuvo acotado a los pedidos de informes de parte de la Comisión de Salud dirigidos hacia el Coordinador Municipal del Programa, centrados –según nuestros entrevistados– en asuntos vinculados a las contrataciones. La “rigurosidad” de las nor-

¹²⁰ Ver concepto de “régimen local de implementación” en el Capítulo I.

¹²¹ Siguiendo a Sotelo Maciel (1997) entendemos por gobernabilidad la relación entre las variables que controla y no controla un actor respecto a un plan.

mas de ejecución de los fondos externas al municipio (los manuales del BIRF), fue señalada por nuestros entrevistados como un facilitador en la gestión de una difícil relación dada la magnitud de los fondos comprometidos.

Las tareas a cargo del municipio implicaron así no sólo el desarrollo de nuevas funciones, sino también una forma diferente de vincularse con los niveles supra-locales, en particular en relación con la *captación de recursos*. Hasta entonces, la captación de recursos externos en los municipios estuvo signada por las relaciones políticas¹²², los cambios fueron importantes tanto en las lógicas que se pusieron en juego en la demanda, como en los actores que fueron adquiriendo relevancia. En relación con el primer aspecto, la gestión por proyecto y los recursos asociados al mismo impusieron una lógica que, sumada a la política, exigió esfuerzos de argumentación técnica para cada una de los requerimientos de reformulación del proyecto inicial.

Esto se relaciona con la segunda observación, relativa a los actores; la implementación del programa tuvo como consecuencia la jerarquización de un perfil de funcionario más profesional, capaz de decodificar la demanda local en clave de las instituciones de financiamiento (el Banco Mundial en este caso); los interlocutores en los niveles supra-locales fueron también diferentes, más profesionalizados y con una lógica de actuación más normativa algunos y con mayor capacidad de reflexión crítica sobre sus acciones, otros. Una lectura de este proceso fue la aportada por sus protagonistas desde miradas que combinan distintos grados de reflexividad y pragmatismo: “[...] *el programa es un instrumento que anuncia lo que va a pasar, o lo que puede pasar...; pero luego en cada proyecto nosotros tenemos que reconstruir el discurso; ese discurso que está escrito hay que reconstruirlo, tiene que volver a circular el mismo discurso del programa entre todos los actores a nivel local o regional; será el mismo discurso pero es forzosamente diferente del discurso del programa; el discurso es otro [...]* Cuando uno intenta relacionar los objetivos de un programa con la acción, se ponen en juego cuestiones que tienen que ver con las percepciones, con la historia, que son cuestiones no universales [...] *El programa es un discurso y la implementación es un organismo viviente y lo que tiene que hacer es recrear ese discurso construido entre los distintos actores del programa*”. (Miembro del Equipo de la Oficina Regional, 2000). Otras expresiones, desde los actores locales enfatizaron el lugar de articulación de la gestión local, “*Como gobierno local el problema mayor era como ponernos entre el programa y la demanda.*” (Coordinador UEM, 2001)

¹²² Un ejemplo paradigmático de esta lógica de relación es la desplegada en torno a la gestión del Fondo de Conurbano (Danani, Chiara, Filc, 1997).

El cambio en las reglas de juego que estos programas expresan, otorga complejidad a este atributo de régimen: la necesidad de articular hacia afuera estrategias para obtener recursos para dar respuesta a las demandas de la población. Sin perder protagonismo, los Intendentes debieron habilitar relaciones con otros interlocutores (internos y externos) combinando de mejor modo componentes políticos y técnicos en el desarrollo de esas estrategias de captación de recursos.

Estas reglas de juego, trabajosamente reelaboradas, desencadenan condiciones cambiantes que hacen emerger distintos momentos en el análisis de la gestión del programa.

2. El programa y la gestión municipal en salud: tres momentos de una relación

Una de las hipótesis que orientó nuestro análisis, es que dada la limitada disponibilidad de recursos¹²³ de parte de los municipios para hacer frente a las demandas de la población (una de las características que configuran el régimen local de implementación en el Conurbano Bonaerense¹²⁴), los programas 'marco' nacionales se articulan en estrategias locales para dar respuesta a 'cuestiones', es decir, asuntos socialmente problematizados acerca de los cuales se decide actuar (Oszlak, O y O'Donnell, G, 1976: 111) y –en ese contexto– se reformulan. Rígidos o flexibles, los proyectos se ponen en acto a través de distintas 'tomas de posición' de distintas unidades estatales y de la sociedad que redefinen su diseño original. En esa toma de posición se pone en evidencia también la diversidad de perspectivas acerca de la cuestión¹²⁵; y estas percepciones están –a su vez– fuertemente condicionadas por la forma en que se constituye la cuestión a nivel macro.

¹²³ Dada la inflexibilidad de gastos y los déficit en la capacidad de recaudación, consideramos más apropiado hablar de "disponibilidad" de recursos para hacer frente a demandas de la población antes de "carencia de recursos".

¹²⁴ Para un análisis acerca de las dimensiones del régimen local de implementación en el Gran Buenos Aires, véase Chiara 2000a.

¹²⁵ Nos parece muy oportuna para este análisis la advertencia que hacen Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell cuando analizaban el ciclo de vida de una cuestión: "Difícilmente encontremos casos en los que todos los actores, incluido el Estado, coincidan en la percepción y valoración del problema social que se ha convertido en cuestión. Además de la toma de posición de cada uno de los actores, en el plano simbólico también se ve un proceso interactivo en que importa la percepción de cada uno acerca de la manera en que los restantes han definido la cuestión" (Oszlak, O y O'Donnell, G, 1976: 116).

Desde el gerenciamiento de las políticas sociales resulta frecuente encontrar que los resultados derivados de estos procesos sean comprendidos como 'desvíos' respecto a los objetivos del proyecto en el proceso de implementación producidos por ambigüedades y conflictos en su formulación primaria" (Oszlak, O y O'Donnell, G, 1976: 113), no atendiendo (al menos en las enunciaciones públicas) al carácter contradictorio de las relaciones existentes entre las distintas unidades que entran en juego en ese proceso. En esta investigación quisimos interrogar a los procesos de gestión en "Los Tilos", indagando cómo la implementación del PRO-MIN contribuyó con la definición de la *cuestión* de la atención de la salud, y, a su vez, cómo las *cuestiones* locales incidieron en su reorganización.

Para comprender la dinámica particular que tiene esta intervención en el partido, debemos considerar dos fenómenos de naturaleza político institucional. En primer lugar, el Intendente que asume en 1995 –Lic. Mario Finkel –tuvo previamente desde su lugar como funcionario provincial un papel activo para la incorporación del partido de "Los Tilos" en el Sub-proyecto regional. En segundo lugar, debe considerarse que el desarrollo del Sub-proyecto coincide enteramente con dos gestiones a cargo del mismo Intendente Municipal (1995-1999 y 1999-2003), aunque con algunos cambios en la Secretaría de Salud; muy probablemente la contemporaneidad de ambos procesos permita explicar ciertas correlaciones entre el devenir del programa y el desarrollo concomitante de la organización municipal, a modo de contrapuntos entre los *tiempos del proyecto* y los *momentos de consolidación de la política municipal en el sector salud*. En este contexto, la inserción del programa en la estructura municipal fue cambiando conforme el nivel de consolidación del gobierno y el progresivo "uso" del programa en función del modelado de una política sanitaria para el primer nivel de atención.

Referíamos en los primeros capítulos a la perspectiva de la implementación¹²⁶; esta mirada nos permite deconstruir y reconstruir los contenidos del programa en función de comprender sus contribuciones a la definición de una política local, así como analizar el modo en que se reorientaron sus lineamientos. En este capítulo presentamos una caracterización de los momentos por los que atravesó esta articulación; la reconstrucción se basa en el análisis de los Planes de Gobierno Municipal como expresión institucional de los objetivos de gobierno, en las normas municipales (en particular las Ordenanzas y Decretos referidos a la forma de organización de la gestión y a la institucionalización de las políti-

¹²⁶ Ver perspectiva de la implementación en Capítulo I de este volumen.

cas), en la información presupuestaria disponible, en los periódicos locales y en las entrevistas realizadas a funcionarios municipales y a responsables de la Oficina Regional y de la UEP, estas últimas como forma de recuperar la explicación de los actores acerca de los procesos y reconstruir una racionalidad basada en la dinámica de las relaciones, más que en la formalidad de los diseños de las propuestas.

De ese análisis, se prefiguran tres momentos: la instalación del programa y las resistencias locales (1995-7); los esfuerzos puestos por la integración del programa al Plan Municipal de Salud (1998-1999); y el último período (1999-2000) caracterizado por la preocupación por la sustentabilidad.

En este municipio, el PROMIN parece haber jugado un papel central en el modelado de una política local dado el énfasis puesto desde el Ejecutivo Local en la estrategia de atención primaria. Sin embargo, este proceso estuvo coordinado fuertemente por la dinámica de la *cuestión hospitalaria*, a la que haremos referencia más adelante, y cuya resolución progresiva parece haber sido una condición para el abordaje (también progresivo) de una política para el sector en el primer nivel.

Las resistencias locales: “no queríamos que el programa se convirtiera en una isla” (1995-1997)

El PROMIN no fue un programa más en el municipio. Y esto fue así, no solo por los recursos que aportó sino también por los instrumentos de gestión que hicieron viable la organización del primer nivel de atención.

Desde el inicio de la gestión del proyecto puede advertirse la importancia que le dio el gobierno municipal al programa, tanto en la exposición pública del mismo como en el modo en el que se articuló con la estructura municipal. La inclusión del partido de “Los Tilos” en el Subproyecto fue promovida y gestionada por quien fuera luego Intendente Municipal, desde su lugar de funcionario provincial (Entrevista a coordinador UEM, 2001); este hecho marcó la jerarquía que tuvo el programa en la agenda de gobierno municipal. Un aspecto que llama la atención fue su alta exposición pública; es destacable la relevancia que le atribuyó el gobernador de la Provincia de Buenos Aires Eduardo Duhalde, al inaugurar el inicio de la primera etapa del PROMIN haciendo referencia al programa entre las iniciativas más importantes de su gobierno (Entre Nosotros, 2da semana de 1996).¹²⁷ Esta centralidad fue puesta también

¹²⁷ Crónica de la inauguración de la Sala San Martín.

en evidencia por el modo como se articuló la Unidad Ejecutora Municipal (UEM) con la estructura municipal; particularidad que encontramos también en la gestión de los programas de empleo. Nos detendremos en este último aspecto.

Tal como lo establecía el Documento del Sub-proyecto, la Unidad Ejecutora Municipal (UEM) a conformarse debería constituir la “*contraparte*” de la UEP y la UCP, contando con responsables locales designados por el municipio para cada uno de los componentes en los que estaba organizado el programa. Sin embargo, apenas asumió el nuevo gobierno municipal, se sancionó la ordenanza a través de la cual se declaraba de interés municipal la ejecución del programa y se creaba la Unidad Ejecutora Municipal (UEM), aunque estableciendo que la misma estaría conformada por un responsable “*de cada una de las áreas del municipio*” (el subrayado es nuestro); y autorizaba al Ejecutivo Municipal a la designación de un Coordinador Municipal y un Coordinador Técnico a efectos de “*garantizar una adecuada coordinación de las autoridades, tanto institucionales como técnicas, entre las distintas instancias municipales*”. El texto y su orientación ponen claramente de manifiesto el interés por internalizar el programa en la organización municipal. En consecuencia, la conformación de la UEM presentó en este partido diferencias con lo esperado para la “*contraparte*”; de la estructura “*ad hoc*” (UEM) que preveía el programa en su diseño, el municipio se orientó a poner en juego a las distintas áreas del municipio, bajo el Coordinador Municipal. Esta toma de posición, que sin dudas constituye un “*nudo*” o “*punto de decisión*”¹²⁸ en la gestión local del programa, tuvo consecuencias también en el modo en que se configurarían sus prioridades y la relación con la agenda local de salud. La conformación de una unidad ejecutora de las características previstas en el diseño del programa tampoco fue neutra sino que apuntó a preservar la agenda del proyecto, conformando como “*contraparte*” a un equipo técnico que pudiera actuar con cierto nivel de independencia de la estructura municipal, y que se articulara con los niveles decisorios a través del Coordinador de la UEM. La pregunta que nos planteamos fue ¿es posible y pertinente buscar la autonomía para la gestión de un programa, si lo que se busca es promover transformaciones en la estructura y dinámica de funcionamiento del sistema local de salud?

¹²⁸ El concepto de “nudo” que proponen Oszlak y O’Donnell se aproxima a la identificación de “puntos de decisión” que trata Bardach. Ver a propósito el concepto en el Capítulo I de este volumen.

Las autoridades locales argumentaron fuertemente a favor de esta decisión desde un principio, “A diferencia de otros municipios en los que dedicaron un equipo para la gestión del programa, en el caso nuestro se utilizó la misma estructura, Contaduría, Tesorería de la Secretaría de Hacienda¹²⁹, designando a alguien con alguna responsabilidad para gestionar los fondos del programa. [...] Este es un gran tema, que se va saldando pero con un costo importante de disputa, de discusión. [...] Todo esto sin cuestionar la prioridad del programa, pero la estructura municipal está tan cargada de cosas que te impide ponerte en condiciones. Hay un gran tiempo de adaptación de la estructura municipal desde Hacienda para la administración del programa: como ingresan los fondos, como se gasta, en las licitaciones, las compras y contrataciones del personal” (Coordinador UEM, 2001).

Tal como señaláramos anteriormente, las funciones previstas para la UEM implicaron un papel mediador entre dos lógicas: la normativa del programa y la política del municipio; este lugar de mediación fue explícitamente advertido por nuestros entrevistados: “Era fundamental que el PROMIN tuviera rango de Dirección por los ‘deberes’¹³⁰ que significaba cumplir con determinadas cosas con el PROMIN Provincia o Región. Lo que para nosotros era parte de la política, para cumplir con lo que nos pedían de provincia o de región, había que desglosarlo. Y muchas veces le decía el Coordinador: ‘tenemos que buscar la manera de traducir al lenguaje de ellos las cosas’, porque si no se daban algunos cortocircuitos entre lo que nosotros generábamos por necesidad y lo que ellos pedían, aunque ellos estaban de acuerdo con nosotros pero que les pedía el programa” (Entrevista a un funcionario del Municipio, 2001).

Las lógicas diferentes estaban expresando también distintos intereses, que se dirimieron algunas veces conflictivamente: “A nosotros con el PROMIN nos podía suceder que se convirtiera en una isla dentro del proyecto municipal por la impronta que traía al traer infraestructura y dinero, esto es, podía convertirse en una isla. Lo que tratamos de hacer es que esto estuviera dentro del proyecto de salud local. Nuestra lucha fue para evitar que el programa se convirtiera en una isla. Si bien con provincia teníamos acuerdos, ellos también tenían sus necesidades y las peleas eran fuertes. Tenían plazos, cuestiones a respetar con Nación y el Banco. Pero nosotros les decíamos: eso está bien, pero esto tiene que ser dentro del proyecto municipal. Les decíamos: vos tenés responsabilidad ahora, pero esto se va a ir retirando y tiene que quedar capacidad instalada. Si no logramos que nos ayude a una planificación trienal o quinquenal, todo se cae. Y actuamos todos juntos: Secretaría de Salud, Atención Primaria Municipales” (Coordinador de la UEM, 2001).

¹²⁹ Nuestro entrevistado refiere a la Secretaría de Hacienda cuando en realidad se denominaba “Secretaría de Economía”.

¹³⁰ Nuestro entrevistado está aludiendo al sentido de las “tareas escolar”.

Por fuera de este debate, los informes de avance elaborados por la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) expresaron notables esfuerzos por encuadrar, frente a la Unidad Central del Programa (UCP), estos acontecimientos a los marcos homogéneos previstos por los esquemas normativos del programa. El informe de avance hace constar la designación de los responsables por cada uno de los componentes (Capacitación y Salud, Sistema de Información y Comunicación Social) (Ministerio de Salud, PROMIN, 1995, Informe de avance septiembre 95/ febrero 96, p. 132). Los actores locales no parecen esforzarse por ajustar su práctica a la normativa del programa; un funcionario municipal explicó que fueron designados sólo responsables de componentes en aquellas funciones no abordables desde la estructura municipal. Por ello, se designaron responsables de Capacitación, Nutrición y Sistema de Información del Proyecto¹³¹; el componente Salud estuvo a cargo de la Dirección de Atención Primaria y el de Administración en la órbita de la Secretaría de Economía.

Este análisis pone en evidencia la “brecha” entre el discurso normativo, particularmente expresado en los documentos grises consultados (proyecto e informes de avance), y aquel discurso orientado a legitimar la reconstrucción del programa en un proceso de gestión más amplio. En este proceso, los actores de los niveles provincial y regional –UEP y Oficina Regional de la UEP–, parecen haber operado como “mediadores” en un entramado en el que se da una distribución de las funciones de planeamiento, financiación y control en el nivel nacional, y de gestión en el nivel local. Desde lo local, el nivel provincial y regional, es visto como un espacio de mediación entre la demanda local y la normativa establecida en el programa marco comprometida con los organismos financieros. Y puede deberse a ello el carácter difuso que asume aquí el Banco Mundial como actor del entramado, situación que no debe generalizarse a otros contextos provinciales, ni a otros programas en la misma provincia.

Dada esta división del trabajo, resultará conflictiva la mediación que necesariamente debe realizarse en los niveles subnacionales entre la demanda de la población y los aspectos técnicos de la oferta. La gestión como *continuo* en el cual se formula-implementa-redefine en todo momento (Subirats, 1989) exigirá el desarrollo de formas de organización

¹³¹ El componente Desarrollo Infantil tenía un responsable que formaba también parte de la UEM; estaba financiado con fondos provinciales. Se excluye de este análisis, acotado al componente salud.

interna que permitan reorganizar y resignificar los programas, institucionalizándolos en el Plan de Gobierno local.

Dada la configuración que adquirió el entramado de actores, la capacidad de gestionar conflictos intergubernamentales (con la Provincia y la Nación) e intra-institucionales (con las otras áreas del Municipio) pasó a ser uno de los factores más críticos de la gestión local. El funcionamiento de la UEM tal como ha sido concebida en “Los Tilos” está estrechamente vinculado con el perfil de su Coordinador y su relación estrecha con el Intendente Municipal.

A pesar de las resistencias locales para evitar que el programa se convirtiera en una “isla” y los esfuerzos puestos para integrarlo en la política local, las acciones del PROMIN aparecieron en el Plan de Gobierno del año 1997 inscriptas en el “Plan de Salud Municipal”, pero manteniendo su identidad y haciendo explícita la fuente de financiamiento, el Banco Mundial.

Los cambios en los niveles de autonomía y en la jerarquía del programa pueden advertirse en parte a través de las mutaciones que fue sufriendo la estructura municipal. A medida que se fue institucionalizando el programa, decreció su jerarquía desde el punto de vista orgánico funcional (originalmente el Coordinador del Programa Materno Infantil¹³² dependía del Secretario de Salud y Acción Social), para adquirir –de manera inversa– más importancia el área regular (primero Dirección de Medicina Preventiva y luego Dirección General de Atención Primaria).

En estos tiempos, uno de los aspectos más críticos –y que según los funcionarios entrevistados dio lugar a ciertas dificultades–, fue el aprendizaje protagonizado por algunas áreas del municipio (en particular aquellas dependientes de la Secretaría de Hacienda) para la ejecución en tiempo y forma de los fondos (conforme la normativa establecida por el Banco). Las dificultades tuvieron dos orígenes: por una parte, lo novedoso de los mecanismos de movilización de recursos, incluso aquel ya previsto en la LOM como es el uso de Cuentas Especiales; por otra parte, la no previsión de los tiempos de aprendizaje institucional que estos procesos implicaban y cuyo retraso significaba luego importantes obstáculos para el desarrollo de las actividades del proyecto según el cronograma previsto.

Los testimonios de funcionarios municipales entrevistados y documentos oficiales destacaron de manera explícita la *articulación de recursos* derivados de los programas nacionales y provinciales como estrategia de

¹³² Es llamativo que no se lo denomina PROMIN en el diseño de la estructura.

gestión local; el discurso oficial plasmado en los Planes de Gobierno “se propone implementar una política social integral e integrada que –mediante la ARTICULACIÓN, APROPIACIÓN Y RESIGNIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS EXISTENTES– promueva la CONSTRUCCIÓN DE ESPACIOS BARRIALES participativos, desde donde identificar, concertar y conducir acciones que comprometan al CONJUNTO DEL TEJIDO SOCIAL”¹³³ (Municipalidad de “Los Tilos”, 1997, Plan de Gobierno, p. 12.)

El esfuerzo puesto en la articulación estuvo presente en el discurso de los funcionarios municipales entrevistados: “Para nosotros el PROMIN no es un programa en sí mismo. Son herramientas edilicias, para la construcción de las salas y su equipamiento, o herramientas para su funcionamiento como puede ser la informatización o la historia clínica unificada perinatal y obstétrica; algunos indicadores. Hace dos años conformamos un equipo de capacitadores y supervisores, o sea, con algunos indicadores prefijados que trabajaban en zonas alternativas ver si se estaban cumpliendo los indicadores” (Entrevista a un funcionario municipal, 2001).

Se rescata al programa como “caja de herramientas” al tiempo que se destaca un papel más activo a la hora de analizar sus contribuciones. En esta línea se rescataron otros componentes como distintivos que nos alejan de la idea de “caja de herramientas”; los más destacados son la capacitación (bajo la forma de supervisión capacitante), al sistema de información (tanto en términos de instrumentos como de rutinas) y a la organización interna de los equipos de salud (la institución de la figura de los jefes de centro y la dinámica de trabajo generada por la capacitación en servicio). En esta perspectiva se recupera la noción de “recurso” en un sentido muy amplio, como aquellos que mejoran la capacidad de desplegar intereses en relación a un proceso de cambio.

Esta mirada da paso a lo que caracterizamos aquí como momento de articulación en el Plan Municipal.

“Tejiendo” los contenidos del programa en los Planes Municipales de Salud (1998-1999)

Sin lugar a dudas, la apuesta del gobierno local estuvo fuertemente orientada a aprovechar las estrategias, los recursos y los instrumentos del programa en función de articularlos en una política local de salud; el segundo período que emerge de este análisis está dominado por el interés, de parte de este actor, por institucionalizar los aportes del programa en este sentido. Este momento coincide a la vez con la segunda mitad del

¹³³ Las mayúsculas son del original.

primer período institucional de gobierno y cierra con la provincialización del Hospital.

En los Planes de Gobierno, el esfuerzo por la institucionalización del programa se puso en evidencia a través de dos ejes programáticos: la consolidación de una *estrategia de desconcentración territorial* para el primer nivel, y la integración de acciones de distintos programas orientados a la *población materno infantil*.

La *desconcentración territorial del sistema* comienza a abordarse a través de la regionalización del partido en siete zonas programáticas, la que estuvo acompañada por la jerarquización de los Centros de Salud Cabecera.¹³⁴

Aunque esta propuesta formaba parte del documento del Sub-proyecto y sufrió modificaciones al asumir la nueva gestión hacia fines de 1995 (se promovieron cambios en el Sub-proyecto redefiniendo los Centros de Salud Cabecera), recién se institucionalizó muy sutilmente a escala del Plan de Gobierno en 1998, y con mayor contundencia hacia 1999 (Municipalidad de “Los Tilos”, Planes de Gobierno, 1998 y 1999). Sin dudas el aporte de recursos tales como el mejoramiento edilicio o construcción de los centros de salud¹³⁵, la incorporación del equipamiento médico y no médico y la compra y transferencia de los vehículos para traslado de muestras y derivación de pacientes, hicieron posible la consolidación de esta iniciativa; la importancia del PROMIN en este proceso se evidencia en el hecho de que solo uno de los centros cabecera no estuvo bajo programa. En el mismo sentido, los contenidos de los Planes de Gobierno de 1998 y 1999 muestran también la adopción de los criterios de *organización por grados de complejidad* presentes en el documento del Sub-proyecto desde 1995: “*Zonificado “Los Tilos” en 7 zonas con 1 Unidad Sanitaria Cabecera y otra de mayor complejidad, con 2 a 4 unidades Sanitarias más. Trabajando en red, ejecutando la totalidad de los Programas del área salud y realizando los tratamientos necesarios ante enfermedad*” (Municipalidad de “Los Tilos”, 1998, Plan de Gobierno 1998). En 1999, “*Se trabaja en red, ejecutando la totalidad de los Programas del área salud y realizando los tratamientos nece-*

¹³⁴ Los Centros Cabecera se caracterizan por contar con las cuatro especialidades básicas; extracción descentralizada de muestras, prestación que luego se hizo extensiva a todas las salas; y algunos estudios como colposcopías. Ministerio de Salud, PROMIN, 1995, Informe de avance septiembre 95/ febrero 96, p. 140.

¹³⁵ Para el año 1998 una parte importante de los centros de salud tenían finalizadas las obras de infraestructura y habían “entrado bajo programa” lo cual significaba que se comenzaba a trabajar en la incorporación de recurso humano, a capacitar y a incorporar el sistema de información del proyecto.

sarios ante la enfermedad. Organizada la atención mediante el zonificado de “Los Tilos” en 7 zonas con 1 Unidad Sanitaria cabecera y otra de mayor complejidad” (Municipalidad de “Los Tilos”, 1999, Plan de Gobierno 1999)

Actores modelados en el desarrollo mismo del proyecto, fueron soporte del proceso de desconcentración del sistema. Los *supervisores capacitantes* y los *equipos de salud* parecen haber sido protagonistas de estos procesos de articulación, enunciados en los Planes de Gobierno. Nos detendremos en la primera figura por estar instituida a instancias del programa y por las contradicciones que ella encierra.

Los *supervisores capacitantes* son actores que, dependiendo de la OR de la UEP, operan sobre el nivel local, particularmente el nivel de los efectores supervisando el desarrollo de las transformaciones propuestas y capacitando a los equipos de salud u otros agentes. Según los entrevistados en los distintos niveles de gestión, se trató de una figura tan central para el desenvolvimiento de los cambios buscados por el programa como contradictoria. La centralidad vino dada por la proximidad, sistematicidad y periodicidad del encuentro con los equipos de salud de dependencia municipal para la reflexión y problematización de la rutina de la gestión de los centros. Su carácter contradictorio, estuvo dado por que se trataba de un agente contratado por la provincia (aunque con acuerdo / propuesta del municipio), y operaba con esa proximidad sobre espacio de gestión municipal. En todos los casos, esta figura fue rescatada por su capacidad para intervenir en el nivel de las prácticas, supervisando a la vez que capacitando para el desempeño, conforme las normas establecidas por el programa para la atención de la población materno infantil. Es a través de esa figura que tiene lugar ese proceso de reasunción (siempre concertada con el municipio) de un protagonismo sobre el primer nivel de atención.

El esfuerzo por la articulación alcanza también a otros programas (provinciales, en este caso) que se orientan a mejorar la salud de la madre y el niño. En el Plan de Gobierno de 1999, el “Plan Municipal de Salud” integra como parte de sus acciones en lo Materno Infantil las acciones propias del PROMIN (“reducir la tasa de mortalidad infantil...”, “reducir la tasa de desnutrición...”, “provisión del CAF”, “implementación de ecografías obstétricas en las 7 zonas sanitarias”) a los contenidos de otros programas, en particular el Programa Materno Infantil regular (“promover la lactancia materna...”, “reducir la tasa de mortalidad materna...”) y a otras acciones articuladas con el Programa Comadres (“aumentar el porcentaje de detecciones precoces de embarazos...”, “aumento del porcentaje de embarazadas con 5 o más controles”) (Municipalidad de “Los Tilos”, 1999, Plan de Gobierno, p. 19.).

Otras evidencias muestran un programa más desdibujado (y en consecuencia articulado) en la planificación municipal. En el Plan de Gobierno del año 1999, los recursos aportados por el PROMIN (en particular la construcción de obras de infraestructura de los centros de salud) fueron presentados como actividades orientadas a la organización del 1er nivel (“Atención y asistencia de Patologías de 1er nivel”); ya no aparecen alusiones a la fuente de financiamiento como sucedía en anteriores Planes Anuales de Gobierno, evidencia que marca aún más explícitamente la distancia del BM de la arena local.

Una cuestión muy importante a considerar para analizar el desarrollo de la política para el primer nivel de atención, es el origen de los centros de salud y cómo incide este fenómeno en el proceso de constitución de una política para el primer nivel.

Reproduciendo la situación de una parte importante de los establecimientos de la segunda corona del conurbano bonaerense, gran parte de los centros de salud encuentran también su origen en iniciativas de organizaciones sociales comunitarias con algún aporte estatal. Esta doble dependencia (de la municipalidad y de la organización social comunitaria) generó dificultades adicionales para la articulación, y particulariza las agendas de los centros de salud en la implementación del programa. La existencia en el Plan de Gobierno del año 1997 (bastante avanzadas las obras de infraestructura del PROMIN) de una actividad explícita en relación con la “firma de convenios definitivos con entidades comunitarias poseedoras de centros de salud incorporados a la red municipal” (Municipalidad de “Los Tilos”, Plan de Gobierno 1997, p. 13) pone en evidencia las dificultades que conllevan estos procesos.

Los aportes de Lipsky (1976) a la perspectiva de la implementación¹³⁶, nos permiten rescatar la reorganización de los lineamientos de políticas públicas que se dan en los espacios de interacción entre “los burócratas al nivel de la calle (maestros, médicos, trabajadores sociales, policías, abogados y otros empleados públicos, que comparten situaciones similares de trabajo) y los ciudadanos”. Desde esta perspectiva, la tensión universalidad-focalización y los procesos de reforma de las políticas sociales se expresan en estos espacios en clave de “tensiones” entre la gestión central del municipio y las sociedades de fomento en los denominados “centros de salud conveniados” (aquellos cuyo edificio y gestión está a cargo de la organización social). Mientras las sociedades de fomento sostienen el arancelamiento de los servicios como forma de obtención de

¹³⁶ Ver Capítulo I de este libro.

recursos para garantizar y/o ampliar las prestaciones, los esfuerzos del municipio parecen pasar por preservar a aquellas especialidades más importantes: clínica, obstetricia y pediatría, financiadas en este caso por el PROMIN .

Testimonios de funcionarios entrevistados daban cuenta de estas dificultades al ser preguntados sobre el arancelamiento: *“En aquellos centros de salud “por convenio”, pueden contratar algunos recursos que no cubre el municipio, por ejemplo oftalmología; lo que hicimos fue prohibir que fueran médicos municipales. El PAP se hacía en forma privada. Desde hace 4 años, se hace PAP en todas las salas. Solo arancelan las Sociedades de Fomento en servicios en los que no tenemos (el municipio) profesionales. Donde nosotros ponemos pediatras, no hay pediatras por cooperativa.”* (Entrevista a un funcionario Municipal, 2001)

El proyecto como conjunto de acuerdos a ser cumplidos en tiempos determinados estuvo condicionado entonces no sólo por la dinámica de la matriz institucional en la cual las acciones del programa se inscriben, sino también por procesos heterogéneos que adquirieron particularidades en el territorio. Los testimonios de este proceso son elocuentes: *“Cuando llega el programa las salas estaban desarmadas, salvo en los lugares donde había una cooperativa fuerte como en El Diamante. Pero no había una política para las unidades sanitarias ni recursos. En lo que hace a recurso humano podría decirse que se trataba de un tacho de basura: se sacaban de encima a los molestos a las salas.”* (Entrevista a un Funcionario Municipal, 2001).

Esta articulación en la gestión tendió a desdibujar a uno de los lineamientos de políticas del Banco del cual es expresivo el PROMIN, la *focalización territorial*. Este fenómeno obedece por lo menos a tres variables, algunas propias de tensiones presentes en el diseño del programa y otras derivadas del entorno de implementación. Por una parte, las características socioeconómicas del municipio que, al igual que los demás municipios del segundo cordón del conurbano bonaerense, tiene una importante cantidad de población cuyos déficits la encuadran en los criterios de focalización territorial del programa; 22 de los 31 barrios en los que están localizados los centros de salud reunían los atributos necesarios para estar bajo programa; los criterios de focalización se tornan casi universales en territorios de estas características.

Una vez que el objeto de intervención pasa a ser el modelo de atención, necesariamente deben asumirse cuestiones que hacen al funcionamiento del sistema de salud local en su conjunto, difícilmente recortables territorialmente desde los criterios de focalización. Un ejemplo de este fenómeno es el funcionamiento de la Oficina de Referencia y Contrarreferencia y el uso del instrumento para derivaciones; en ambos casos se utilizó para el conjunto de la población de este grupo étnico.

La tercera variable se relaciona con el desarrollo de capacidad de gestión del municipio, capaz de aprender de un programa y replicar los instrumentos y cambios en las zonas no focalizadas. Parte de los instrumentos propuestos por el PROMIN para ese grupo etéreo se universalizaron; según nuestros entrevistados, todos los centros de salud (estuvieran o no bajo programa) utilizaban la misma historia clínica. Estos cambios que hacen a los modos de atención de la salud fueron los más valorados a la hora de los balances: *“Facilitarnos una historia clínica, un modelo de consulta programada, un modelo de control de embarazo normatizado establecido. Uno lo puede tener pero cuando hay una exigencia por encima del cumplimiento y cuando además tenemos la posibilidad de tener recursos para los supervisores capacitantes esto es algo muy valioso: más allá de los ladrillos y las máquinas, el cambio en el funcionamiento fue algo muy valioso”* (Entrevista a un funcionario Municipal, 2001)

En la misma línea se amplió el alcance de las capacitaciones no específicas (aquellas que no estuvieran condicionadas por los recursos invertidos en los efectores bajo programa) a todos los equipos de salud de todos los centros. Estos esfuerzos, así como los logros en la desconcentración y la regionalización, los cambios alcanzados en las rutinas y organización de los centros fueron objeto de preocupación en clave de “sustentabilidad” en el momento que se abre hacia fines de 1999, una vez provincializado el hospital.

2.3 La preocupación por la sustentabilidad entra en la escena local (1999-2000)

Si la palabra clave del análisis fuera “PROMIN” o “Banco Mundial” no encontraríamos ninguna evidencia del programa en los documentos que cristalizan la acción de gobierno en este período. Sin embargo, conociendo los alcances y contenidos del programa, una lectura más detenida de las acciones de gobierno pone en evidencia “marcas” profundas y esfuerzos locales explícitos por garantizar su sustentabilidad, al tiempo que se desdibuja la identidad del programa. Una frase del Plan del año 2000 sintetiza este esfuerzo: *“A través del fortalecimiento de las iniciativas de articulación ya implementadas, se busca la sistematización de estas prácticas organizándolas en un Programa”* (Municipalidad de “Los Tilos”, 2000, Plan de Gobierno 2000, p. 34)

El período que analizamos se caracterizó en distintos sectores por forzar la adaptación de la organización a los requerimientos de la implementación. En el caso del PROMIN, mientras en momentos anteriores la

Coordinación del programa estuvo radicada en un alto nivel institucional (dependiente directamente del Secretario de Salud y Acción Social), el período que se abre en 1999 estuvo acompañado por una reorganización de las estructuras. Uno de esos cambios puede ser leído como una estrategia de sostenibilidad e implica la consolidación de la instancia de gestión del programa en el nivel de Jefatura (rango menor al adoptado anteriormente para la UEM), integrado ahora junto con el Programa Materno Infantil (PMI) regular y dependiendo de la Dirección General de Unidades Sanitarias. Este cambio puede tener, entre otros, dos propósitos: integrar las acciones del PROMIN con las del PMI regular, al tiempo que intentar resolver de mejor modo las tensiones propias de las intervenciones por proyecto con las relaciones jerárquicas de las formas de organización por servicio.¹³⁷

La organización de la capacitación fue otra de las “marcas” dejadas en la organización. Las actividades de capacitación, hasta ese momento a cargo del Responsable de Capacitación del PROMIN, dieron lugar a una instancia con rango de Dirección denominada “Centro de Capacitación, Docencia e Investigación en Salud” perteneciente a la Dirección General de Atención Primaria de la Secretaría de Salud y Acción Social, la que se convirtió a partir de entonces en un espacio de institucionalización de éstas y otras actividades de capacitación.

El Plan de Gobierno del año 2000 articuló más nítidamente una estrategia de atención primaria a través del *Programa Integrado de Salud de las Unidades Sanitarias* y el *Programa de Referencia y Contrarreferencia entre Hospital y Unidades Sanitarias*.

Los lineamientos básicos del *Programa Integrado de Salud de las Unidades Sanitarias* evidencian una recuperación de contenidos del PROMIN. “Descentralización”, “organización por niveles de complejidad”, “participación” y “enfoque de riesgo” son algunas de las estrategias. El equipo interdisciplinario de salud fue el actor a nivel barrial de estas propuestas.¹³⁸

¹³⁷ Ver en el Capítulo V el análisis realizado en torno a las tensiones que se ponen en juego al articular las formas de organización por proyectos y por servicios.

¹³⁸ El Plan del año 2000 explicita para este programa estos lineamientos: “1. Descentralización y regionalización de la ejecución de las acciones siguiendo normativas establecidas para los diferentes programas a escala internacional, nacional y provincial. 2. Incorporación de los representantes de la comunidad en la identificación, diseño e instrumentación de las tácticas más adecuadas a utilizar en la prestación de los servicios preventivos y asistenciales. 3. Utilización del enfoque de riesgo permitiendo identificar las necesidades de atención de los diferentes grupos, establecer prioridades y lograr mayor equidad en los servicios. 4. Supervisión, monitoreo y evaluación de cada disciplina y del equipo de salud en su

Los contenidos del programa combinaron aportes del PROMIN y también del Programa Materno Infantil regular, en relación a la *atención integral del niño* (captación temprana, lactancia materna, controles periódicos, control de morbilidad y mortalidad infantil, control del niño en edad escolar) y a la *atención integral a la mujer* (mejora de los servicios prenatales, apoyo nutricional, mejora en la captación y control, asistencia integral a la puérpera); se articulan en sus contenidos también el Pro.Ge.Ma (Programa de Control del Cáncer Genito-mamario) del Ministerio de Salud Provincial.

Un aspecto en relación a la sustentabilidad es que una vez finalizado el proyecto en el año 2000, varios responsables de Componente permanecieron en distintos cargos en la estructura municipal, este fue el caso del responsable de Capacitación y algunos *supervisores capacitantes* que permanecieron como responsables de zonas.

La *supervisión capacitante* fue la estrategia en la que se fundaron los cambios en las *rutinas* a nivel de los centros de salud, tanto en relación con la captación y atención como en la relación a la gestión de la relación entre niveles. Estos contenidos aparecen también incorporados al Plan de Gobierno 2000 en el desarrollo de espacios de reflexión con los equipos de salud. En el *Programa Integrado de Salud de las Unidades Sanitarias* en las actividades vinculadas a “Redes”, se consignan actividades propias de esta estrategia: “*Reuniones mensuales por especialidad. Análisis de resultados que arrojen los instrumentos de evaluación determinados por el Plan Integrado de Salud Municipal. Evaluación y seguimiento de la modificación de los procedimientos técnicos, a partir de la reflexión sobre los errores prácticos y teóricos detectados. Capacitación de acuerdo a las necesidades*”. (Municipalidad de “Los Tilos”, 2000, Plan de Gobierno 2000, p. 33)

En este momento, los resultados previstos para el PROMIN se integran al conjunto de metas de otros programas del entramado: el Pro.Ge.Ma (Programa de Detección del Cáncer Génito-mamario del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires), Programa Materno Infantil regular provincial, Programa de Salud Escolar y Comisiones Mixtas con Dirección General de Educación y Cultura. Entre los resultados esperados se encuentran: “*Aumentar el porcentaje de captación precoz del embarazo al 70%. Monitoreo del Programa Materno Infantil en las unidades sanitarias. Ingreso al Pro. Ge. Ma (Programa de Detección del Cáncer Génito-mamario del Ministerio*

conjunto teniendo como principal intención la identificación de los logros y la utilización de las dificultades como parte del proceso de gestión eficiente y efectiva a que aspiramos” (Plan de Gobierno 2000, p. 32)

de Salud de la Provincia de Buenos Aires). [...] Implementación de ecografías obstétricas en las US. Realización por cuarto año consecutivo de las Jornadas Solidarias de Salud. Implementación del software para el SIP PROMIN. Articulación de los CDI con las Unidades Sanitarias correspondientes. Participación en el Consejo Distrital de Salud – Educación. Implementación de proyectos de educación para la salud para docentes” (Municipalidad de “Los Tilos”, 2000, Plan de Gobierno 2000, Pp. 33-34)

Aunque facilitado por los recursos invertidos, uno de los aportes más rescatados consiste en aspectos relativos a la dinámica del sistema. El Programa de Referencia y Contrarreferencia entre Hospital y Unidades Sanitarias, basa en el PROMIN sus orientaciones programáticas: “La búsqueda de articulación eficaz y eficiente entre el primer y segundo nivel de atención es condición necesaria para el funcionamiento del sistema público de salud.” (Municipalidad de “Los Tilos”, 2000, Plan de Gobierno 2000, p. 34)

La sustentabilidad de las transformaciones generadas por el proyecto a lo largo del tiempo tal como fuera pensada desde los dispositivos diseñados en el programa (la inversión decreciente de los gastos recurrentes por el PROMIN y la asunción creciente por parte del municipio) se transforma en la implementación. Tal como acabamos de analizar, este concepto más complejo de sustentabilidad, que trasciende las fronteras del programa y que se imbrica complejamente con las acciones de gobierno local, tiene no sólo componentes técnicos sino también componentes políticos. Y esto da cuenta de algo más que de la brecha entre el diseño y la implementación.

3. Los “planes” y la “agenda”: una relación mediada por la cuestión hospitalaria

La configuración en la agenda de salud en el conurbano estuvo signada por la *cuestión hospitalaria*, complejizando la implementación del programa en el nivel local.

La última década fue testigo de profundas transformaciones en las agendas de los gobiernos locales, muy influenciadas por procesos de cambio global (los programas de reforma/ajuste del Estado, las políticas de descentralización instrumentadas, las privatizaciones de empresas prestatarias de servicios públicos –Badía, 2001–, entre los más relevantes). Sin embargo, estos procesos se configuraron localmente y tomaron cuerpo a través de estrategias locales diversas.

El caso analizado pone en evidencia la existencia de una “brecha” (que se expresa a modo de tensión en la implementación) entre los enun-

ciados de los Planes de Gobierno (concebidos como discursos explícitos frente a la sociedad de lo que un gobierno se propone llevar a cabo) y la agenda de gobierno. Por distintas razones, las *cuestiones socialmente problematizadas* que se constituyen en asuntos objeto de la acción del gobierno local no necesariamente ingresan al Plan y, a la inversa, no todos los asuntos del Plan de Gobierno son expresión de cuestiones socialmente problematizadas. Esta brecha tiene como consecuencia que –al momento de la gestión del plan– los enunciados explicitados en los Planes de Gobierno verán relativizada su prioridad conforme las otras cuestiones que entran a la agenda.

El análisis realizado hasta aquí en el nivel central de la gestión local, muestra que el programa PROMIN jugó un papel muy importante para motorizar la problemática de la atención primaria y su formalización en el Plan, en tanto explicitación de las acciones de gobierno; los recursos del programa y el énfasis puesto en el desarrollo de estrategias orientadas al primer nivel de atención se constituyeron en facilitadores de estos procesos.

Sin embargo, la gestión de los postulados enunciados en los Planes parece haber estado condicionada por la jerarquía que tuvo en la agenda local la problemática del Hospital. Si bien este municipio es uno de los pocos que incrementó en el período el gasto en salud, la mayor parte la absorbió el Hospital, tanto en valores relativos como absolutos. El gasto que insume el Hospital es de nueve millones en 1996 y pasa a 11 millones en 1998 (año anterior a su provincialización), significando 76% y 78% del gasto en salud respectivamente.¹³⁹ Las acciones orientadas a jerarquizar el primer nivel se enfrentan con una agenda gubernamental de salud muy dominada por la cuestión hospitalaria; esto sucede tanto en el plano local, como regional.

Los emergentes periodísticos analizados muestran de manera muy esporádica la aparición de las cuestiones relativas a la salud pública en el Conurbano; las mismas se ponen de manifiesto a través de problemas estructurales del sector, en particular aquellos derivados de la crisis financiera de los municipios, poniendo a la vez en cuestión la capacidad de los municipios para gestionar los hospitales.

Los conflictos más agudos tuvieron lugar en los hospitales municipales y alguno de ellos finalizó con la intervención del gobierno provincial para la regularización de los servicios (Diario Clarín, 8/7/95). Estos conflictos se vincularon con la aplicación al sector salud de las medidas de

¹³⁹ Elaboración propia con base a Presupuestos de Gastos 1996/7/8 Municipalidad de "Los Tilos".

flexibilización del régimen de empleados municipales, que afectó al sector salud generando despidos y suspensiones.¹⁴⁰ Las asociaciones gremiales médicas de los distintos municipios involucrados tomaron posición frente a la aplicación de estas normas al sector salud (Diario Clarín, 21/11/95).

Estos conflictos mostraron capacidad de multiplicación regional, convirtiéndose en foco de atención de los distintos gobiernos locales, tuvieron o no a sus partidos como escenario. Un conflicto en un hospital de la segunda corona fue escenario de serios enfrentamientos entre su personal y el intendente municipal; un conflicto complejo en el que se combinaron intentos de transformación del modelo de gestión del hospital y el ajuste resultante de la división del municipio, pero que –en su dimensión más evidente– implicó la cesantía de 247 agentes del hospital (Diario Clarín, 2/1/96). Este conflicto impactó regionalmente con las tomas de posición de la Comisión Inter-hospitalaria del Conurbano y Provincial (CICOP) y FEMEBBA (Diario Clarín, 18/1/96). Si bien la disputa finalizó a los tres meses con la reincorporación de los cesanteados, quedó planteada la posibilidad de la *provincialización* como solución al problema (Editorial del Diario Clarín, 11/4/96). Esta iniciativa tuvo expresiones legislativas en un proyecto de ley a través del cual se autorizaría al Poder Ejecutivo provincial a prestar servicios de salud en los partidos resultantes de la división (San Miguel, J. C. Paz y Malvinas) tanto en hospitales como en centros asistenciales.¹⁴¹

La triangulación de la información documental de las entrevistas, normas y documentos de los programas, con la información periodística pone en evidencia que, mientras los cambios funcionales más relevantes se relacionaron con la consolidación de la transferencia de funciones relativas al primer nivel de atención hacia los municipios, las *cuestiones socialmente problematizadas* refirieron a la situación de los hospitales; problemática que domina la agenda gubernamental local en la región condicionando la gestión de los programas orientados hacia el primer nivel.

En la esfera local, la cuestión hospitalaria también domina la agenda de salud. El análisis de uno de los periódicos locales, el semanario “Entre Nosotros”¹⁴², encuentra central a la problemática del hospital. Aunque el relevamiento realizado es muy parcial (un solo semanario local), es destacable que la presencia del tema en el medio consultado está aso-

¹⁴⁰Para un desarrollo de este proceso ver Chiara, 2000a: 27-30.

¹⁴¹ Proyecto del ley presentado por el Dip. Juan Carlos Lema, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos y Garantías de la HCD.

¹⁴² Este fue el único semanario al cual pudimos acceder a sus archivos.

ciada a las demandas relacionadas con el funcionamiento del hospital, y muestra las “tomas de posición” de los actores respecto de distintos aspectos de este problema.

Las notas previas a la inauguración del nuevo edificio para el Hospital Zonal¹⁴³ referían al deterioro de las condiciones edilicias y a la falta de insumos (“Entre Nosotros”, ediciones correspondientes a marzo y abril de 1995); la carta de un vecino aparecida en el semanario en marzo de 1995 titulada “¿Será cierto? El Hospital es un desastre”, es respondida por el Secretario de Salud en el número siguiente “A la falsedad y a la mala intención la combatimos con la verdad”, y también por el Presidente de la Cooperadora del Hospital “¿Será cierto que el hospital es un desastre?”. Distintas cartas de lectores y notas de periodistas locales suscitan la respuesta de funcionarios municipales o –en algún caso– de algún periodista local que agrega información relevada en el municipio.¹⁴⁴ Los problemas relacionados con la *accesibilidad* de los pacientes a la atención (colas, tiempos para conseguir los turnos)¹⁴⁵ y los *conflictos puntuales con profesionales* (“Privilegiamos la atención de la gente”, “Entre Nosotros”, segunda semana de enero de 1999; “No somos los peores”, “Entre Nosotros”, tercera semana de enero de 1999) aparecen destacados, una vez inaugurado el nuevo edificio.

No parece casual que la articulación del PROMIN en el Plan Municipal de Salud¹⁴⁶ se haya dado contemporáneamente con la transferencia a la jurisdicción provincial del Hospital. La búsqueda de mejores equilibrios financieros para desarrollar una política sostenida y sostenible para el sector parece haber sido el propósito principal de esta toma de posición por parte del gobierno local, que implicó trabajosas gestiones que

¹⁴³ El nuevo edificio, construido al lado del anterior, se inauguró durante 1996 y fue financiado por el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense.

¹⁴⁴ “De la comunidad y con otra gente”, respuesta a un lector de parte de una periodista, Entre Nosotros, tercera semana de junio de 1996, p. 16.

¹⁴⁵ “Solo se trata de esperar”, “Entre Nosotros”, cuarta semana de julio de 1998, “Una palabra tuya”, “Entre Nosotros”, segunda semana de octubre de 1998.

¹⁴⁶ Lo que aquí caracterizamos como el segundo momento de la relación entre el programa y la gestión local.

¹⁴⁷ Si bien el Consejo Deliberante autorizó por ordenanza 4612/95 al Depto. Ejecutivo a efectuar las acciones necesarias para la provincialización del Hospital y el convenio se firmó en agosto de 1996 (Ordenanza 4753/96), fue prorrogado por Ordenanza 349/98 dadas las dificultades de parte del gobierno provincial de incluir la ampliación presupuestaria a fin de poder garantizar su financiamiento (“Entre Nosotros”, segunda semana de diciembre de 1998); esta ampliación se logra recién en el año 1999.

comprometieron personalmente al Intendente municipal durante cuatro años.¹⁴⁷ Aunque por fuera de la agenda del PROMIN, la provincialización del hospital es otro “punto de decisión” (en clave de Bardach)¹⁴⁸ de la gestión del programa –dada su capacidad para “despejar” la agenda de una cuestión crítica– tanto para el municipio como en el nivel regional.

La transferencia del hospital a la órbita provincial estuvo acompañada por un proceso de transformación del modelo institucional del establecimiento, y puso en juego también la relación política con la provincia, factor que facilitó el proceso. En el marco de Ley de Autogestión Hospitalaria y con anterioridad a su transferencia definitiva a la órbita provincial, el hospital se transformó en un organismo descentralizado con el fin de mejorar la definición de políticas y la gestión de los recursos (Ordenanza 307/98). Esta línea de trabajo formó parte del Plan de Gobierno 1999, avanzando así en la descentralización de la gestión de recursos humanos, del proceso de compras y contrataciones, y en la puesta en funcionamiento del Consejo de Administración (Municipalidad de “Los Tilos”, 1999, Plan de Gobierno, p. 15).

La provincialización del hospital fue anunciada por el gobernador de la Provincia y justificada en las dificultades locales para sostener su financiamiento: “... *El gobernador puntualizó su decisión para que el hospital se encuentre encuadrado dentro de la órbita provincial ‘ya que –de acuerdo a sus palabras– el pueblo de “Los Tilos” no puede mantener un establecimiento de estas características...*” (“Entre Nosotros”, cuarta semana de febrero de 1996).

Desde la perspectiva del gobierno local, el cambio de jurisdicción haría posible la organización de la política para el primer nivel; en el balance de su primer año de gestión, entre los 13 puntos más relevantes, se enuncia que, “*la reciente inauguración del nuevo hospital y su provincialización permitirán consolidar la Red de Atención Primaria de la Salud, atención y prevención en cada barrio, en ese marco comenzará a funcionar una red de emergencia médica durante las 24 hs.*” (“Entre Nosotros”, cuarta semana de diciembre de 1996). El énfasis puesto en la atención primaria puede reconocerse también en otra iniciativa orientada a la creación de un Hospital Materno Infantil en la localidad de Cuartel V en el año 1999, la que no llegó a prosperar.

Sin embargo, los beneficios de la provincialización no son visualizados del mismo modo por todos los actores. Con la frase “*Andá a cantale a Gardel*”, el semanario local destaca la posición de los médicos del hospital respecto a la provincialización: “*Con un hospital provincializado, las quejas y*

¹⁴⁸ Ver Capítulo I de este libro.

denuncias deberán hacerse en la Ciudad de La Plata o en la Dirección del Hospital. En los dichos el municipio dice que influenciará sobre el nuevo hospital, pero la realidad que cuando pase a la provincia, la provincia hará lo que quiera. Esta es una seria preocupación de los médicos que consultamos” (“Entre Nosotros”, tercera semana de julio de 1996).

El análisis de la cuestión hospitalaria en el nivel regional y local aporta complejidad al análisis de los procesos de gestión, pero ayuda a comprender por qué los enunciados jerarquizados en los planes no asumen necesariamente el mismo lugar en la ejecución (y por ende en la asignación de recursos). Esta mirada nos muestra, en primer lugar, que la cuestión hospitalaria domina la agenda pública de salud, o (lo que es más grave), cuando aparecen cuestiones vinculadas a la salud en la agenda pública lo hacen a través de la cuestión hospitalaria. Se trata –al menos por el análisis aquí realizado– del espacio más sensible del sistema de salud en la región para los medios de comunicación, para la población y para los actores del sistema (asociaciones profesionales, sindicatos de los médicos, entre aquellas con mayor capacidad de movilización). Esta capacidad de repercusión pública y regionalización del conflicto hospitalario se ha visto potenciada por el hecho de que se trata del escenario en el que más han impactado los procesos de ajuste iniciados en los municipios hacia mediados de la década.

En este contexto, no llama la atención que la decisión política expresada en los Planes de Gobierno (orientada a abordar los problemas estructurales del sector salud privilegiando la atención de la salud por sobre la enfermedad a través de una estrategia de atención primaria) se enfrente con la cuestión hospitalaria¹⁴⁹ y con la amenaza real o potencial de un conflicto. La provincialización del hospital, posterior a su descentralización, en un contexto de puesta en cuestión de la capacidad de los municipios para asumir la gestión hospitalaria, parece haber sido una estrategia del gobierno local para estructurar la política de salud poniendo en el centro a la atención primaria. La agenda estará ahora dominada muy probablemente por la gestión de las relaciones intergubernamentales que hagan posible la coherencia del sistema local, o regional.

¹⁴⁹ Recordemos el dato que en el caso analizado casi 80% del presupuesto de salud era asumido por el Hospital.

La gestión del programa TRABAJAR en el nivel local: entre la asistencia y la ampliación de la capacidad de gestión municipal

Este capítulo se centra en el análisis de los procesos de implementación de los programas de empleo, en particular del Plan TRABAJAR, focalizando especialmente su articulación con la política social local. Si bien el programa y el sector empleo presentan características de una gran riqueza, que permitirían llevar adelante un análisis pormenorizado de las intervenciones y de sus relaciones con otros sectores y otras políticas sociales, realizaremos aquí referencias generales en función de captar grandes fenómenos y líneas de análisis en relación con el caso de estudio.

1. La cuestión del empleo en la escena nacional y regional

A partir de mediados de la década del noventa las tasas de desempleo a nivel nacional y de la región metropolitana sufrieron un brusco ascenso; esta situación puso en evidencia con mayor visibilidad la cuestión del empleo, que desde entonces se instala como una problemática central hasta la actualidad.¹⁵⁰ Es así que diferentes actores sociales como los partidos políticos, las fracciones del partido en el gobierno y la Iglesia, entre otros, fueron definiendo su posición frente a la cuestión.

¹⁵⁰ La evolución de las tasas de desempleo en la región puede leerse en el Capítulo VI en este volumen.

Una característica de este período –que nos lleva a efectuar un análisis minucioso y a contrastar la información periodística con los documentos de los programas, marco legal e información de su cobertura– es el hecho de que la cuestión del desempleo se convirtió en objeto de preocupación pública y, en las coyunturas preelectorales, estos factores impulsaron “la formulación de una sucesión de programas sociales muy publicitados que, de hecho, tuvieron poca envergadura, corta duración, sufrieron continuas modificaciones en su diseño e incluso, en algunos casos, fueron discontinuados sin razón aparente y reemplazados por otros no demasiado diferentes” (Cortes y Marshall, 1999: 205).

Las políticas de empleo se convirtieron en un campo de competencia entre jurisdicciones, en particular en la Provincia de Buenos Aires y la Nación. La permanente iniciativa en la generación de programas de parte del gobierno provincial fue una característica particular de esta etapa.

Las intervenciones provinciales

Las iniciativas provinciales reconocen dos momentos. En un primer momento (1994/1995), la intervención estuvo orientada a la modificación de las condiciones para el acceso al empleo expresado en programas de capacitación y mejoramiento de imagen, así como en programas orientados a ajustar la demanda provincial en obra pública, promoviendo formas de trabajo mano de obra intensivos. A esto parece referirse también Merlinsky (2002: 6) cuando refiere al Proyecto Joven como expresivo del mito de la empleabilidad en el corto plazo. En un segundo momento, estas iniciativas parecieron ser desplazadas por programas nacionales y provinciales de empleo transitorio orientado básicamente a la obra pública.

Luego de algunos antecedentes más tradicionales,¹⁵¹ a mediados de 1995, el gobierno provincial lanzó el Programa Provincial de Generación de Empleo que, en articulación con el Banco de la Provincia de Buenos Aires y la UOCRA (Unión Obrera de la Construcción), desarrolló obras de pavimento con mano de obra primaria (construcción de baldosones que se utilizarán para el afirmado de las calles) (véase Diario Clarín, 07/06/95).

La creación de la Unidad de Generación de Empleo (a través del Decreto N° 2727/95); en la órbita del Ministerio de la Producción amplió el alcance de las intervenciones a través de dos nuevos proyectos (Plan

¹⁵¹ Programa de Promoción a Cooperativas y Formas Asociativas Solidarias dependientes del Instituto Provincial de Acción Cooperativa (Decreto 1428/95).

Verde, Viveros y Viviendas: línea de créditos para construir viviendas) y generó una estructura paralela al existente Instituto Provincial del Empleo, que tuvo mayor agilidad para contratar obras y gestionar proyectos en el ámbito del Ministerio de la Producción de la Provincia. La finalidad de la Unidad Ejecutora sería: “... crear, ejecutar y coordinar los distintos programas que se implementen para revertir la emergencia ocupacional en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, constituyendo una genuina red de protección social productiva” (Art. 1ro del Decreto 2727/95).

Entre las competencias de la Unidad estaría la de firmar convenios con los municipios, con los bancos oficiales y privados, designar y contratar recursos humanos para su funcionamiento. La facultad para contratar de forma directa obras y servicios en el marco de las normas de excepción preexistentes fue uno de sus atributos particulares.

En estas propuestas se observó un énfasis muy fuerte en acciones que requieren de mano de obra intensiva, que permiten ampliar los recursos por medio de la articulación entre actores y jerarquizan al municipio como instancia de gestión.¹⁵²

En este primer momento, la agenda del gobierno provincial estuvo orientada también por otros programas con financiamiento externo, que se gestionan por convenio entre la nación y las provincias. Es este el caso del Programa de Reconversión Productiva, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, cuyo componente Orientación para la Inserción Ocupacional –“Proyecto Imagen”– estuvo orientado a “mejorar mediante un proceso de orientación las condiciones para que los beneficiarios puedan enfrentar con mayor efectividad la búsqueda de empleo”.¹⁵³

Las iniciativas nacionales que se desarrollaron sobre el tema del desempleo datan de 1993 con el inicio del “Proyecto Joven”, orientado básicamente a intervenir sobre la brecha de formación y experiencia laboral necesaria para lograr la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo. Tanto la cobertura del programa (orientado a capacitar a 200.000 jóvenes) como su forma de gestión (el plan operaba mediante licitaciones a instituciones para que capacitaran a personas seleccionadas en distintos oficios y realizaran pasantías en distintas firmas¹⁵⁴) hacía controlable la

¹⁵² En el caso de los asfaltos vecinales, el aporte de los frentistas financia los materiales y la provincia aporta la mano de obra; las experiencias piloto se iniciaron en Merlo y Alte. Brown. Diario Clarín, 05/09/95.

¹⁵³ El Decreto 406/96 ratifica el convenio y anexa el documento del programa.

¹⁵⁴ Las instituciones de capacitación, ICAPs, podrían ser empresas, sindicatos, cámaras empresariales (Merlinsky, 2002: 6).

forma de asignación a través de distintos tipos de mediaciones: desde consultoras especializadas en capacitación, fundaciones de sindicatos como la de UOCRA y otras entidades como, por ejemplo, el Obispado de San Isidro.

En 1996 comenzó a alterarse la modalidad que adquieren las intervenciones en los distintos niveles (tanto nacional como provincial), al tiempo que se hizo evidente el carácter estructural del desempleo en la región. Antes de conocerse los resultados de la EPH que, en octubre de 1996, mostraban una tasa de desempleo superior a 20% promedio para el Gran Buenos Aires, el problema fue eje del discurso inaugural de las sesiones ordinarias de la legislatura provincial en el mes de mayo.

El *Programa Solidario de Trabajo* que lanzó el gobierno (representado por la figura del gobernador Eduardo Duhalde), si bien mostraba líneas de continuidad con intervenciones anteriores, se presentó como una iniciativa novedosa. El plan se definió como “*un plan de lucha contra la desocupación*” y pretendía articular respuestas a dos necesidades: la de trabajo y la carencia de pavimentos en zonas del Gran Buenos Aires.

La distribución de cargas para su financiamiento supuso un aporte de parte del gobierno para el pago de la mano de obra, el aporte de los vecinos en los materiales y de las empresas en rebajas en los insumos de hasta 40% (Diario Clarín, 04-03-96). El financiamiento provincial provino en parte del Fondo del Conurbano, 100 millones, y 50 millones de endeudamiento provincial. Las iniciativas se concentraron en los partidos del GBA 3 y 4,¹⁵⁵ los más castigados por el problema.

La función primaria de gestión de la prestación estuvo a cargo de los municipios los que fueron responsables de organizar el pedido y lograr el consentimiento de los vecinos para pagar (vía un crédito del Banco Provincia) los montos correspondientes a los materiales (aproximadamente 800 pesos en 12 cuotas de 75 pesos cada una).

Algunos indicios hacen suponer la intención de incluir a viejos actores, como los sindicatos, en el entramado de los nuevos programas. En la provincia se profundizó la relación con la UOCRA, a través de su “Fundación de Educación y Capacitación para los Trabajadores de la Construcción”. Este acuerdo merece una particular atención ya que se trata de la incorporación de una organización sindical representante de un sector (el de la construcción) fuertemente afectado al desarrollo conjunto de “*acciones de capacitación, investigación y transferencia de tecnología, tendientes a la conformación de emprendimientos productivos destinados a trabajadores y*

¹⁵⁵ El GBA 3 y 4 comprende a los municipios de Merlo, J. C. Paz, Moreno, La Matanza, Tres de Febrero, Quilmes, Berazategui, La Plata y Lomas de Zamora.

profesionales del sector de la construcción capacitándolos y formándolos con las actuales tecnologías en uso” (Decreto 369/97, Art. 1ro.). A pesar del momento en que fue concertado el convenio (1997), este programa también se encuadra en lo que hemos llamado aquí el primer momento de las acciones que intentan intervenir en el mejoramiento de las condiciones de acceso de la oferta de trabajo a un mercado que ha cambiado.

Con la publicidad de las cifras de desempleo del INDEC, se profundizó el debate acerca del problema del empleo y del papel del Estado en ese contexto. Los datos sobre desempleo amplían el campo de preocupación hacia los denominados “nuevos pobres”. Esta inquietud aparece en distintos testimonios de altos funcionarios nacionales, en particular de parte del Secretario de Desarrollo Social quien reconoce que *“hay 3.100.000 pobres en el país y hacia ellos se orientan nuestras políticas sociales. Esa ayuda directa implica unos 350 millones de pesos que llegan bien a los destinatarios”*. Sin embargo, advierte, *“no tenemos políticas adecuadas para los que se han empobrecido. Por ejemplo, para los 150 mil jefes de hogar que no tienen trabajo y que pertenecían a los estratos medios y para los 500 mil jóvenes que no estudian ni trabajan”* (Diario Clarín, 12/7/96).

Durante los primeros meses de 1996, el debate estuvo signado por la cuestión del empleo y las formas de regulación más adecuadas para abordarlo. Las distintas tomas de posición de los actores pusieron el énfasis en distintos aspectos del problema, lo que en algunos casos dio lugar a políticas emanadas del gobierno nacional. Los decretos de flexibilización de las relaciones de trabajo, programas de capacitación y las iniciativas de empleo transitorio fueron las diversas maneras en que la cuestión aparece en agenda pública y en las distintas agendas gubernamentales. Tal como señalan Cortés y Marshal (1999:209), en este campo las transformaciones parecen haber avanzado más en aquellas definidas como indispensables para el éxito de la política económica y rentables para el sector privado.

Esto significa que los avances en la flexibilización laboral (a pesar de los dos paros nacionales convocados por una de las centrales de trabajadores) fueron cada vez más profundos y se consolidaron en el tiempo. Y denota que las intervenciones, orientadas a mejorar las condiciones de acceso al mercado de trabajo y los programas de empleo transitorio, sufrieron vaivenes a lo largo del tiempo. Estos vaivenes, sin embargo también estuvieron influidos por distintos conflictos sociales y contextos electorales que se sucedieron en el período.

Durante el segundo momento, que se abre en 1996, las políticas de empleo adquirieron características más asistenciales, concentrándose par-

tualmente en programas de empleo transitorio masivos. El contexto estuvo fuertemente dominado por una serie de medidas de protesta que se dieron en el interior del país a partir de 1997. Los ‘fogoneros’ y ‘piqueteros’ son nuevos liderazgos que, tal como se ha señalado, protagonizaron conflictos que obligaron al gobierno nacional y a los gobiernos provinciales a concertar la asignación de los programas.

Los recientemente creados programas de empleo transitorio estuvieron presentes como instrumento de intercambio en la mesa de negociación. Cutral Co, Plaza Huincul, Tartagal, Sierra Grande, Libertador Gral. San Martín, Cruz del Eje y Ledesma fueron escenarios de conflictos, que consistieron en ollas populares y cortes de ruta, en algunos casos reprimidos por la Gendarmería. Desde el gobierno nacional, los conflictos desatados en regiones del país como el NOA y la Patagonia son visualizados como “problema de seguridad” al convocar al Consejo de Seguridad Interior para su tratamiento (Diario Clarín, 19-4-97).

La mirada del Banco Mundial revela otra perspectiva pero expresa también esta preocupación, en palabras de uno de sus más altos funcionarios: “... *el desempleo es lo que más nos preocupa de la Argentina: indica que se distribuyó mal el beneficio del crecimiento y genera inestabilidad social y movimientos de oposición contra el modelo*” (Diario Clarín, 07-07-97).

Como respuesta a esta situación, el gobierno provincial declaró la emergencia laboral en Buenos Aires y lanzó un plan de empleo, que prevé el pago de 200 a 400 pesos (según la calificación laboral), para los jefes de familias desocupadas por cinco horas de trabajo comunitario denominado “Plan Provincial de Generación de Empleo para Familias sin Trabajo”. El Instituto Provincial del Empleo (IPE), pasó a depender del Consejo de la Familia y Desarrollo Humano, a cargo de Hilda González de Duhalde, esposa del gobernador y primera candidata a diputada por la Provincia de Buenos Aires (véase el Decreto 1736/97). Con esta norma, se puso bajo jurisdicción provincial a las acciones que los municipios desarrollan en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires (Art. 4to). Los Municipios redefinen los alcances de sus intervenciones y se convierten en responsables de la selección de los beneficiarios, de la definición de los alcances de la obra y del aporte de materiales, “cualquiera sea el origen del proyecto” (Art. 7).

Una condición de inclusión de la obra o servicio en el Programa fue que el personal afectado resida en el lugar en donde se desarrolla el proyecto y que priorice entre sus beneficiarios a familias numerosas. Resulta importante destacar que en un principio los fondos estuvieron constituidos por aportes del Presupuesto Provincial (100 millones de pesos).

Un conjunto de artículos estuvieron destinados a habilitar el endeudamiento de parte de los municipios para hacer frente a los aportes necesarios para el desarrollo de los proyectos. Se estableció que los municipios podrían contraer deudas con el Banco de la Provincia para constituir sus aportes (Decreto 2674/97).

La adscripción de la autoridad de aplicación de este plan parece haber sido objeto de debate dentro del gobierno provincial, quedando definida a favor del Instituto Provincial del Empleo, radicado en el Consejo de la Familia y Desarrollo Humano (Decreto 2674/97). El papel que pasó a cumplir el IPE en este Consejo, contribuyó a reorganizar también otras estructuras del gobierno provincial, produciéndose reordenamientos de las políticas existentes. El antiguo Programa de Generación de Empleo, centrado en la construcción de obra pública utilizando mano de obra intensiva, pasó de la órbita de la Unidad de Generación de Empleo a la del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la provincia, más precisamente a la Dirección de Vialidad. Se convirtió en el "Programa de Pavimentación, Obras Complementarias, Servicios y de Infraestructura en general con Uso Intensivo de Recursos Humanos" (Decretos 1284 y 1493 de 1997). Por su parte, el Ministerio de la Producción se concentró en la problemática de las Micro y Medianas Empresas (Decreto 3285/97).

Las intervenciones nacionales

En paralelo con estas iniciativas provinciales, el gobierno nacional lanzó el programa TRABAJAR presentado como programa de empleo transitorio en el concierto de otros programas de empleo ("*Servicios Comunitarios*", "*Forestar*", "*Apoyo a la reconversión de la esquila*") y de capacitación (el "*Proyecto Joven*", proyectos especiales y talleres ocupacionales).

Como ya hemos aludido anteriormente, se trata de un programa de gestión desconcentrada que se presenta como abierto a la participación de provincias y municipios, así como de las organizaciones sociales, fundamentalmente a partir de la realización de proyectos de obras de interés comunitario (pavimentación de calles, reparación de escuelas, limpieza de vía pública).

A medida que se desarrolló la disputa por las elecciones en octubre de 1997, y como respuesta a los conflictos que amenazaban extenderse, se amplió la creación de empleos transitorios. En ese contexto, el Plan TRABAJAR comenzó a tener gran visibilidad pública apareciendo como "la" respuesta del gobierno nacional frente al problema del desempleo y de las protestas sociales, que se sucedieron en los meses previos a las

elecciones. A mediados de 1997 se amplió otro tramo de crédito. Como hemos referido precedentemente¹⁵⁶, las elecciones de 1997 constituyeron un nudo importante en el desarrollo de la cuestión, las tomas de posición de la oposición en relación al problema del desempleo abordaron aspectos de la implementación de los programas, poniendo énfasis en el problema de la *corrupción* y las *formas clientelares* de asignación de las prestaciones con particulares referencias al Plan Trabajar (Diario Clarín, 4 y 5/11/97).

Un tercer tramo del Plan Trabajar se suscribió entre 1998 y 1999, con fuerte aporte del presupuesto nacional como contraparte; sin embargo, sufrió un importante recorte en los presupuestos de los años siguientes que culminaron con la fuerte reducción efectuada en el presupuesto del 2000 y su desactivación definitiva durante el 2001 y el 2002.

El programa, que hasta el momento era la principal intervención en materia de empleo, sufrió en el último tramo del gobierno de C. Menem importantes disputas por su control. Con el cambio de gestión en la Secretaría de Promoción Social y el cambio de perfil de la misma en el año previo a las elecciones nacionales de 1999 se priorizó la acción directa y comenzaron a insinuarse intentos de captar el programa hacia la órbita de dicho organismo.

Asimismo, otra cuestión incidió en la gestión del Plan TRABAJAR. La reforma laboral que comenzó a insinuarse a lo largo de la década del 90', se hizo efectiva en el 2000 como intento del gobierno nacional de mostrar capacidad de gobierno y, consecuentemente, confianza a los acreedores externos. En ese contexto, el Plan TRABAJAR apareció en el centro del debate de la reforma laboral; en el marco de su negociación, el oficialismo aprobó en el senado una partida extra de 160 millones para la ampliación de los subsidios (Diario Clarín, 11/5/00). Nuevamente los conflictos en el NOA y Sur del país volvieron a colocar al programa en el centro de la discusión. En Tartagal, Orán, Comodoro Rivadavia y Cutral Co, se desencadenan conflictos por demanda de mayor cantidad de subsidios en el marco del TRABAJAR.

El desarrollo de la cuestión estuvo fuertemente influido por la agenda de la implementación. Los conflictos inter-partidarios y las relaciones interjurisdiccionales entre la Nación y las provincias atravesaron energicamente los debates sobre el programa.

¹⁵⁶ Hacemos un desarrollo del contexto en el Capítulo V de este volumen

La cuestión del empleo en el nivel municipal: el caso de “Los Tilos”

El municipio de “Los Tilos” no escapa al proceso a través del cual la problemática del desempleo va cobrando centralidad. El análisis de artículos publicados en medios locales nos permite visualizar el modo en que se fue constituyendo como “cuestión” en la agenda política local.

A mediados de la década del noventa las referencias al tema del desempleo son escasas, pero se irán incrementando a lo largo del período analizado. Una nota aparecida en 1995 en la cual la Unión Empresarial del Partido de “Los Tilos” alerta sobre la difícil situación que atraviesan las PyMEs locales que, en su mayoría, han debido suspender o despedir personal da cuenta de los problemas que deberá enfrentar el municipio.

El entonces intendente de “Los Tilos”, Lic. Mario Finkel, liga directamente el tema de la desocupación en el distrito a dos fenómenos: los bajos niveles de capacitación de la población y la tradición de la zona como “*ciudad dormitorio*”, expulsiva respecto a los procesos de radicación industrial. La desocupación “*Para mí es el problema más grave que tenemos en “Los Tilos” y en todo el segundo cordón del Conurbano Bonaerense, sobre todo en “Los Tilos”, que no tiene asentamientos industriales, y creemos que la desocupación tiene mucho que ver con los niveles de capacitación [...] Vamos a hacer convenios con sindicatos, con el Ministerio de Trabajo, con la Dirección General de Escuelas por el Programa de Formación Profesional para que se desarrollen muy intensamente en nuestro distrito*” (“Entre Nosotros”, 05/1996).

En tanto, el desempleo aparece aquí como un problema con causas y soluciones en el nivel local, las autoridades locales se constituyen en los responsables de modificar la situación. El intendente defiende también la *inversión* en programas de subsidio al empleo, a los que diferencia de la ayuda al desempleado pues es sólo un “*parche breve*”. Mientras surge la necesidad de articular políticas con diferentes actores en los ámbitos del gobierno y de la producción, se proponen dos medidas que aumenten la competitividad de los pobladores y del municipio: la creación de la Universidad de “Los Tilos” y del Parque Industrial.

Esto se relaciona con la concepción del intendente acerca de la estructura municipal como “*una posible herramienta al servicio del desarrollo*” (“Entre Nosotros”, 12/1996). Esa potencialidad intenta alcanzarse a través de la capacitación de los empleados municipales, buscando formas más eficientes de descentralizar la acción municipal y favoreciendo la comunicación y la participación.

El primer programa que se pone en marcha en “Los Tilos” durante el período analizado es el “Plan Provincial de Empleos para Familias sin

Trabajo”, en diciembre de 1997. Los medios locales relatan la espera de largas colas de personas para cubrir los 5.000 cupos que se gestionaron para el distrito. Se estipula una compensación de 200 pesos y dos bolsos de alimentos para los beneficiarios que cumplan cinco horas de tareas de mejoramiento y saneamiento en su barrio.

Los mecanismos de focalización e inclusión dentro del programa son un punto conflictivo. La asignación de beneficios y jerarquías aparece cuestionada desde el inicio, ya que se culpa a los políticos locales de cubrir el 40% de los cupos del programa y los puestos con remuneraciones más altas a través de lealtades partidarias, aún cuando los beneficiarios no cumplen con los requisitos mínimos de edad, calidad de jefes de familia, etc.

La ejecución de estos planes da cuenta de la estrecha relación entre el municipio y el gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Una de las ideas compartidas entre los dos niveles es el reconocimiento de que este tipo de programas son sólo un paliativo. El Gobernador Eduardo Duhalde pronosticaba en su visita al municipio en octubre de ese año que *“llegará el día en que estos programas no hagan falta”* y que *“el crecimiento de la economía vaya absorbiendo la mano de obra”* (*“Entre Nosotros”*, 10/1997). Estos planteos no parecen estar acompañados, en su discurso, de explicaciones acerca del modo en que se llegaría a esa nueva situación.

En el nivel local, sin embargo, se delinearán ciertas estrategias para evaluar las condiciones sobre las que es necesario actuar para alcanzar el futuro crecimiento del distrito centrado en la generación de empleo. A partir de la realización de un estudio socio-demográfico en el mes de noviembre, el municipio define tres áreas con niveles socioeconómicos y estructuras habitacionales diferentes: un sector de clase media que vive en casonas cerca de la estación de trenes; familias de mayores recursos que se concentran en los barrios privados ligados a la autopista; y por último, el *“Los Tilos pobre”* conformado por los grupos más afectados por el desempleo.

A partir de este diagnóstico, el Concejo Deliberante aprueba una ordenanza para construir edificios torres en la zona céntrica, se propone la ampliación de las vías de acceso y el desarrollo de actividades de mini turismo y recreación¹⁵⁷, que atraigan a los sectores medios y altos. Esto supone como efectos la creación de fuentes de trabajo para los pobladores con baja capacitación y la reactivación del comercio de la región.

¹⁵⁷ En el área de Los Nogales, el Lago San Esteban y el Dique se concentrarían actividades náuticas, hosterías, granjas, campings, circuitos de bicicross, etc.

A pesar de que el intendente anuncia, al inaugurar el período legislativo de 1998, que, después de muchos años en 1997 se alcanza un superávit fiscal y se disminuye la deuda consolidada, demostrando la intención de sanear las finanzas municipales (“Entre Nosotros”, 4/1998); el pedido de préstamos por parte del municipio será un punto conflictivo dentro del gobierno local.

La sesión del HCD del 27 de mayo, por ejemplo, nos muestra las situaciones de tensión provocadas por la estipulación de una contrapartida en recursos municipales en planes de empleo como son el TRABAJAR y el Barrios Bonaerenses.¹⁵⁸ En este caso, concejales de la oposición (Unión de Vecinos de “Los Tilos”, Agrupación Comunal, FREPASO y UCR) cuestionan el pedido de un préstamo de 1.150.000 pesos al Banco Provincia. Reclamaban la falta de transparencia respecto a los criterios de equidad y selección para asignar montos entre 3.000 y 41.000 pesos a entidades intermedias de “Los Tilos”, y la no explicitación de los propósitos y proyectos en los que se utilizarían las herramientas y materiales a adquirir. Otros legisladores enfatizan la necesidad de que los beneficiarios del Plan Barrios realicen otro tipo de tareas además de la limpieza de calles y desmalezamiento a partir de la obtención de insumos, pero conciben excesivo el interés calculado sobre el crédito.

A esta puja política se suma la supuesta convocatoria a 600 trabajadores a manifestarse para defender la continuidad del programa, que no estaba en cuestión en ese momento. Esta actitud del oficialismo fue calificada como manipuladora, mentirosa y especulativa por los dirigentes del FREPASO.¹⁵⁹

Aprobado el préstamo por la Provincia, en agosto de 1998 se intenta dejar sentados de manera detallada los trabajos que se realizarán: *“el crédito se solicita para hacer frente a necesidades de materiales, herrería, viveros florales y forestales, fábrica de caños que suministra insumos para los cruces de calles, actividades programadas como: acequias, desagües, veredas, plazas, señalización,*

¹⁵⁸ El programa BARRIOS BONAERENSES comenzó a implementarse a fines de 1996. Su propósito es contribuir al ingreso familiar de jefes y jefas de hogar desocupados y aumentar su empleabilidad a través de su capacitación en la ejecución de proyectos de mejoramiento de la infraestructura barrial. Está financiado con recursos del presupuesto provincial y se implementa en forma descentralizada a través de los municipios, los que deben aportar los insumos necesarios para la efectivización de los proyectos. Los beneficiarios se incorporan a equipos de trabajo (“cuadrillas”) o realizan actividades en organizaciones sociales con base territorial a cambio de las que perciben una remuneración mensual. El beneficio, aunque renovable, tiene una duración mínima de 6 meses.

¹⁵⁹ Solicitada del Frepaso publicada en: Entre Nosotros, 4/1998. P.4

conexiones sanitarias y para algunas entidades” (“Entre Nosotros”, 8/1998). El programa incorpora en esta etapa a 4000 de los 8000 desempleados inscriptos. En cada una de las 33 zonas en que se divide el municipio, hay un Jefe Operativo, un instructor o asesor técnico y un “jefe de personal” que coordina el pañol donde se acopian materiales y herramientas. Los beneficiarios¹⁶⁰ se organizan en cuadrillas de 10 personas que eligen a su propio capataz.

La intención de mantener cubiertos a 2400 desocupados que participaban del Plan Barrios, lleva al municipio a incluirlos entre los beneficiarios del TRABAJAR. En noviembre se cumplen las primeras fechas de cobro; los cambios en los criterios y dependencias de pago atemorizan a los trabajadores, que llegan a los lugares de pago con 14 horas de anticipación. La implementación del TRABAJAR, en el nivel local, pone de manifiesto la mirada que sobre la cuestión del desempleo tienen los diferentes sectores políticos. Tanto los grupos de izquierda como el oficialismo local ven a estos sectores pobres, mal pagos, como un espacio de tensión, de potencial conflicto¹⁶¹. El titular del ejecutivo municipal plantea la necesidad de “jugarse” por la ejecución del programa: “*Sé que los Planes son sólo una ayuda, no una solución definitiva. Más cómodo sería para nosotros decir “no tenemos por qué tener tanta gente” “que se las arreglen”, podríamos decir “tengamos solamente 100 y no 2000 personas, porque es un polvorín”. ¿Saben que otros intendentes dicen que es un polvorín tener tanta gente? El día que esto se rompa o termine, voy a tener la alegría de pensar que durante dos años 7000 familias tuvieron 200 pesos mensuales para poder sobrevivir*” (“Entre Nosotros”, 11/1998).

Algunos concejales radicales, en cambio, tienen una mirada opuesta ya que reclaman que “*Finkel se siente cómodo administrando la pobreza y no tiene intenciones de combatirla*” (“Entre Nosotros”, 12/1998).

El Lic. Mario Finkel inicia 1999 insinuando sus intenciones de ser reelecto como intendente al abrir las sesiones ordinarias del legislativo. Un eje significativo de su discurso es el énfasis en la eficacia, la importancia de la planificación y las referencias al logro de un aumento en los recursos municipales. Tras los inconvenientes señalados para el año an-

¹⁶⁰ Los beneficiarios son “*en su mayoría albañiles, luego vienen las amas de casa, pintores, empleadas domésticas, ayudantes de albañiles y los de cocina, cocineras y/o cocineros, choferes, empleados / as administrativos, personal de limpieza, operarios, medio albañil, jardineros, electricistas, costureras y carpinteros*” Entre Nosotros, 8/1998.

¹⁶¹ La misma percepción se advierte en el periódico local que, afecto a este tipo de expresiones, titula la nota “Jugar con fuego”.

terior, le da importancia al acceso al crédito público como un “*factor indispensable para financiar las mayores inversiones en equipo, infraestructura y desarrollo comunitario, favorece la disminución de la carga de financiamiento sobre los vecinos y a través de los mayores recursos la mejora en la calidad de servicios prestados, incrementando la autonomía municipal para atender las demandas*” (“Entre Nosotros”, 04/1999). Esto se liga a su concepción explícita de respeto a la necesidad de un municipio con mayor autonomía, prestador de servicios, promotor del crecimiento local y del desarrollo humano integral (“Entre Nosotros”, 07/1999).

Las candidaturas en vistas a las elecciones municipales dan mayor resonancia al tema de la desocupación a través de las disputas interpartidarias. El intendente es criticado desde el FREPASO por no hacer al partido más atractivo para los inversores y por permitir la existencia de hipermercados que debilitan el comercio local y generan desempleo. Los planes como el Trabajar son calificados como estructuras de beneficencia (“Entre Nosotros”, 9/1999). Finkel, en cambio, considera que su gestión ha aportado lógica y planificación al sistema municipal, en base a tres ejes de trabajo: “*El fortalecimiento institucional, para consolidar otro modelo de Estado Municipal; el desarrollo social, ordenando y potenciando los esfuerzos propios y de otras esferas para elevar el nivel de vida de la población, y el desarrollo del territorio y la producción*” (“Entre Nosotros”, 3/2000).

Al asumir De La Rúa como presidente se propone reestructurar los planes de empleo en tres programas fuertes: PEL (de Emergencia Laboral), TRABAJAR y Joven. Estos cambios implican una disminución de los beneficiarios del Plan Trabajar en el Municipio de “Los Tilos”. Finkel, reelecto como intendente, asegura que según diferentes políticos locales, desde el gobierno nacional se ve con desconfianza que “Los Tilos” tenga el 25% del cupo del Plan TRABAJAR.

El anuncio del gobierno nacional de recortes en los planes de emergencia ocupacional para disminuir el déficit fiscal, desata un fuego cruzado.

En los medios locales vuelven a criticarse los mecanismos de selección, la relación con el partido gobernante y el no cumplimiento de los requisitos y de las tareas asignadas por parte de algunos beneficiarios de “Los Tilos” (“Entre Nosotros”, 4/2000). El intendente Finkel, junto a los jefes comunales de Florencio Varela, Marcos Paz y Tres de Febrero, responde encabezando una movilización de 10.000 personas hacia el Ministerio de Trabajo.

Aunque convocados por los intendentes, nuevamente se identifica a los trabajadores del Plan TRABAJAR con la expresión de la tensión so-

cial. Es así que el gobierno nacional decide dar marcha atrás a los recortes: se aumenta la partida presupuestaria para los planes de empleo y se intenta ampliar la cobertura a una mayor cantidad de personas pero disminuyendo el monto asignado a cada beneficiario (“Entre Nosotros”, 4/2000).

3. La gestión de programas empleo en el municipio de “Los Tilos”: una periodización desde la gestión local

La implementación de programas de empleo en el municipio de “Los Tilos” puede dividirse en dos grandes períodos teniendo en cuenta la mirada de quienes participaron en su gestión. La primera etapa se define por la necesidad de crear una estructura y definir los lineamientos con que se llevaran adelante los programas. La segunda instancia, en cambio, se basa en la profundización de algunos proyectos de particular interés para el desarrollo del distrito, y en la generación de estrategias para consolidar los proyectos y capacidades construidos.

3.1 Etapa experimental (de instalación)

Esta primera etapa implicó la experimentación, el crecimiento en la escala y la conformación de una estructura para llevar adelante una gestión municipal de programas de empleo. La implementación se dio en paralelo a la de los gobiernos nacional y provincial que comenzaron a desarrollar programas a medida que la desocupación se tornaba más aguda y más visible.

La primera muestra piloto comenzó a fines de 1995 y continuó el año siguiente con un grupo de 300 personas incluidas en programas provinciales y 200 en equivalentes nacionales. Dados los resultados de estas primeras iniciativas, en 1997 se decidió aumentar la cobertura de estos programas. La Coordinación del Programa de Empleo Municipal consideró que uno de los posicionamientos fuertes fue la voluntad política, el compromiso del gobierno local de acompañar en los niveles de organización, inversión y recursos humanos. El reconocimiento de que la implementación requería una lógica propia contribuyó a la constitución de la Unidad Ejecutora, opción preferida a la de derivar la gestión en instancias existentes como Obras Públicas, Acción Social o un servicio de empleo.

Los responsables de la Unidad Ejecutora y del Programa de Empleo Municipal, así como algunos funcionarios vinculados a la Secretaría de Economía, eran figuras próximas al Intendente municipal. Sus trayecto-

rias estaban fuertemente imbricadas y la confianza formaba parte de los códigos compartidos. El desempleo, tal como mencionáramos anteriormente, era una cuestión sensible frente a la cual el gobierno municipal debía dar respuestas satisfactorias para la ciudadanía y que, al mismo tiempo, permitieran hacer frente a las críticas y denuncias de la oposición. En este contexto, la gestión de los programas de empleo tiene una importante repercusión política que, garantizados los aspectos técnicos, requirió ser cuidadosamente atendida. Las decisiones acerca de la organización de la gestión debía asegurar la puesta en marcha de arreglos institucionales que permitieran mantener cierto espacio de decisión autónoma que asegurara conjuntamente la entrega efectiva de las prestaciones ofrecidas por los programas y el alcance de objetivos de corte político partidario y/o político institucional.¹⁶²

En este marco, se crea la Unidad Ejecutora para llevar adelante el Programa Municipal de Empleo y gestionar todos los programas que aporten recursos para atender la cuestión del desempleo. Esto le permitió a las autoridades municipales “*tener presencia territorial*”, es decir, constituir ámbitos de trabajo en las diferentes zonas del distrito, delinear proyectos en función de responder a las necesidades barriales y generar obra comunitaria de pequeña escala. Aunque existen ejes comunes a nivel del distrito, como el mejoramiento de espacios públicos, en las diferentes zonas se implementaron proyectos que tienen en cuenta sus problemáticas particulares.

Para que la decisión de utilizar los programas nacionales y provinciales de forma unificada se torne efectiva, fue necesario dotar al Programa Municipal de recursos humanos para organizarlo. Se conformó entonces un equipo municipal de 35 personas ligadas a la acción en cada zona y se constituyó un grupo de profesionales para brindar el asesoramiento técnico y jurídico a cada proyecto.

Los funcionarios destacaron el hecho de que el gobierno local se constituyó como el que *invita* a participar en una alternativa diferente a los planes sociales tradicionales. Esto supuso no sólo un gran esfuerzo institucional –en el proceso de inscripción, selección y organización de los beneficiarios – sino que permitió establecer una identidad –a nivel de los participantes que se sintieron convocados – y a nivel de la organización local que se conformó en el proceso de gestión.

¹⁶² Nos referimos exclusivamente a las relaciones con los gobiernos nacional y provincial.

La construcción de vivienda social y del Camino de Los Santos fueron algunos de los proyectos importantes en esta etapa por las competencias puestas en juego para combinar insumos, recursos técnicos, financieros y humanos de diversos orígenes.

3.2 Etapa de consolidación

El interés en desarrollar ciertos proyectos locales fue el que sostuvo la implementación de los programas de empleo en el segundo momento. Se buscó entonces que los programas se articulen en función de estrategias sectoriales o temáticas que fomenten el empleo genuino. Esto no implicó dejar de lado el funcionamiento anterior de los programas de empleo sino generar dinámicas propias para ciertas acciones específicas.¹⁶³

Es así que en esta etapa algunos proyectos de desarrollo local comenzaron a encontrar un modo de convertirse en unidades de gestión o de trabajo, generando nuevas decisiones a nivel institucional o del organismo ejecutor local. Un proyecto de importantes dimensiones en el período fue el “Vivero Experimental” proveedor de plántines para arbolado urbano.

A partir de 1999, se buscó reorientar los programas para que aporten capacitación en horticultura y floricultura a quienes participan de estos emprendimientos. El gobierno municipal creó el Instituto Municipal Descentralizado de Estrategias Locales de Desarrollo, IMDELD, para fortalecer la asociación entre productores locales y regionales, la asistencia técnica, la vinculación con el mercado y la mejora de oportunidades para los trabajadores de ese sector. También se combinó el Plan TRABAJAR con otros programas nacionales destinados a generar puestos de trabajo en torno a actividades que necesitan desarrollarse o consolidarse. Se intentó facilitar un mercado local de consumo para vecinos con bajos ingresos en relación con entidades barriales y se generó una línea de abaratamiento mayorista para el comercio minorista local de verduras.

Los programas se orientaron a sostener lo generado a través del desarrollo de habilidades, de la formación laboral, el refuerzo de redes sociales y actividades de servicio. Se crearon nuevas necesidades ligadas a las obras concretadas, por ejemplo, aprendizaje de jardinería para el mante-

¹⁶³ Estos lineamientos coinciden con los ejes del programa Crear Trabajo enunciados por la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral del Conurbano Bonaerense: financiamiento de mano de obra en emprendimientos orientados a mejorar la competitividad de un área geográfica, apoyo a pequeñas unidades productivas o autoempleo y financiamiento de empleo privado productivo genuino a partir de un subsidio de 200 pesos hasta 6 meses.

nimiento de los espacios públicos mejorados. También surgieron nuevos problemas en relación a la sustentabilidad de estas iniciativas, el tamaño y la autonomía del Estado local y la disminución del monto de las remuneraciones a los beneficiarios.

Por último, un elemento en común entre las dos etapas que se destacó desde la gestión local fue la búsqueda de una mirada superadora de las limitadas opciones propuestas desde los programas, que no alientan a los municipios a tomar compromisos en proyectos de mayor envergadura. Para realizar tareas de seguimiento propio, pero también para que los auditores pudieran juzgar los proyectos particulares semestrales, en función del conjunto de las acciones pensadas a mediano plazo, se diseñaron mecanismos de monitoreo. Esto generó información acerca de las tareas y permitió la reflexión más general acerca de cómo trabajar en torno al problema del desempleo.

La gestión del programa TRABAJAR en “Los Tilos”

El período que se abre en 1995 estuvo dominado por el proceso de consolidación del ejercicio de un conjunto de funciones por parte de los municipios. Este ejercicio de funciones fue dándose a través de la transferencia de servicios, la creación de nuevos servicios en aspectos poco o mal atendidos por el gobierno provincial, y por medio de la implementación de distintos tipos de programas sociales, en su mayoría de corte asistencial.

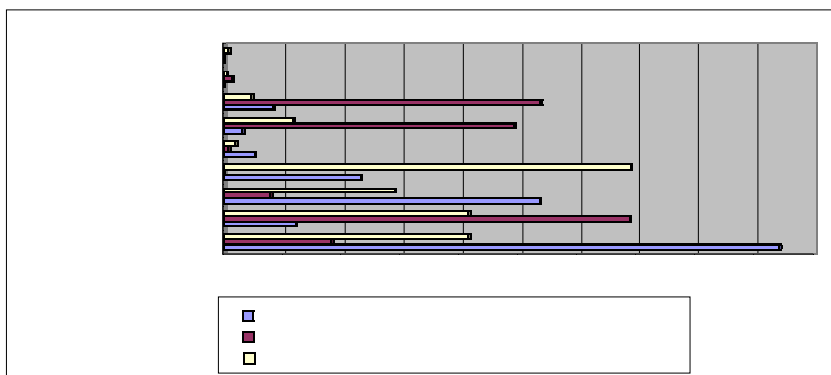
El programa TRABAJAR se desarrolló en el municipio estudiado desde julio de 1998. Aunque no es el único programa con financiamiento externo de cuya implementación el municipio se ha hecho cargo, la centralidad que ha tenido en la configuración de los distintos sectores lo hace expresivo de los procesos de articulación transversal que modelan los sectores de políticas.

La relación entre los procesos derivados del programa con el conjunto de la estructura y políticas locales del sector empleo en el caso estudiado, muestra ciertos atributos que nos permiten hablar de *procesos de gestión local* a los cuales dicho programa pareció contribuir de algún modo. Esta contribución depende de distintas condiciones institucionales que facilitaron el desarrollo de las potencialidades del programa (como orientaciones de políticas y también como recursos).

La gestión del TRABAJAR, en el período 1998-2001, incorporó a aproximadamente 2.400 beneficiarios en 378 proyectos. La mayoría de los proyectos se articularon en obras de infraestructura, entre ellas sobre-

salen la construcción del Camino de Los Santos que costea el Río Las Torres, que comprendió 41 de los 378 proyectos, y la realización de soluciones habitacionales para familias de bajos ingresos, obra en la que se articularon 101 proyectos. Los proyectos TRABAJAR en ejecución en el municipio representan aproximadamente 23% del total de los proyectos aprobados en el conurbano bonaerense¹⁶⁴ y 2,5% de los proyectos implementados en el marco del Programa.

Gráfico VIII.1: Proyectos para la generación de empleo según tipo y jurisdicción. 1998/2000



Fuente: Municipalidad de “Los Tilos”

En su implementación en “Los Tilos”, el Programa TRABAJAR forma parte de una *canasta de programas* vinculados a la generación de empleo. Dichos programas tienen diferentes fuentes de financiamiento –presupuesto nacional, presupuesto provincial o fondos mixtos parte de los cuales son aportados por organismos multilaterales de crédito– y comparten la cualidad de ser programas de gestión desconcentrada involucrando al nivel local como instancia de gestión. Si bien los programas que integran dicha *canasta* persiguen objetivos similares –vinculados a la generación de empleo transitorio, de escasa calificación y mano de obra intensiva– y están dirigidos a la misma población objetivo –desocupados mayores de 16 años en situación de pobreza con baja calificación laboral

¹⁶⁴ Cabe destacar que el municipio estudiado concentra aproximadamente a 6% de los desocupados del Conurbano Bonaerense.

y serias dificultades para insertarse en el mercado formal de trabajo-, no todos parecen orientarse al mismo tipo de intervenciones.

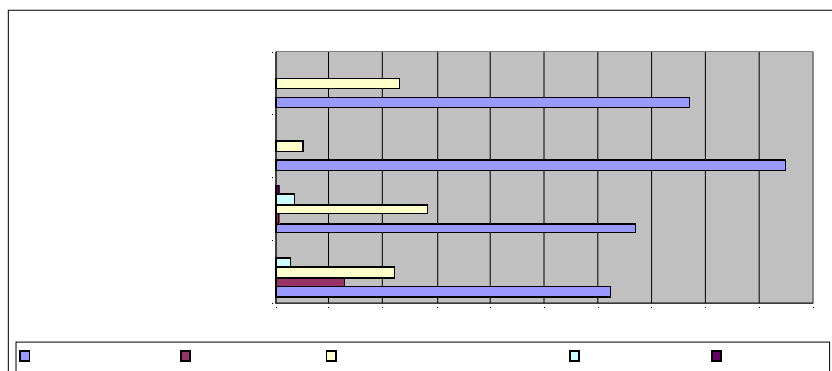
Tabla VIII. 1
Programas vinculados a la generación de empleo implementados en El Municipio de “Los Tilos”. 1998/2000

Programas financiados con fondos del presupuesto nacional y/o mixtos TRABAJAR CREAR TRABAJO, líneas autoempleo y pequeñas empresas Programa de Emergencia Laborar (PEL), componente Desarrollo Comunitario PER y PEPL, líneas autoempleo y consorcios productivos Programa Serv. Comunitarios III	Programas financiados con fondos del presupuesto provincial Programa Barrios Bonaerenses Programa BONUS Programa Segunda Oportunidad
---	---

Fuente: Municipalidad de “Los Tilos”

Tal como se observa en el Gráfico VIII.1, en “Los Tilos”, los recursos TRABAJAR se destinaron a proyectos cuyo perfil es diferente de aquel que presentan los proyectos para el total del país.

Gráfico VIII.2:
Proyectos para la generación de empleo según organismos responsable y jurisdicción. 1998/2000



Fuente: Elaboración propia con base en datos MTySS

En el caso estudiado la gestión del programa presenta ciertas particularidades. Un primer aspecto a destacar es que el municipio se ha hecho responsable de la gestión del programa, ya que en el resto de las jurisdicciones y tal como se normatiza en su diseño, los municipios están solo

habilitados para gestionar proyectos en pie de igualdad con las organizaciones sociales. Esto muestra dos cuestiones: en primer lugar, la orientación decidida del municipio por convertirse en agencia de las intervenciones sociales de distinto origen, más allá de los costos que esto signifique; en segundo lugar, de cierta capacidad de captación de recursos y de negociación política con el gobierno nacional. Sin lugar a dudas, la apuesta del gobierno local estuvo fuertemente condicionada por los procesos del contexto más general y los nudos que marcaron la gestión de las políticas sociales durante el período. Posiblemente, también, su margen de autonomía política haya estado fuertemente condicionado por restricciones político partidarias y por las fuertes limitaciones en la disponibilidad de los recursos; sin embargo, su estrategia parece orientarse a captar los recursos y los instrumentos del programa en función de articularlos en una política local.

Un segundo aspecto es que los criterios de focalización del programa son reformulados en su implementación; a pesar de ello, si se analizan las características de los beneficiarios, se observa que su perfil se ajusta a los requerimientos formales del programa. Según datos elaborados por el propio municipio (1999) se observó que la mayoría de los beneficiarios son varones jefes de hogar cuyas edades oscilan entre los 20 y los 65 años. El 81% de los beneficiarios registra un bajo nivel de instrucción –16% tiene primario incompleto y 65% primario completo– y 84% no posee antecedentes laborales.

Por último, es de destacar también que el municipio de “Los Tilos” presenta condiciones críticas en términos de sus niveles de autonomía financiera (relación entre el gasto y los recursos propios), altos porcentajes de población NBI y una alta tasa de desempleo con sus consecuencias en la presión sobre los programas de empleo y de salud. Sin embargo, estos límites para el desarrollo de políticas propias intentan ser superados desarrollando competencias en torno a tres aspectos de la capacidad institucional, la del desarrollo de capacidades individuales, de las formas de organización y de las relaciones interinstitucionales (Tobelem, 1993). Nos referimos aquí a la adecuación de la organización municipal para articular recursos, el esfuerzo por vincular los programas en el contexto de una política local y la capacidad para replantear la forma de relación con los niveles supra-locales.

El vínculo con la estructura municipal

La gestión del TRABAJAR en el nivel local se integra en un contexto más amplio que es el del *Programa Municipal de Empleo*. El gobierno local,

a través de dicho Programa gestiona puestos de trabajo ante la Provincia de Buenos Aires –Plan Barrios Bonaerenses– y ante la Nación (Plan TRABAJAR). Para ello, a través de la Unidad Ejecutora de Programas de Empleo¹⁶⁵ formula proyectos a cuya realización contribuye a través del aporte de una contraparte en herramientas, materiales e insumos necesarios para llevar adelante las propuestas y gestionar los nuevos puestos de trabajo.¹⁶⁶

El Programa Municipal de Empleo forma parte de una instancia de gestión más abarcativa, el Plan de Gobierno, que permite que el Programa se articule con proyectos de las distintas áreas. Por ejemplo, los proyectos vinculados con la realización de obras civiles, de infraestructura, de mejoramiento de espacios públicos, etc. requieren para su puesta en marcha e implementación, de instancias concretas de articulación.

Las áreas a cargo de las obras –Planeamiento, Obras Públicas, Acción Social, Tierras y Vivienda– aportan asesoramiento para la formulación de los proyectos a ser presentados desde el Programa Municipal de Empleo, y herramientas, maquinarias y personal calificado para su supervisión; el Programa, por su parte, aporta la mano de obra y la gestión de los subsidios. Algunas áreas, como la Oficina Municipal de Empleo, aportan específicamente datos sobre potenciales beneficiarios, su reclutamiento y el contacto inicial.

La Oficina Municipal de Empleo (OME) es un espacio en el que se combinan orientaciones del gobierno nacional, específicamente del Ministerio de Trabajo, y del municipio. Si bien a partir del año 2001 todos los beneficiarios de los programas de empleo debieron surgir de los inscriptos en sus registros; en “Los Tilos”, esta práctica ya era habitual. A partir de su creación, durante la intendencia del Lic. Finkel, la bolsa de empleo aportó el 70% de los beneficiarios de los programas de empleo implementados en el municipio. Esto da cuenta, en parte, de la importancia dada a esta instancia desde la gestión municipal.

La Oficina fue organizada y habilitada según las instrucciones del Ministerio de Trabajo de la Nación pero maneja información y articula su gestión con otras instancias provinciales y municipales de gobierno. La

¹⁶⁵ Interesa destacar que la Unidad Ejecutora de Programas de Empleo depende directamente del Ejecutivo municipal.

¹⁶⁶ Cuando se alude a *nuevos proyectos* es siempre considerando que la renovación de todos los beneficiarios del Programa Municipal de Empleo se cumple cada seis meses de trabajo. Esta dinámica implica que el equipo a cargo de la Unidad Ejecutora de Empleo prepara continuamente nuevos proyectos para la siguiente renovación de cupos.

intención es, según quienes la llevan adelante, modificar la visión cultural de quienes se acercan esperando protección del Estado a través de subsidios por un accionar más emprendedor. No descartan la inclusión de los desocupados en programas de empleo y facilitan su inclusión en planes Trabajar en ciertos casos críticos, pero manejan diferentes opciones según la edad, los intereses y los saberes de cada persona. Se encargan de brindar educación laboral en los colegios, propician cursos de capacitación, orientan a los desocupados respecto a la forma de encarar micro emprendimientos y acceder a créditos de la Provincia o participar del Club del trueque, y realizan tareas de intermediación laboral. Esta modalidad implica contactar a los empresarios que buscan personal con los desocupados inscriptos que cumplen con los requisitos necesarios, sin influir en las condiciones de contratación. También están encargados directamente del “Plan Bonus”, destinado por la Provincia de Buenos Aires a los jóvenes entre 18 y 25 años.¹⁶⁷

De este modo la implementación de los Programas de Empleo asumió en este municipio las características del *modelo matricial* de gestión, combinando la organización por servicios con la organización por proyectos. Esta forma de organizar la gestión permite un mejor aprovechamiento de los recursos de la estructura permanente, que cuenta con recurso humano especializado en los servicios que deben ser prestados, y garantizar una programación acotada en el tiempo, en la que se expresan objetivos de políticas que no necesariamente responden a la demanda del nivel local (Varas González, 1984).

Desde la Coordinación Técnica de Programas de Empleo Provinciales se evaluó de manera positiva el tipo de gestión desarrollada en el municipio. En primer lugar, se destacó el hecho de haber destinado gente con un perfil adecuado para coordinar y generar una articulación entre diferentes proyectos, por ejemplo, la creación de viveros y huertas pensada en relación con los comedores de la zona. En segundo lugar, la conformación de una Unidad Ejecutora de Programas de Empleo permitió incrementar la capacidad operativa existente, generando instancias organizacionales propias que permiten un mejor funcionamiento de los pro-

¹⁶⁷ Para fomentar la utilización de este plan se explicó su funcionamiento a los empresarios, organismos y comerciantes de “Los Tilos”. Cada joven debe proponer una opción de empleo, la OME favorece los que implican algún tipo de capacitación, y se lo inscribe para recibir \$100 mensuales. Entre las dificultades que detectan para su implementación se encuentran la desconfianza respecto a la selección en base a criterios políticos de los beneficiarios y la existencia de mayores controles impositivos a los empleadores.

gramas de empleo, y contemplando la posibilidad de modificarlos cuando se crea conveniente. En el caso del Trabajar, dado el cupo limitado de beneficiarios en cada proyecto, fue necesario presentar gran cantidad de proyectos para incluir a una proporción mayor de desocupados y se dividió el distrito en zonas a cargo de jefes operativos contratados por el municipio. Este nivel de supervisión, no considerado en el diseño del programa, fue solventado por el municipio para fortalecer su implementación. Por último, se considera que en “Los Tilos” se conjugaron varias condiciones para posibilitar una gestión integrada: capacidad técnica, existencia de objetivos comunes entre las diferentes áreas del municipio, continuidad en la gestión y decisión política de hacer un uso intensivo del programa.

La Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral del Conurbano Bonaerense (GECAL), encargada de la aprobación de los proyectos y de la coordinación del conjunto de programas nacionales de empleo a partir de la creación del Programa de Emergencia Laboral (PEL) en 1999, coincidió en la evaluación favorable de la gestión. En su opinión, la causa objetiva es el alto nivel de desocupación en el municipio pero conjugada con interés por el tema y la designación de un equipo de gente idónea, capaz de interpretar y diseñar rápidamente nuevas iniciativas en función de la lógica de los programas que se implementan. Observaron que tienen muy buena organización, que poseen una historia de ejecución de proyectos y que existen intereses comunes ligados a apoyar emprendimientos productivos. Por ejemplo, el proyecto municipal de producción en huertas, con financiamiento nacional de la mano de obra, con el que apuntan a lograr un desarrollo auto-sustentable.

En el proceso de articulación con las funciones de línea, los responsables de la gestión tuvieron que sortear distintos tipos de dificultades. Una dificultad se relaciona con la escasa experiencia de los distintos actores municipales en la formulación de proyectos orientados según la lógica del financiamiento externo. Según el relato del responsable de la Unidad Ejecutora, el grado de flexibilidad de los proyectos es lo que marca una de las principales restricciones y diferencias entre el Plan TRABAJAR y el Barrios Bonaerenses, siendo este último mucho más flexible y de fácil adecuación a demandas locales, que no requieren importantes niveles de inversión. Por el contrario, el TRABAJAR está directamente identificado con la creación de infraestructura urbana por la Gerencia del Conurbano. Esto implica que la fuerte participación e inversión del municipio es considerada un requisito imprescindible: *es el que tiene el dominio del espacio público y puede asumir la dirección de la obra.*

Los criterios que tienen prioridad en la evaluación de los proyectos presentados son:

Geográficos: asegurar que la infraestructura sea realizada en los lugares donde es más necesaria.

Socioeconómicos: que los beneficiarios indirectos del programa sean del sector socioeconómico más bajo de la pirámide social.

Institucionales: integración entre organismos oficiales y coordinación de distintas áreas de gobierno para efectivizar la aplicación del programa.

Asesoramiento: participación de universidades.

Utilización de mano de obra intensiva.

Existencia de otros programas en ejecución en la misma región para evitar superposiciones.

No existen cupos predeterminados para cada municipio sino que se tienen en cuenta los índices de NBI de cada zona, surgidos del último censo nacional, para alcanzar a la mayor cantidad de jefes y jefas de hogar desocupados con mayor cantidad de hijos. Reconocen también que en algunos casos ha sido necesario aprobar programas de empleo para *bajar el nivel de conflictividad social* en determinados lugares.

Por último, otro de los límites que encontró el desarrollo del programa se vincula a las propias capacidades financieras del municipio para proveer los insumos necesarios para la ejecución de los proyectos, aspecto al que nos hemos referido precedentemente.

Adecuaciones del programa a la dinámica local

Hemos señalado que uno de los aspectos del diseño del TRABAJAR, el criterio de *focalización* fue re-formulado en su implementación en el nivel local.

El Plan TRABAJAR, en su diseño original, combina dos criterios de focalización: en una primera instancia plantea una distribución de los subsidios teniendo en cuenta el nivel de necesidades básicas insatisfechas de los distritos. Una vez definido el cupo, propone incorporar en los proyectos a personas desocupadas en situación de pobreza, pertenecientes a sectores de población con necesidades básicas insatisfechas, sin distinción de sexo y mayores de 16 años, que registren baja calificación laboral y mayores dificultades para instalarse en el mercado de trabajo y que sean, preferentemente, jefes y jefas de hogar.

En este municipio, esa segunda instancia de focalización se reformuló adoptándose un criterio de *focalización territorial y de universalización de la política en las áreas bajo Programa*. De este modo, los cupos del Programa se distribuyeron teniendo en cuenta indicadores de pobreza y desocupa-

ción de las distintas áreas del territorio. Según relata la coordinadora del Programa, éste se organizó a partir de la regionalización del territorio en 29 zonas que concentran un máximo de 10 mil habitantes.

Contribuciones del programa a la política local

Uno de los principales aportes del programa al modelo de la política comunal parece haber sido la posibilidad que le brinda para dar respuesta –en forma acotada– al problema del desempleo en el nivel local. El hecho de que los programas de empleo se integren a un Plan de Gobierno permite articular su gestión con la intención de desarrollar una política integral de fomento del empleo, colocando a este último como eje ordenador del discurso y de su acción. En el caso estudiado, la implementación progresiva del Programa opera conteniendo el conflicto que se desata a causa del aumento del desempleo en la región, priorizando obras que absorben gran cantidad de mano de obra intensiva. De este modo, los proyectos son elaborados bajo la impronta de las necesidades detectadas por el municipio y su capacidad de incorporar a potenciales beneficiarios.

Esta característica distingue al caso de otras experiencias del conurbano bonaerense que gestionan una gran cantidad de cupos en respuesta a los conflictos sociales desatados en los últimos años, piquetes y cortes de ruta. En este último caso, se invierte la relación entre proyectos y beneficiarios; la cantidad de beneficiarios que es necesario incorporar para contener el conflicto define el proyecto a ser presentado.

La lógica que guía la presentación de los proyectos en el municipio estudiado amplía sus capacidades de prestación de servicios fortaleciendo la gestión municipal. La decisión de articular la estructura programática con la organización por servicios permite al municipio utilizar al programa como insumo en el desarrollo de un Plan de Gobierno más abarcativo. Dicho Plan prevé la captación de recursos nacionales y provinciales para la realización de objetivos locales.

La gestión de programas de empleo con financiamiento externo no implica sólo la existencia de un recurso, que permite al municipio incorporar mano de obra sin necesidad de incrementar su gasto en personal sino que, además, le impone la limitación de articular esa mano de obra en proyectos que exigen el financiamiento de insumos para ser ejecutados. La gestión de este tipo de programas modela la política local en la medida en que obliga al gobierno comunal a desarrollar capacidades para equilibrar la ecuación entre disponibilidad de mano de obra y disponibilidad de recursos financieros.

La adecuación de la organización municipal para articular recursos

La posibilidad de que este municipio desarrolle e intente consolidar dispositivos institucionales propios, como la Unidad Ejecutora de Programas de Empleo, da cuenta de un atributo, que es la existencia de un recurso humano profesional calificado en las distintas áreas e integrado a la gestión, que se inicia a principios de 1995. Este proceso sin embargo, está acompañado de distintos fenómenos que se tensan muchas veces con los imperativos de las políticas de ajuste hacia los municipios. La ampliación de la estructura y planta de personal para el fortalecimiento de la estructura de ejecución en el sector, que contribuyen con hacer más inflexible el gasto; y el incremento presupuestario resultante de los aportes de contraparte del Programa TRABAJAR.

A estos dos fenómenos, deben sumarse otros dos, uno relativo a la forma de organización interna, y otro a las relaciones inter-jurisdiccionales. Con relación al primero, un aspecto a destacar son los tiempos de aprendizaje invertidos en función de adaptar la estructura preexistente al desarrollo de programas que, muchas veces, están regulados por otras reglas de juego, hasta para la movilización de recursos financieros. En relación con el segundo, resulta claro que esta estrategia genera también tensiones con los niveles supra-locales, en función de extremar la flexibilidad de los aspectos normativos de cada uno de los programas.

En algunos casos, esta tensión es explícita (intentando modificar las pautas de asignación de recursos focalizados), pero en la mayor parte de los casos es implícita, aprovechando la opacidad del nivel local para la reasignación de algunos recursos.

La viabilidad del funcionamiento de estos dispositivos parece haber estado estrechamente relacionada con el perfil de los Coordinadores, su formación técnica, su trayectoria política y su relación directa desde un punto de vista político-institucional con el intendente municipal.

Las tareas a cargo del municipio a partir del programa implican el desarrollo de funciones nuevas y una forma diferente de vincularse con los niveles supra-locales.

En lo relativo a la *captación de recursos*, hasta el momento muy signada por una lógica estrictamente política¹⁶⁸, los cambios son importantes tanto en las lógicas, que se ponen en juego en la demanda, como en los actores que adquieren relevancia. En relación con el primer aspecto, la gestión por proyecto y los recursos asociados al mismo imponen una lógica que,

¹⁶⁸ Nos referimos aquí a la dinámica desarrollada en torno a la gestión del Fondo del Conurbano (Danani, Chiara, Filc, 1997).

sumada a la política, exigen una argumentación técnica para cada uno de los requerimientos de reformulación del proyecto inicial. Este aspecto se relaciona también con la segunda observación, relativa a los actores; la implementación del programa tiene como consecuencia la jerarquización de un perfil de funcionario capaz de decodificar la demanda local, en la clave de las instituciones financiadoras; los interlocutores en los niveles supra-locales son también diferentes, más profesionalizados y con una lógica de actuación más normativa.

Otro cambio refiere a la división del trabajo (Oszlak, 1997) dentro del Estado. La gestión de estos programas alude a una distribución de las funciones de planeamiento, financiación y control en el nivel nacional, y de gestión en el nivel local. El nivel provincial y regional, es visto desde lo local como un espacio intermedio entre la adecuación del programa a la demanda y la aplicación de la normativa establecida en el programa marco. Dada esta división del trabajo, resulta conflictiva la mediación, que necesariamente debe realizarse en este espacio entre la demanda de la población y los aspectos técnicos de la oferta.

Conclusiones

En los años noventa, las políticas sociales han sufrido importantes cambios tanto conceptuales como en su gestión. Como parte de estas transformaciones, los niveles subnacionales –provincias y municipios– se constituyeron en las instancias privilegiadas para la ejecución de las políticas públicas luego del proceso de descentralización que se inició con la reforma del Estado nacional. Estas transformaciones reorientaron las políticas públicas en los distintos sectores, promoviendo inversiones focalizadas sobre poblaciones objetivo específicas y modificando la forma tradicional de gestión a través del desarrollo de innumerables programas de mayor o menor envergadura con estructuras específicas para su implementación.

La relevancia del momento histórico que analizamos en este trabajo está dada por la simultaneidad de dos procesos: por una parte la transformación de la gestión en el nivel local, dado que a partir de 1995 es cuando se profundizan los procesos de reforma en los niveles subnacionales, y por la otra la creciente manifestación de las consecuencias negativas en las condiciones de vida de la población del proceso de ajuste-reforma iniciado en 1991.

El período que se abre en 1995 está dominado, por una parte, por la consolidación del ejercicio de un conjunto de funciones por parte de los municipios básicamente derivadas de la descentralización de las políticas sociales; este proceso fue dándose a través de la transferencia de servicios antes bajo la órbita de la nación o la provincia, la creación de otros nuevos y por medio de la implementación de distinto tipo de programas sociales, en su mayoría de corte asistencial. Por otra parte, la agudización de los problemas sociales resultantes de los procesos de ajuste reforma puso en evidencia la crisis de los sistemas sociales para su resolución, a la vez que jaqueó la capacidad de construcción de legitimidad democrática de los gobiernos locales.

A fin de sintetizar algunos rasgos de esos procesos, se presentan, a modo de cierre, algunas reflexiones en torno a la gestión local de dos

programas orientados al combate de la pobreza (PROMIN y TRABAJAR) intentando echar luz sobre como (y bajo que condiciones) se articularon en una política local. Estos programas se desarrollaron en el municipio de “Los Tilos” desde 1995, el PROMIN, y desde 1998, el TRABAJAR. Aunque no son los únicos programas con financiamiento externo de cuya implementación el municipio se ha hecho cargo, la centralidad que han tenido en la configuración de los distintos sectores los hace expresivos de los procesos de articulación transversal a través de los cuales se han modelado las políticas locales.

Tal como se ha hecho referencia, ambos programas están financiados por el Banco Mundial y por contrapartes del presupuesto nacional; el PROMIN prevé contraparte de los presupuestos provinciales y también municipales (en el caso de los proyectos desarrollados en la Provincia de Buenos Aires). La forma de organización de la gestión articula ‘en cascada’ Unidades Ejecutoras ‘ad hoc’ en los distintos niveles. Estas unidades están formadas por equipos profesionales remunerados con recursos del proyecto o a modo de ‘aporte de la contraparte’ municipal o provincial ocupados exclusivamente –al menos en la formulación de las propuestas de organización de los mismos– de las actividades previstas en el programa.

La relación entre los procesos derivados de estos programas con el conjunto de la estructura y políticas locales de cada sector en el caso estudiado, muestra ciertos atributos que permiten hablar de procesos de gestión local a los cuales dichos programas parecen contribuir de distinto modo. Esta contribución depende de distintas condiciones institucionales que facilitan el desarrollo de las potencialidades de los programas, en tanto orientaciones de políticas que modelan la demanda local y también como recursos que se articulan en la gestión.

Es de destacar que el caso estudiado presenta condiciones críticas en términos de sus niveles de autonomía financiera, los altos porcentajes de población NBI y una alta tasa de desempleo con sus consecuencias en la presión sobre los programas de empleo y de salud. Sin embargo, estos límites para el desarrollo de políticas públicas propias intentan ser superados desarrollando capacidades de gestión en torno al fortalecimiento de quiénes gestionan los programas, así como atendiendo a las reglas de juego internas (las formas de organización) y externas (relaciones interinstitucionales) (Tobelem, 1993) y poniendo en juego los recursos de poder en relación a objetivos de política local (Repetto, 2001), especialmente en los procesos de negociación que involucran a la nación, a la provincia y al nivel municipal. En clave de este análisis, dichas capacidades se manifiestan en tres dimensiones: la adecuación de la organización

municipal para articular recursos, el esfuerzo por articular los programas en el contexto de una política local y la capacidad para replantear la forma de relación con los niveles supralocales.

Como se señaló anteriormente, los municipios de la Provincia de Buenos Aires cuentan con un encuadre *limitado*, aunque también *ambiguo*, de competencias para la gestión de lo social; su campo de acción desde lo institucional formal es muy acotado y están sometidos a importantes mecanismos provinciales de control. Sin embargo, el fenómeno de la hiperinflación convirtió al nivel local en 'arena' en la que se procesan problemas para convertirse en *cuestiones* objeto de intervención de políticas públicas. Esto implica no sólo el ejercicio 'de hecho' de funciones no institucionalmente asignadas, sino también el desarrollo de mecanismos de legitimación del Estado y de acumulación política a través de intervenciones sociales de las que el municipio es protagonista. La *municipalización* de las políticas sociales debe ser vista no sólo como resultado de las tendencias más globales hacia la descentralización, sino también (tal como se analiza en este libro) como espacio de disputa de las elites gubernamentales (nacionales y provinciales) en la búsqueda de legitimación política en el ámbito local en un contexto en que comienzan a manifestarse –cada vez con mayor crudeza– las consecuencias de los procesos de ajuste iniciados en la década.

Esta nueva situación inaugura una tensión en torno a la cual se da la relación nación-provincia-municipio y que se constituye en atributo del *régimen local de implementación* en la región: frente a las debilidades de la autonomía –en términos institucionales y de recursos–, se abre la posibilidad de acumular políticamente en lo local, lo cual otorga fortaleza frente a las autoridades provinciales y nacionales. La captación de recursos de programas provinciales o nacionales fue la estrategia adoptada por algunos municipios de la región, protagonizada por la figura de los Intendentes Municipales, para asumir un papel protagónico en el proceso de "municipalización de las consecuencias del ajuste".

El papel de los municipios en la gestión de los programas no solo encierra las complejidades de la gestión analizadas precedentemente, sino también es expresión de relaciones intergubernamentales (RIG) con rasgos cambiantes conforme a los distintos "nudos" que se destacan en este quinquenio. La reelección presidencial y el crecimiento del desempleo en 1995, los problemas de la implementación de las políticas sociales puestos en el centro de la lucha electoral en 1997 y las rearticulaciones en la relación nación-provincia-municipios que resultan del cambio político institucional en 1999, son los tres claves que nos permiten com-

prender los procesos en torno a los cuales los programas sociales son utilizados como recursos de poder de los actores, así como también la dinámica que adquiere la gestión local en el contexto de las relaciones intergubernamentales (RIG) que le dan soporte.

El período que se analiza en este trabajo está caracterizado por la concurrencia de dos fuerzas que tienen al municipio como epicentro: los cambios resultantes de las reformas municipales y la profundización de los procesos de descentralización de programas y servicios. La concurrencia de estos dos fenómenos genera una *brecha* que se ha ido configurando de manera diferente según distintos factores:

- * las *demandas de la población* y la relevancia que adquieren las distintas *cuestiones* socialmente problematizadas;
- * la situación socioeconómica de la población, que incide no sólo en la configuración de las demandas (y en el alcance y profundidad del fenómeno de la pobreza), sino también en la *capacidad contributiva de la población* de los distintos municipios; esta variable afecta severamente las posibilidades de definir políticas públicas con recursos propios;
- * la trayectoria, *desarrollo y nivel de organización de los actores sociales*.

Esta brecha se ve superada en algunos casos por estrategias que combinan de distinto modo y en distinta dosis dos componentes: la *tendencia a la mercantilización* y/o la inscripción de los programas en instancias de *acumulación electoral*. Las estrategias más fuertemente orientadas por *tendencias del mercado* se expresan a través de distintas formas de captación de recursos vía el arancelamiento de los servicios o la creación de tasas específicas para el financiamiento de algunos de los nuevos servicios (por ejemplo para el financiamiento de emergencias de salud, centros de alta complejidad u orientados a distintas especializaciones, u otros).

Aquellas más fuertemente orientadas por propósitos de acumulación política, se caracterizan por utilizar a los programas como recurso de poder destinado a acumular capacidad de acción autónoma del gobierno local en tanto actor; aunque tengan fuertes consecuencias en la inflexibilidad del gasto y en algunos casos en el endeudamiento, permiten un cierto nivel de fortalecimiento frente a los niveles supralocales para captar recursos adicionales.

Aunque estos componentes están presentes en las distintas estrategias locales, se combinan de modo diferente tendiendo a prevalecer uno de ellos por sobre el otro. A pesar de sus diferencias ambos componentes configuran, en un sentido o en otro, estrategias generadoras de recursos (financieros o políticos) a partir de los cuales fortalecerse frente a la provincia y la nación en un período en que, como hemos señalado, los

municipios –a través de la figura de los Intendentes en su doble rol de jefe de gobierno y jefe partidario– pasan a jugar un lugar central en tanto espacio de legitimación política de cara a la lucha electoral.

Aunque el concepto de *régimen local de implementación* capta aquellas condiciones generales en que se dan los procesos de gestión en los municipios del Conurbano Bonaerense, los resultados no parecen ser homogéneos y derivan en la *autonomización de los espacios de gestión locales*, procesos en los que parecen ponerse en juego –por parte de los gobiernos locales– el desarrollo de *capacidades de gestión diferenciales*. Este fenómeno es bastante desigual y configura en cada caso una matriz diferente en la cual estas estrategias se organizan y cobran cuerpo en la gestión de los programas.

Alguna de esas capacidades tiene que ver (hacia adentro) con la *articulación de programas en la estructura municipal y en las redes de relaciones políticas en el territorio*. El caso analizado pone en evidencia la centralidad que tiene, en un contexto de debilidad institucional, la figura del Intendente Municipal para garantizar el funcionamiento de las articulaciones internas a la organización municipal y detectar los *espacios* en los que la dimensión política de la gestión social cobra mayor visibilidad.

Ahora bien, la forma en que se configuran esas estrategias (en distintas cuotas de “mercado” y “política”) está fuertemente influida por el desarrollo de capacidad de gestión que cada municipio tenga conforme su trayectoria en el gobierno, la disponibilidad de equipos técnicos y también la cultura política dominante.

Tal como lo muestran estas páginas, los municipios desde hace aproximadamente una década comenzaron a hacerse cargo de la gestión de la cuestión social, muy sesgada hacia la pobreza. Este nuevo rol no necesariamente se condice con el que formalmente se les otorga en la Constitución Provincial y la Ley Orgánica Municipal, abriendo un vacío legal que vuelve a escribirse en los convenios y decretos particulares de transferencia de funciones.

Esta cuestión asignó, asimismo, a los gobiernos municipales la necesidad de desarrollar nuevas capacidades de gestión (tanto en los aspectos administrativos como políticos) acordes a este rol. Uno de los aspectos que, en este contexto, adquiere especial relevancia es el atributo de “conectividad externa”, esto es, la capacidad de los municipios para negociar con el gobierno provincial con base en sus posibilidades de legitimación en el nivel local.

La coyuntura que se define a partir de la profundización de los problemas sociales, la pobreza y el aumento del desempleo obliga a los mu-

nicipios a enfrentar continuos procesos de conflicto y negociación en la atención de las necesidades sociales. Estas nuevas habilidades que se desarrollan en el ámbito local, permiten pensar en los municipios como *espacios de gestión* en los que pueden reorientarse los programas sociales y los recursos en propuestas de política social local que expresan *diferentes arreglos entre estrategias políticas y estrategias de mercado*.

En líneas generales y como resultado de estos procesos, se puede observar que los programas sufren una serie de cambios entre su diseño original y su implementación en el nivel local. Sin embargo, la dimensión de dichos cambios en un contexto común signado por altos índices de desempleo, un marco regulatorio común y una tendencia hacia la inflexibilidad del gasto, es una función compleja de las capacidades de gestión que ponen en juego los municipios en ese proceso.

El análisis del caso pone de manifiesto que la brecha que se abre entre las condiciones del contexto supralocal y la propuesta de gestión descentralizada/desconcentrada de los programas sociales, da lugar a espacios locales de gestión en los cuales se ponen en juego diferentes estrategias a fin de zanjar las diferencias. En dichos espacios, el gobierno local intenta conciliar la dinámica institucional guiada por la lógica fines-medios que proponen los programas como PROMIN y TRABAJAR, con la lógica de acumulación y legitimación política propia del nivel municipal, cuya agenda –en la segunda parte de la década– está dominada por las “cuestiones” derivadas de las consecuencias negativas del ajuste estructural en las condiciones de reproducción de la vida de la población.

A través de estos programas, el gobierno local genera políticas públicas y “política” a través de intervenciones sociales en el marco de la gestión del TRABAJAR y del PROMIN. En dichos espacios, también, debe resolver las tensiones que se plantean en relación con las capacidades de financiamiento que tiene el municipio. Algunos problemas en este sentido aparecen con la inclusión en el presupuesto de la contraparte municipal y la designación de recurso humano adecuado para llevar adelante el gerenciamiento del proyecto y las reformas implicadas. Tal como se mencionaba anteriormente, el municipio “Los Tilos” presenta una estructura del gasto que es muy poco flexible; sin embargo, esto no le quita autonomía a la hora de generar políticas. Su estrategia ha sido captar recursos externos a través de programas como TRABAJAR y PROMIN y comprometer los medios propios para la convocatoria de recursos humanos especializados y la provisión de insumos para su sostenimiento.

El desarrollo de capacidad de gestión (en sus aspectos administrativos y políticos) le ha permitido adoptar sin demasiadas dificultades el rol

de presentador y ejecutor de proyectos, manteniendo en los niveles supranacionales el de financiador y evaluador de propuestas, pero acumulando en esa dinámica recursos de poder para ser utilizados localmente.

Este caso brinda resonancia, también, a las mutaciones que la gestión de este tipo de programas impone en las relaciones intrainstitucionales; transformaciones que sólo son posibles si existe una marcada orientación y capacidad para articular las políticas públicas en un Plan de Gobierno en el cual domina la lógica de la política, entendida como la profundización de la capacidad autónoma de los actores por sobre la del mercado.

Bibliografía y documentación consultada

- Aguilar Villanueva, L. F. (1991) "Estudio introductorio". En: Aguilar Villanueva, L. F. (ed.) *La implementación de las Políticas*. Miguel A. Porrúa. México. 2da ed. 1996
- Aguilar Villanueva, L. F. (1991) "Estudio introductorio". En: Aguilar Villanueva, L. F. (ed.) *La Hechura de las Políticas*. Miguel A. Porrúa. México. 2da ed. 1996.
- Altimir, O. y Beccaria, L. (2001); "El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina". En *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, n° 160, vol. 40 (enero-marzo). Buenos Aires. IDES.
- (1998); *Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina*. Colección Investigación. Serie Informes de Investigación Nro. 4. Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. Buenos Aires.
- Andrade, H. y Tavilla, P. (2000) *Gestión Fiscal: la reforma fiscal tributaria de los municipios. Hacia un nuevo modelo de gestión* (Mimeo)
- Andrenacci, L., et al., (1999) *Evaluación de programas sociales desde la perspectiva de los beneficiarios. Los programas Vida, PROMIN, Trabajar y Barrios Bonarenses en los municipios de José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno y San Miguel*. San Miguel. ICO/UNGS. Inédito.
- Arocena, J. (2003), "La tensión actor-sistema en los procesos contemporáneos de desarrollo" Conferencia realizada por Jose Arocena en la Escuela Regional de Verano América Latina y el Caribe, Programa MOST-UNESCO / Maestría en Desarrollo Regional y Local; Universidad Católica del Uruguay / Centro Latinoamericana de Economía Humana; 27 de octubre al 1ro de noviembre
- Auyero, J., (2001) *La política de los pobres. Las prácticas clientelares del Peronismo*. Cuadernos Argentinos. Manantial. Buenos Aires.
- Badia, G., et al., (1992) "Descentralización, desconcentración, centralización. Un análisis desde las funciones del estado". En: *CAMBIO*, Año 2, Nro. 3. 1992.
- Badia, G. (2001) *Tensiones en el proceso de formulación y ejecución de políticas en municipios de la región metropolitana de Buenos Aires*, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5 - 9 de noviembre
- Barreiro Cavestany, F. (1988) "Los agentes del desarrollo", Cuadernos del CLAEH, Nro 45/46, Montevideo, Uruguay.

- Basile, M. (1996) "Evolución y Perspectivas del Sector Público Municipal Bonaerense". En: *Cuadernos de Economía* Nro. 19. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Boisier, S. (1990) *La descentralización: un tema difuso y confuso*. Documento 90/05. Serie Ensayos. Area Planificación y Política Regional. ILPES/CEPAL.
- Borja, J. (1987) *Descentralización del estado, movimientos sociales y gestión local*. ICI - FLACSO - CLACSO, Santiago, Chile.
- Botzman, M. Y Tussie, D. (1989) "Argentina y el ocaso del Plan Baker. Las negociaciones con el Banco Mundial". Trabajo presentado en el Seminario sobre condicionalidad cruzada auspiciado por el International Development Research Council. Washington.
- Brugué, Q y Goma, R (coords) (1998): *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*. Ariel, Barcelona.
- Catenazzi, A. (2000) "Proceso de reforma de salud en el ámbito local: El proyecto de la Cooperadora Unica de los Centros de salud del Municipio de Tigre" En: Chiara, M., Di Virgilio, M., Cravino, M. C. y Catenazzi, A (2000) *La gestión del subsector público de salud en el nivel local. Estudios de caso en el Conurbano Bonaerense*. Informe de Investigación. UNGS.
- Casaburi, G. y Tussie, D. (1997); "Governance and the New Lending Strategies of MDBs". Buenos Aires. FLACSO.
- Chiara, M. y M. M. Di Virgilio (2004) "La gestión de programas sociales en la última década: un análisis en clave local". En: *Aportes para entender la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, organizado por Gustavo Badía y Elsa Pereyra, La Plata, UNGS-Ediciones Al Margen.
- (2004) "Buscando una aguja en un pajar. Políticas sociales orientadas al desarrollo y debates acerca de su institucionalidad". *II Congreso Argentino de Políticas Sociales - AAPS 15 al 17 de setiembre*, Mendoza.
- Chiara, M. (2004) "Gestión Pública Participativa: Espacio Estratégico para orientar políticas sociales hacia el desarrollo local" En: Gonzalez Bombal, I. (Comp) *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local*. CEDES-CENOC-UNGS. pp.109-126.
- (2000a) "Los municipios del Conurbano Bonaerense y las políticas de salud. Una reconstrucción histórica". En: Chiara, M., Di Virgilio, M., Cravino, M. C. y Catenazzi, A *La gestión del subsector público de salud en el nivel local. Estudios de caso en el Conurbano Bonaerense*. Informe de Investigación. UNGS.
- (2000b) Las políticas sociales en el Gran Buenos Aires en los noventa. Algunas reflexiones acerca del régimen local de implementación. *QUIVERA Revista de Estudios Territoriales de la Universidad Autónoma del Estado de México*. Nro 4.
- (1999) "El nivel local de implementación de las políticas sociales: características y problemas. Algunas reflexiones en torno a los Municipios

- del Conurbano Bonaerense” Ponencia presentada en la Jornada sobre *Pobres, pobreza y exclusión social* organizada por UBA – CEIL-Conicet. 25 al 27 de agosto. (mimeo)
- Chiara, M., Di Virgilio, M., Cravino, C. y Catenazzi, A. (2000) La gestión del subsector público de la salud en el nivel local. Estudios de caso en el Conurbano Bonaerense. San Miguel. Informe de Investigación. Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.
- Colucigno, L. y Santiago, F. (2000); “Trabajo presentado en el marco de la asignatura Planificación y Gestión de las políticas Sociales II”. Licenciatura en Políticas Sociales, Instituto del Conurbano. UNGS. San Miguel.
- Coraggio, J. L., (1996) “Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales”. En: Peñalva, S y Rofman, A. (comp.) *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*. Serie La Investigación social. Nueva Visión. Buenos Aires.
- Cormick, H. (1997) “Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del conurbano bonaerense”. En: García Delgado, D. (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires. Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- (1992) Tesis Maestría *Relaciones Provincia/Municipio. Un análisis de caso*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Maestría en Administración Pública. Mimeo.
- Cormick, H., et al, (1992) “Descentralización de la Gestión Municipal. El Caso de la MCBA”. Ponencia presentada en el *IX Congreso Nacional de Administración Pública*. Mendoza, noviembre
- Cortés, R. y Marshall, A. (1999) “Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los ‘90”. En: *Desarrollo Económico*, Nro 154, Vol 39. IDES, Bs. As. P. 209.
- Coulomb, R. (1993); “La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿privatización o socialización?”. En Azuela, A. y Duhau, E (Coord.); *Gestión urbana y cambio institucional. Universidad Autónoma Metropolitana*. UAM. México.
- Cravino, M. C. (2000) “ La gestión de las políticas para el sector salud en el ámbito local en el contexto de la reforma del estado. Los casos de los municipios de San Miguel, Malvinas Argentinas y J. C. Paz”. En: Chiara, M., Di Virgilio, M., Cravino, M. C. y Catenazzi, A (2000) *La gestión del subsector público de salud en el nivel local. Estudios de caso en el Conurbano Bonaerense*. Informe de Investigación. UNGS.
- Culpeper, R. (1996); “Multilateral Development Banks: Towards a new division of Labour”. En *Development. New Paradigms and Principles for 21 st Century*. Pluto Press.
- Danani, C. (1996) “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto”. En: Hintze, S (comp.) *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. Colección CEA-CBC.

- Danani, C., Filc, J. y Chiara, M. (1997); *El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense. Una aproximación macro institucional*. Serie Informes de Investigación Nro. 2. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.
- Di Virgilio, M. M: (2004); *¿Existen oportunidades para la creación de valor público durante la implementación de los programas sociales? La implementación del PROMEBA en el Gran Buenos Aires (Argentina, 2002 – 2003)*. INDES/BID. Washington.
- Dominguez, A (2000) “El Fondo Fiduciario de Saneamiento y Desarrollo Municipal como posible respuesta a las demandas de inversión pública”, en Centro de Estudios Bonaerenses; *Informe de Coyuntura*, octubre del 2000
- Draibe, S. (1994) “Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas”. En: *Desarrollo Económico* Nro. 134, vol. 34 Julio-setiembre. Pp 181-196.
- Fournier, M. y Soldano, D. (2003) “La Rutina de la leche: manzaneras, poder y mediación en la implementación del Plan Vida”. Ponencia presentada en el *II Congreso Iberoamericano de Estudios de género*, Salta 24 al 26 de Julio.
- (2001b) “Des-estructuración de la cotidianeidad y mutaciones identitarias: la desocupación en el Conurbano Bonaerense”, presentada en XXIII Congreso Internacional Latin American Studies Association, LASA 2001, Washington, septiembre de 2001.
- (2001a) “Los espacios en insularización en el conurbano bonaerense: una mirada al lugar de las manzaneras” en co-autoría con Marisa Fournier; presentada en III jornada Anual de Investigación de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 29 de noviembre de 2001.
- Garriga, M. y Sanguinetti, P. (1995), “Coparticipación a Municipalidades de la Pcia. de Bs. As”. En: *Cuadernos de Economía* N° 10.
- Gonzalez Cano, H. (1990) “El federalismo fiscal y la descentralización tributaria”. Trabajo presentado en el *Seminario sobre Descentralización Tributaria* organizado por el CIT/OEA, el ICI y el IEF de España, en Buenos Aires, desde el 12 al 14 de diciembre.
- Grassi, E. (2003); *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (1)*. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Herzer, H., Pirez, P y Rodriguez, C., (1994) *Modelo teórico conceptual para la gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*. CEPAL. LC/R.1407. Santiago de Chile.
- Hintze, S. (1992) *Las políticas alimentarias en América latina y Argentina: Experiencias y lineamientos de formulación*. Curso Nacional de Formulación en Gerencia Social. INAP/IPAP/CLAD.
- Iacobucci, P. (1997) *Análisis de la distribución de impuestos coparticipables a municipios según indicadores de salud. Propuesta de fortalecimiento del sistema de distribución de Fondos Coparticipables vinculados a salud*. Julio.

- IEFE (2000), *Estudio 4. Radiografía fiscal de la provincia de Buenos Aires. 1ra etapa: indicadores de gestión fiscal municipal*. La Plata.
- IFAM (1998), Nuevas Visiones para los Municipios. Segundo cuaderno, julio.
- Jordana, J. (1995) "El análisis de los *policy networks*: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas pública y Estado?". En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nro. 3. Mayo/agosto.
- Kohan, G. y Fournier, M. (1998) *La situación social local: La inserción laboral de los hogares de 4 partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Colección de Extensión. Programa de Desarrollo Local. Cartilla Nro. 2. Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. Buenos Aires.
- Lipsky, M (1976) *Street-level Bureaucracy. Dilemas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation, New York
- López Accotto, A. y Krakowiak, F. (2000); *Gestión presupuestaria en los nuevos municipios: estructura del gasto en San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas*. Documento de Trabajo N^o 19. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Medina, A (1999) *Situación actual de la APS en la Provincia de Buenos Aires*, Mimeo.
- Merlinsky, María Gabriela (2000) "El empleo como cuestión social: un marco general para analizar los programas de generación de empleo". Documento presentado en las Jornadas de Discusión *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. 30 de agosto.
- Merlinsky, G. (2002); "El empleo como cuestión social: los programas de generación de empleo en los 80 y los 90". En Andrenacci, L. (Org.); *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Ediciones Al Margen/ UNGS. La Plata.
- Morano, C.; Lorenzetti, A. y Parra, M. (2002); "Indicadores de precariedad laboral como estimación de la zona de vulnerabilidad social". En Andrenacci, L. (Org.); op.cit.
- Naciones Unidas, (1999), *Cooperación Multilateral en Argentina 97/99. El Sistema de las Naciones Unidas y la Cooperación Multilateral*.
- Nelson, P. (1997); "Transparencia, Fiscalización y Participación: Los nuevos mandatos de los Bancos Multilaterales de Desarrollo". En Tussie, D. (Ed.); *El BID, el Banco Mundial y la Sociedad Civil: Nuevas formas de financiamiento internacional*. FLACSO/CBC. Buenos Aires.
- OPS (1998) *Documento CD33/14, resolución XV-XXXIII del comité directivo Washington*, Setiembre.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976) "Estado y Políticas Estatales en América Latina". *Redes* (Revista de Estudios Sociales de la Ciencia) Nro 4. Vol 2. Buenos Aires, setiembre 1995.
- Oszlak, O., (1997), "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas del juego?" En: *Reforma y Democracia*. CLAD. Octubre.

- (1994) “Estado y Sociedad: Las nuevas fronteras”. En Kliskberg, B. (Comp.); *El Rediseño del estado. Una perspectiva internacional*. México. INAP/Fondo de Cultura Económica.
- (1984) “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal” En: *Teoría de la Burocracia Estatal*. Paidós. Buenos Aires.
- (1978) *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. Estudios CEDES. Buenos Aires, 1980.
- Palma, E. y Rufian, D., (1991b) “Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: enfoque institucional”. En: *Seminario Internacional acerca de la descentralización y desconcentración de los sectores y servicios sociales*. Santiago de Chile, ILPES. 1991. LC/IP/R. 81.
- (1991^a) “Las nociones de centralización y descentralización”. En: *La descentralización, problema contemporáneo en América Latina*. DPPS, ILPES.
- Pirez, P. (1991) *Municipio, necesidades sociales y política social*. IIED. Buenos Aires.
- Prevot Schapira, M.F., (1996) “Las políticas de lucha contra la pobreza en la periferia de Buenos Aires, 1984/1994” En: *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 2, abril-junio.
- Prevot-Schapira, M. F., (1993) “La consolidación municipal en el Gran Buenos Aires: tensiones y ambigüedades”. En: *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*. Vol. XI, num. 33, set-dic 1993.
- Pressman, J. y Wildavsky, A (1998) *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica. México. 1ra ed. Español, 3ra en inglés.
- Reboratti L. y Fritzsche, F. (1999); “Base informativa y análisis preliminar para la realización de un diagnóstico ambiental del Partido de Moreno”. ICO – UNGS. San Miguel. Mimeo.
- Repetto, F. (2004) *Capacidad Estatal: requisito par el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Documentos de Trabajo del INDES. Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. BID, julio. Serie Documentos de Trabajo I-52.
- , (2003); *Autoridad social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción*. CEPAL, Serie Políticas Sociales n° 62. Santiago de Chile.
- (2001); *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*. Prometeo/ Universidad de San Andrés. Buenos Aires.
- (2000b); “¿Es posible reformar al estado sin transformar la sociedad? Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana”. En *KAIROS*, año 4, n° 6. Segundo semestre.

- (2000a) “Gestión Pública, Actores e Institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los ‘90”. En: *Desarrollo Económico* Nro 156, Vol. 39, Ene-Mar. Pp. 597-618
- Rodríguez, M. y otros (2002) La gestión del Programa Materno Infantil: los Planes Regionales como forma de relación provincia-región-municipios. Ponencia presentada al *1er Congreso Argentino de Políticas Sociales*, UNQUI, AAPS, Quilmes, mayo
- Sbatella, J. (1994) *Estudio sobre Finanzas Municipales del Conurbano Bonaerense*. CFI. Buenos Aires. Proy. Buenos Aires 2000.
- Sojo, A. (2001); “Reformas de gestión en salud en América Latina” En *Revista de la CEPAL* N° 74, Agosto. Pp. 139-157
- (1990) “Nature and selectiveness of social policy”, *Cepal Review* Nro. 41, Agosto.
- Sotelo Maciel, A. J. (1997) *Análisis PROBES. Un método para el análisis situacional y la formulación de estrategias*, ESTS-UNLP, La Plata.
- Sottoli, S. (2000); “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia”. En *Revista Mexicana de Sociología*. Instituto de Investigaciones Sociales, México. Pp. 43-65.
- Stiglitz, J. (1998) “Hacia un Nuevo Paradigma para el Desarrollo: Estrategias, Políticas y Procesos”. Discurso. Ginebra, 19 de octubre.
- Stocker, R. (1989) “Un marco de análisis para el régimen de implementación”. En: Aguilar Villanueva, L. F., 1991, “Estudio introductorio”. P. 14-92. En: Aguilar Villanueva, L. F. (ed.) *La implementación de las Políticas*. Miguel A. Porrúa. México. 2da ed. 1996
- Subirats, J. (1989) “La puesta en práctica de las políticas públicas”. En: *Análisis de políticas públicas y eficacia en la administración*. MAP. Madrid. España.
- Tobelem, A. (1993) *Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI)*. Manual de Operaciones. División de Administración del Sector Público, Departamento Técnico, Región América Latina y Caribe. Banco Mundial.
- Torre, J.C. (1998); *El proceso político de la reforma económica en América Latina*. Buenos Aires. Paidós.
- Tussie, D. (1997); *El BID, el Banco Mundial y la Sociedad Civil: Nuevas formas de financiamiento internacional*. Buenos Aires. FLACSO/CBC. Buenos Aires.
- Tussie, D. y Tuozzo, M.F (1997); *Argentina's Big Bang Reform: The Interplay of Multilateral Development Banks and Domestic Actors*. Working Paper. FLACSO/Argentina.
- Varas Gonzalez, C. (1984) *Teoría del Gobierno Municipal* Cap. VII: “Estructura y funciones” (punto c “El nivel administrativo”). Universidad de Chile, Santiago de Chile. P. 164-188. (ficha de cátedra)
- Vilas, C. (1995); “Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado”. En Vilas, C. (Comp.); *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*. Venezuela. UNAM/Nueva Sociedad.

- Wolfensohn, J. (1999); "Propuesta de un Marco Integral de Desarrollo". Documento preliminar para su discusión en el directorio ejecutivo, la administración y el personal del Grupo del Banco Mundial. Banco Mundial.
- (1997); "El Desafío de la inclusión". Discurso ante la Junta de Gobernadores. Hong Kong, China, 23 de septiembre.

Documentos

- Banco Mundial (1997); *Informe sobre el desarrollo mundial, El Estado en un mundo de transformación*. Washington.
- Banco Mundial (2000); *Annual Report. Our dream is a world without poverty*. Washington. www.worldbank.org/html/extpb/annrep2000/
- Banco Mundial (s/f); "What is Social Protection?". Washington.
- Departamento de Evaluación de Operaciones (1996); "Revisión de Ayuda al País". N° 15844. Banco Mundial, Argentina.
- Banco Mundial Argentina (1996); "Segundo Proyecto de Desarrollo Provincial". ID ARPA6018. Buenos Aires.
- Banco Mundial Argentina (1997); "Proyecto de Apoyo al Empleo". ID ARPA49268. Buenos Aires.
- Banco Mundial Argentina (1998); "Cuarto Proyecto de Protección Social". ID ARPE6058. Buenos Aires.
- Banco Mundial Argentina (1999a); "Seguro de Salud para los Pobres". ID ARPE63388. Buenos Aires.
- Banco Mundial Argentina (1999b); "Proyecto de Vigilancia de la Salud Pública y de Control de Enfermedades". ID ARPE55482. Buenos Aires.
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires 1934, 1949 y 1994.
- Decreto/Ley 6769 de 1958.
- Decreto Ley 9117/78.
- Departamento de Evaluación de Operaciones. *Invertir en la Salud* (1999); "Efectividad del Desarrollo en el Sector de la Salud, Nutrición y Población". Banco Mundial.
- Diario "Clarín", 1995-2000.
- Dirección de Informatización Sistematizada. Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, 2000, Boletín Nro 1 Estadísticas Vitales
- Decretos y Ordenanzas municipales, 1995 – 2000.
- Grupo de Desarrollo Humano y Social, Oficina Regional de América Latina y Caribe (1997); "Documento de apreciación del proyecto sobre un préstamo propuesto en la cantidad de US\$200 millones a la República Argentina para un Segundo Proyecto de Protección Social (Programa Trabajar)". Informe N° 16507-AR. Buenos Aires.
- Grupo de Desarrollo Humano y Social, Oficina Regional de América Latina y Caribe (1998); "Documento de Evaluación del Proyecto. Tercer Proyecto

- de Protección Social de Argentina (TRABAJAR)". Informe N° 17956-AR. Buenos Aires.
- INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, octubre. 1991-2000
- INDEC, 2001. Censo de Población y Vivienda.
- Instituto de Previsión Social de la Provincia para 1999.
- Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires y modificatorias.
- Leyes y Decretos provinciales, 1995-2000.
- Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, Programa Materno Infantil y Nutrición, s/f.
- Municipalidad de "Los Tilos", Planes de Gobierno 1997, 1998, 2000. (tanto el nombre del semanario como el del municipio han sido modificados)
- Municipalidad de "Los Tilos", Presupuesto de recursos y gastos 1995/2000.
- Semanario "Entre Nosotros", "Los Tilos". 1995-2000.
- PNUD, 1999, Proyecto Apoyo y fortalecimiento a la Unidad Ejecutora Provincial de la Provincia de Buenos Aires del Programa Materno Infantil y Nutrición para Ejecutar el Subproyecto de la Zona Oeste, Buenos Aires. ARG/95/003/01/99
- Programa Trabajar III (1998), Manual Operativo. Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- PROMIN Provincia de Buenos Aires, s/f, Proyecto Regional Oeste. Material de Difusión.
- PROMIN (1995) Documento Subproyecto Oeste – Tomos I y II, La Plata.
- PROMIN (1997), Subproyecto PROMIN Asistencia Técnica al Partido de Ituzaingó, 1997
- PROMIN, s/f, Capacitación en servicio. Prácticas para compartir. Manuales de Intercambio de Experiencias Nro. 1, Buenos Aires.
- PROMIN, s/f, Capacitación en servicio. Prácticas para compartir. Manuales de Intercambio de Experiencias Nro. 1, Buenos Aires.
- PROMIN II (1997); "Documento de proyecto Argentina-Salud y Nutrición Maternal y del Niño II (PROMIN II)". ID ARPE6059. Buenos Aires
- SIEMPRO (1998) Guía de programas sociales Nacionales 1998, Buenos Aires. Subsecretaría de Asuntos Municipales e Institucionales. Información presupuestaria municipios de la provincia de Buenos Aires 1995-1997 www.gob.gba.gov.ar
- Subsecretaría de Planificación de la Salud (1999) Partos ocurridos en Establecimientos Asistenciales de la Provincia de Buenos Aires. Sub sector oficial 1998
- Subsecretaría de Planificación de la Salud (1998) Rendimientos de Establecimientos con y sin internación de Dependencia Municipal Año 1996-1997
- Subsecretaría de Planificación de la Salud (2000) Rendimientos Hospitalarios de *Establecimientos Asistenciales. Subsector Oficial. Provincia de Buenos Aires, 1998.*

La década pasada fue testigo del deterioro de las condiciones de vida de la población y también de profundos cambios en las políticas sociales, tanto en sus orientaciones conceptuales como en los arreglos entre los actores a través de los cuales se organiza su gestión.

En el devenir de esos procesos, este libro pone el foco en un fenómeno que caracterizó a las políticas sociales: la gestión local de programas con financiamiento externo, orientados a combatir la pobreza. El interés está puesto en identificar los factores que hicieron del nivel municipal un espacio de transformación no siempre en sentido positivo de las políticas públicas diseñadas en niveles centrales.

Los programas elegidos TRABAJAR y PROMIN dan cuenta de dos problemas fundamentales: empleo y salud, y se convierten en un acertado reflejo de las consecuencias de los procesos de ajuste de los noventa, en un municipio de la segunda corona del Gran Buenos Aires, "Los Tilos", entre los años 1995 y 2000.

El análisis aborda el nivel de la macro implementación en el nivel municipal, desde el análisis del entramado de actores y de la capacidad de gestión pública, en la dinámica particular generada por el régimen local de implementación en la región.



prometeo
libros



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento



www.prometeolibros.com