

Valeria Fernández Hasan

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional de Cuyo

Municipalización y descentralización del Estado: ¿Autonomía vacía o fortalecimiento de la capacidad de gestión?

Resumen

Los cambios operados en la Argentina de la última década van desde la Reforma del Estado a una desocupación que supera los índices históricos. La llamada Municipalización del Estado, como uno de los cambios relevantes, será nuestro objeto de estudio. La pregunta que nos guía es si la descentralización operada fortalece la capacidad de gestión de los municipios o si sólo implica transferencia de responsabilidades sin autonomía ni recursos. Promover un desarrollo local mediante programas dirigidos a dualizar las regiones urbanas, creando islotes de modernidad exportadora en océanos de pobreza, produce altas tasas de desocupación, pauperización y desintegración social.

Municipalization and Decentralization of the National State: Empty autonomy or strengthening of operational capacity?

Abstract

The argentine changes having so far taken place range from the reform of the national state to a rise in the level of unemployment surpassing all historical figures. Our object of study will be the so-called *municipalization of the national state*. The question is whether decentralization as it has been operated actually strengthens the management capacity of town halls or whether it merely deposits new responsibilities on them without the ensuing transfer of autonomy and resources. The promotion of local development by means of programs aiming at the dualization of urban areas, produces high rates of unemployment, deprivation and social desintegration.

Introducción

La situación actual del ESTADO LOCAL en la Argentina, tras la Reforma del Estado llevada a cabo en la década del '90, plantea interrogantes y dudas. Los conflictos sociales y la profunda crisis económica que vivimos obligan a repensar el camino elegido y a diseñar nuevas opciones.

En el presente artículo revisaremos el proceso de descentralización propuesto en Argentina. A través del aporte de diferentes autores, trataremos de entender lo hecho y de vislumbrar otras alternativas. Mendoza será el escenario privilegiado para ejemplos y explicaciones ya que, como es de suponer, la provincia en que vivimos no se encuentra ajena a estas transformaciones.

La intención es analizar qué condiciones han favorecido o coadyuvado en la llamada Municipalización del Estado como consecuencia de la descentralización operada y revisar qué ha sucedido con la prestación de los servicios sociales en Mendoza (educación, salud, vivienda, etc.) después de los cambios implementados.

Para empezar, revisaremos el estado de la cuestión en relación a la posmodernidad cultural y el neoliberalismo, propulsores ambos de las políticas descentralizadoras en los países de América Latina.

José Luis Coraggio, uno de los teóricos que estudiaremos, nos anticipa que promover un desarrollo local mediante programas dirigidos a dualizar las regiones urbanas, creando islotes de modernidad exportadora en océanos de pobreza, puede conducir al incremento de indicadores de inversión o actividad económica, pero asociados a altas tasas de desocupación, a la pauperización y la desintegración social, o sea, a un crecimiento local sin Desarrollo humano, sin sustentabilidad (Coraggio, 1997: 65). Al retomar estas palabras y ya en un segundo momento, veremos cómo se ha dado, en líneas generales, la llamada municipalización del Estado en Latinoamérica y expondremos algunos ejemplos clarificadores para el caso de la provincia de Mendoza.

El 95.73% de los gobiernos locales de América Latina ejerce su jurisdicción sobre pequeños grupos poblacionales. Ello representa una ventaja en cuanto a la base de información que debe manejar para la ejecución de sus decisiones.

La gestión de los servicios sociales que el Estado presta a la población se encuentra distribuida entre los diferentes niveles de gobierno central, estatal y

municipal. En ello, el municipio latinoamericano juega diferentes roles en intensidad y título de responsabilidad asumida o delegada a las tendencias descentralizadoras en la subregión” (IDRC/CRDI, 1997: www.idrc.ca).

Nos detendremos en el caso particular de Mendoza y de las actividades llevadas a cabo por sus municipios en lo que hace, especialmente, al ámbito social, entendiendo por “ámbito social” al conjunto de actividades que hacen al desarrollo y crecimiento del municipio desde las necesidades de sus pobladores: educación, salud, vivienda, seguridad, bienestar social, etc.

Posmodernidad y globalización: el entorno de la descentralización

Intentar una explicación acerca del momento histórico que vivimos nos obliga a detenernos y a revisar qué está sucediendo, qué nos está pasando como sociedad, tanto a nivel nacional como en el plano mundial. La posmodernidad y el neoliberalismo han sido los principales impulsores de las políticas descentralizadoras de los últimos años. Es por esto que comenzaremos por aquí nuestro desarrollo en el presente trabajo.

La posmodernidad es un estado epocal del que no podemos desprendernos y que de un modo u otro nos ha impactado inevitablemente. Se trata de una condición no elegida que engloba a casi todos los sectores y que tiene que ver con el mundo de la imagen y su llegada a una mayoría social.

En la posmodernidad, junto al respeto por la diferencia, la caída de los grandes relatos y la pluralidad de voces, el tema del poder desaparece como tema. No hay crítica, la resistencia ha sido liquidada y la preocupación principal de los ciudadanos es la economía y sus avatares. El ciudadano concebido en términos modernos, el que gozaba de determinados derechos y estaba obligado a cumplir ciertos deberes para el bien de la comunidad y para sostener el buen funcionamiento del sistema, ha dado paso a la preeminencia del contribuyente y/o consumidor.

Según Jean Lyotard, la posmodernidad se caracteriza por la incredulidad con respecto a los metarrelatos. La función narrativa pierde sus functores, el gran héroe, los grandes peligros, los grandes propósitos. Al producirse la dispersión en juegos lingüísticos diferenciados se abre un espacio a la coexistencia plural de una vasta gama de puntos de vista. Los individuos no están aislados sino que son

atravesados por redes de comunicación. Para Lyotard, los juegos del lenguaje son el mínimo de relación para que haya sociedad (Lyotard, 1989: 9).

Intentando acercarse a una definición, Castro Gómez indica que la posmodernidad no es lo que viene después de la modernidad, sino la asunción de la conciencia de crisis que caracteriza a la modernidad misma. Se trata de un retorno reflexivo de la modernidad sobre sí misma y no de su rebasamiento epocal. “La crisis de la que hablamos es la de cierta autoimagen de la modernidad, a saber, la concepción ilustrada que suponía una especie de ‘armonía preestablecida’ entre el desarrollo científico-técnico, ético-político y estético-expresivo de la sociedad” (Castro Gómez, 1995: 78).

Gilles Lipovetsky indica que la única esfera que triunfa ante la apatía general es la privada. El nuevo espíritu de los tiempos es el ‘narcisismo’ que nace de la deserción de lo político. Se produce el fin del homo politicus y el nacimiento del homo psicologicus. El narcisismo contemporáneo se extiende en una sorprendente ausencia de nihilismo trágico. Aparece masivamente una apatía frívola, a pesar de realidades catastróficas, ampliamente exhibidas y comentadas por los mass media. Los rasgos más destacados de esta época serían: búsqueda de calidad de vida, moda retro, pasión por la personalidad, sensibilidad ecologista, abandono de los grandes sistemas de sentido, culto de la participación y la expresión, rehabilitación de lo local, de lo regional, de determinadas creencias y prácticas tradicionales (Lipovetsky, 1986: 10-52).

El epistemólogo mendocino Roberto Follari (1990: 81-85) agrega que lo posmoderno implica una actitud cool, fresca, tibia, no fuerte, no crítico-negadora... Ya no escandaliza hablar de diferencia, el sistema lo soporta; el territorio de la tolerancia se ha impuesto y la dominación se mantiene perfectamente sin necesidad de una cultura de la represión. Tenemos corporeidad, no aceptación de la representación, negación de la teleología, deslegitimación de los grandes textos del logos pero ninguna revolución del orden establecido, ningún abierto desbordamiento de las prácticas, ninguna afirmación de lo abismático enfrentada a la organización social vigente. Todo lo contrario: sumisión pasiva, alejamiento hacia la subjetividad, interés por lo individual, narcisismo, espíritu calmo y autocomplacido. El capitalismo avanzado nos ofrece el escenario del tedio y un amable tranquilo transcurrir. La liquidación del telos no ha dado lugar a la esperada emergencia de un heterodoxo espacio del acontecimiento y la experiencia de los límites. En lo posmoderno se abandona toda voluntad de cambio global y

más decisivamente, la idea de que deba apelarse al esfuerzo que implica lo voluntario. Sin embargo, la proliferación de las diferencias, su aceptación (por lo menos en el ámbito de los discursos) y asunción, no implica que se asuman como solucionables las desigualdades. La economía globaliza por sobre la política, al tiempo que las brechas sociales se profundizan cada vez más a causa de las medidas impuestas por el FMI. "Nuestras democracias, por lo tanto, deben ser 'funcionales' a las políticas de ajuste estructural y a la recomposición salvaje del capitalismo" (Borón, 1991-92: 127).

Atilio Borón anuncia lo que, desde otro ámbito, pronuncia José Luis Coraggio: "la fuerza fundamental que impulsa actualmente la descentralización en América Latina está inspirada por el proyecto neoliberal para el mundo. Sus agentes más visibles son... el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y ... diversas instancias de la Administración y Agencias de Ayuda de los EEUU"(Coraggio, 1997: 17). El proyecto descentralizador cuenta con la fuerza que da el poder de condicionar créditos o ayudas internacionales, además de presionar directamente en relación al pago de la deuda externa de nuestros países. De acuerdo con esto, dice Coraggio, la descentralización "esconde un proyecto de gigantesca centralización capitalista del poder económico a escala mundial"(Coraggio, 1997: 18).

Lo que se pone en juego no es la existencia o la magnitud del Estado sino sus funciones. Se trata de un cambio de calidad de las políticas estatales y de un traspaso de recursos públicos a quien pueda hacerse cargo de ellos (sector privado empresarial, nacional o extranjero).

"La descentralización intraestatal consiste en la reducción de relaciones de subordinación y un correspondiente aumento de autonomías, mediante el traspaso de funciones, recursos, competencias, sobre todo desde la instancia nacional a la provincial o municipal..."(Coraggio, 1997: 13), bajo la excusa de **que lo local es más democrático**, porque el encuentro cara a cara de representantes y representados permite el control de sus actos, mientras que lo nacional es inalcanzable para la participación y profundiza la separación entre gobernantes y gobernados"(Coraggio, 1997: 16).

El eje administrativo juega como justificador del económico al privilegiar el nivel local del Estado y apoyar su capacidad de administrar y gestionar servicios. Agrega Coraggio que esto ocurre en el contexto real de una reducción más que de

un trasvasamiento de recursos de un nivel a otro del Estado (Coraggio, 1997: 20).

El impacto de la globalización se vincula a una dimensión económica con la intensificación de los flujos de intercambio, de las formas de pensar y de producción de un nuevo patrón de desarrollo posfordista. Los estados nacionales pierden capacidad de regulación y de soberanía.

La globalización, a su vez, promueve una mayor desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza, del predominio de los mercados globales sin regulaciones.

En lo cultural, la globalización genera pérdida de identidad nacional, uniforma estilos de vida, estandariza los consumos y generaliza modas, usos y prácticas.

La contrapartida a esta homogeneización es la búsqueda de identidad, que privilegia lo local, lo autóctono y que tiende a la heterogeneidad.

“El mundo de la globalización implica que cuanto más global, más necesidad hay de referencias inmediatas”(García Delgado, 1997: 17). La búsqueda de la propia identidad y de sentido es lo único que puede proporcionar orientación, certeza y seguridad.

Municipalización del Estado

A partir de 1990 se han desarrollado en América Latina un conjunto de políticas de reforma del Estado que tendieron a la aplicación de programas de privatización, desregulación económica y reducción del gasto público, reforma del aparato público administrativo, políticas sociales focalizadas en los sectores de pobreza estructural, modificación de la estructura y de la relación Nación-provincias- municipios, consolidación del espacio regional construido alrededor del Mercosur. “Se puede sostener que los efectos de la reforma del Estado sobre el nivel local generan un proceso al que cabe denominar municipalización de la transformación del Estado”(Arroyo, 1999: 1-3), esto teniendo en cuenta que las nuevas realidades tienen un impacto sobre gobiernos que, hasta hace una década, sólo se ocupaban de las tareas tradicionales del municipio (baches, bombitas y basura) y tenían como funciones el mantenimiento de la ciudad o de los caminos rurales.

Tanto la reforma del Estado como la globalización parecen haber influido en

este nuevo escenario local. De un lado, se produce una suerte de revitalización de la esfera local, y de otro, el municipio aparece como un punto de condensación de la fragmentación social, de la protesta, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos (García Delgado, 1997: 14).

García Delgado expresa que el proceso de reforma estructural (a principios de los '90) tuvo varios impactos sobre lo local. Por un lado, a partir del Plan de Convertibilidad, la estabilización económica se convirtió en posibilitadora de la mejora de la eficacia y eficiencia de la gestión al posibilitar el cierre de cuentas y un mayor control sobre el equilibrio fiscal municipal. A esto debe sumarse que el modelo económico impuesto promovió procesos de concentración económica, desestructuración espacial del tejido productivo, distribución desigual del ingreso y una acelerada reconversión de las economías locales.

Por otro lado, las políticas de descentralización significaron la cesión de competencias a provincias y municipios en el área de la política social (García Delgado, 1997: 14).

Con la descentralización el Estado central traslada la crisis hacia abajo en un proceso donde los municipios tienen que dar respuestas más amplias pero, en muchos casos, con igual cantidad de recursos o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias. De este modo, se unen a la gestión de los servicios urbanos tradicionales, los de salud, educación y asistencia a grupos de riesgo. La descentralización asigna a los municipios la gestión de las consecuencias sociales de las decisiones económicas del gobierno central. El gobierno local es transformado en receptor directo de la posible protesta ciudadana (García Delgado, 1997: 15).

En Argentina, la realidad municipal descubre varias y diferentes caras de acuerdo a la cantidad de población que habita cada municipio, a la forma de relacionamiento con la sociedad civil, a las formas organizativas comunitarias existentes y a la capacidad técnica de cada gobierno local. De este modo, encontramos municipios rurales, municipios chicos, municipios grandes, ciudades intermedias y áreas metropolitanas.

El municipio, por ser la instancia de contacto más directa entre los gobernantes con la ciudadanía, aparece como un escenario privilegiado para el desarrollo de políticas participativas facilitando la canalización de las demandas, el

control de la gestión administrativa y el acceso a los servicios públicos.

En el mapa jurídico institucional de la República Argentina, la institución municipal no aparece bajo una forma unívoca debido al particular entramado jurídico que genera la forma federal de Estado adoptada.

La añeja discusión doctrinaria acerca de la naturaleza jurídica de las instituciones municipales, respecto de su carácter autárquico o autónomo, dejó importantes secuelas en la regulación de esta institución en las provincias, notándose actualmente marcadas diferencias entre provincias que estatuyen municipios con facultades muy limitadas y con un régimen legal uniforme; y otras, que por el contrario les otorgan una amplia autonomía, reconociéndoles un poder constituyente de tercer grado, pudiendo regular soberanamente sus instituciones mediante la sanción de sus propias Cartas Orgánicas.

Aparecen también marcadas asimetrías respecto a la definición en los municipios, de su competencia material (atribuciones propias, concurrentes o delegadas), territorial (el sistema de municipio villa o el de municipio condado o departamental), y muchas provincias establecen un sistema de categorización de la institución municipal (Fidyka, 1995: 16).

Además de este orden jurídico del que habla Leopoldo Fidyka, tenemos un nivel administrativo organizacional. En la Argentina, a partir de la Reforma de Estado, se han dado tres tipos de municipios de acuerdo a este nivel:

- Un primer tipo ha creado una estructura paralela que se maneja más con la lógica de la Calidad de la Gestión. Es el llamado "Modelo Cavallo". Aumenta el costo fijo de la gestión y el conflicto interno.
- Un segundo tipo que podríamos llamar de Burocracia Pública. Aparecen intentos de políticas de modernización de la gestión dentro del modelo tradicional. Aquí la masa salarial es muy baja y esto no incentiva la calidad de la gestión.
- En el tercer tipo se distingue el sistema de administración del sistema político. Aparece la figura del "Gerente Operativo de la Administración". En general trasciende al gobierno de turno. Esta experiencia del "City Manager" la han vivenciado las provincias de Corrientes, Buenos Aires, La Rioja, Santa Cruz. Con el tiempo, este Gerente Operativo deviene en coordinador de gabinete.

Abordar “lo local” implica considerar que lo que determina que un conjunto humano que habita un territorio limitado constituya una *sociedad local*, “es el reconocimiento explícito de sus miembros de pertenecer a ese conjunto, identificándose con su historia y comprometiéndose con su desarrollo”(Arocena, 1997: 11). Toda sociedad local se inscribe a la vez, en un sistema de valores heredado y transmitido, y en un sistema de iniciativas socio- económicas llevadas adelante por actores capaces de generar riqueza.

La actual reforma del Estado traducida en Municipalización presenta grandes desafíos para la gestión local. Aparece la necesidad de aumentar la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos municipales, especialmente en lo que hace a aspectos referidos a la formulación e implementación de programas sociales y de desarrollo.

Esta necesidad puede analizarse desde tres niveles distintos:

1. El plano político- institucional: relación entre el Poder Ejecutivo y el Concejo Deliberante, el sistema de partidos políticos en ese nivel local, las formas comunes de hacer política, la relación entre los bloques y el rol de las estructuras partidarias y los punteros. Da cuenta del proceso político local y permite evaluar relaciones de poder y estilos de conducción.
2. Estructura administrativa: tipo de estructura orgánico funcional, las competencias y funciones, la circulación real de la información y las tareas que logra cubrir el plantel municipal. Este nivel de análisis pone en juego la capacidad del intendente para hacer cosas.
3. Relación del municipio con la sociedad: el grado de apertura y articulación con otras instituciones de la sociedad, la capacidad de vincularse con los medios de comunicación y el grado de vinculaciones con ONGs, organizaciones de base y entidades intermedias. Lo que entra en juego es la capacidad para trabajar articuladamente con parte de la sociedad organizada que se encuentra fuera del sistema político.

La política social fue prácticamente inexistente en la gestión local tradicional. En el anterior modelo, la política social era llevada a cabo por el gobierno nacional y estaba inserta en el modelo de desarrollo industrial sustitutivo y en el marco del pleno empleo (García Delgado, 1997: 29).

En la nueva relación entre el Estado central, el mercado y la sociedad civil, se produce una redefinición de la concepción de la política social: de una universalista y centralizada se pasa a otra de políticas focalizadas y de carácter descentralizado.

García Delgado explica que el agravamiento de la situación social por la desestructuración de las economías regionales y la expansión del desempleo hacen que el municipio tenga que ocuparse de la política social constituyéndose en la cara del Estado y en objeto de demandas que no se corresponden ni con sus competencias ni con sus recursos (García Delgado, 1997: 30). Se observa, de este modo, la paulatina incorporación de un nuevo paradigma de política social focalizada o de gerencia social que apunta a desplazar el anterior, vinculado a políticas universales y derechos sociales relacionados con el trabajo, promover la organización de los sectores populares y a fortalecer las organizaciones de la sociedad civil en su capacidad de elaborar proyectos sociales, evaluarlos e implementarlos. Se trata del pasaje de una política vertical que asignaba bienes materiales para distribuir a la modalidad de generar una demanda organizada para obtener los recursos que provee la política social (García Delgado, 1997: 31).

La participación social en el Estado Local

Hasta aquí hemos revisado la transformación acontecida a nivel del Estado Local pero sin preocuparnos directamente por los ciudadanos- actores y el modo en que participan o no de los cambios. La descentralización supone un accionar directo de los, ahora, llamados actores estratégicos. Pasaremos, entonces, a analizar el tipo de participación posible en este nuevo marco y cuáles son los ámbitos donde ésta puede darse.

Un componente imprescindible para la participación lo constituye el grado de organización de la comunidad para la asunción y resolución de los problemas que la atañen. En los últimos años se ha producido un notable desarrollo de estos nuevos sujetos que asumen diferentes roles e innovadoras formas de organización y de gestión. Ha sido éste un proceso de cambio que no siempre ha estado acompañado por modificaciones en el ordenamiento jurídico (Fidyka, 1995: 15).

Las estrategias de desarrollo formuladas en las décadas del '60 y '70 pusieron énfasis en las medidas redistributivas asociadas con la noción de la participación popular. La participación no se conceptualizaba en términos operativos y su definición rayaba en dimensiones utópicas por un lado o muy

pragmáticas y superficiales por el otro.

Para los años '80, los programas y proyectos gubernamentales y un conjunto cada vez mayor de cambios organizados por la sociedad misma sufrieron la influencia de los acontecimientos políticos de la región y admitieron nuevas dimensiones de participación. Lo central fue la modificación precisa del grado de control social de las iniciativas públicas y su estructura de decisiones.

Hacia fines de los '80 se produjeron otros cambios que se extendieron a la década del '90, cuando nuevas ideas sobre la participación social del público en general y sobre el desempeño del gobierno salieron a la luz. La nueva época se caracterizó por dos tendencias. Por un lado, se suscitó un conjunto de reformas constitucionales que colocaron el énfasis en los instrumentos de la democracia directa y dieron oportunidad a la participación ciudadana en la administración pública. Por otro, se evidenció un claro refuerzo a la transferencia de los servicios sociales por parte del gobierno central. La autogestión social se erigió en el paradigma del nuevo arreglo institucional que hizo de la cooperación social la vía para la provisión de los servicios públicos.

En los '90 la participación se ha relacionado con la creación de una democracia participativa que estaría en condiciones de reformar y adaptar actuales deficiencias y problemas estructurales del Estado. Los nuevos modos de la política pueden crear la posibilidad de nuevos derechos y oportunidades. El principio de autonomía se ha convertido en un requisito crucial (Navarro, 1998: 12-15).

El viejo Estado central se constituyó junto con nuestra identidad nacional, con el desarrollo de la ciudadanía y la institucionalidad democrática, con el establecimiento de un Estado de derecho que permitió o que fue cristalizando las pequeñas y grandes conquistas sociales y políticas de las mayorías en nuestras sociedades. Ese Estado se constituyó también junto con la escena política nacional y por lo tanto, con los actores políticos nacionales. Implicó una forma de agregación, de unificación parcial, constituyendo actores colectivos para la defensa de intereses sectoriales corporativos e ideológicos.

El carácter democrático de ese Estado fue dado, fundamentalmente, por la representación de las relaciones entre las bases de los colectivos y sus voceros o activistas. Esa representación se dio de manera centralizada. Eran fundamentalmente fuerzas, partidos, movimientos de orden nacional, los que

actuaban en este juego de la representación y lucha por el poder (Coraggio, 1997: 44).

Hoy, de acuerdo a la propuesta descentralizadora, se da una alta valoración a lo local y a los nuevos sujetos de este proceso de descentralización, que serían las comunidades. Esta propuesta supone, sin embargo, algún grado de centralización, no es una propuesta de dispersión total. Se establecen niveles locales del Estado y del sistema político.

El nuevo orden de cosas supone un mayor control desde la base de representantes y funcionarios que permite una mayor posibilidad de recurrir a la asamblea, a la participación directa en el proceso de decisiones, que abre una mayor posibilidad de autogestión. Supone también, que contribuye a cambiar la cultura política, reduciendo el peso de las demandas, de las reivindicaciones, desarrollando ciudadanos responsables de resolver sus propios problemas, conscientes de las limitaciones, sujetos de obligaciones y no sólo de derechos y funcionarios orientados por la obligación de rendir cuentas antes quienes los eligieron. La idea es que emergerán sujetos colectivos sociales y políticos, más locales o menos universales, más heterogéneos y participativos. Hay un menor espacio para los movimientos sectoriales, para los movimientos de clase y un mayor espacio para los comunitarios (Coraggio, 1997: 46-47).

En vista de todo lo revisado, vamos a dedicarnos en adelante a analizar diferentes áreas de gobierno en relación a cómo han quedado tras la descentralización ocurrida durante la década 1990-2000. Como puede observarse, la atención está puesta en aquellos sectores que hacen a la problemática de las necesidades sociales: educación, salud, recreación, vivienda, etc. ya que es en estos sectores donde la participación social puede hacer sentir más su influencia.

Comenzaremos la revisión centrándonos en el ámbito educativo. En nuestro país la determinación de políticas globales para los servicios de educación primaria, media y superior se encuentra concentrada en el gobierno nacional. Este ha sido el comportamiento histórico y la tendencia es mantenerse, aun en el proceso de descentralización.

Hay una elevada incidencia del gobierno central en la planificación de la educación en general. Sin embargo, en algunos lugares del país como en la provincia de Buenos Aires, el gobierno municipal comparte la prestación de los servicios de educación primaria con los demás niveles de gobierno.

La función de financiamiento es ejercida mayormente por el gobierno central y es muy poca la injerencia del gobierno municipal, particularmente en la educación media y superior.

Desde la promulgación de la Ley Federal de Educación (1993) un nuevo marco regula la educación en Argentina. Si bien la Ley es nacional, cada provincia regula sus servicios educativos de acuerdo a sus propias necesidades e incluso algunas provincias pusieron en marcha la transformación antes que otras, como fue el caso de Mendoza. Si bien los municipios colaboran en la implementación de la transformación educativa a través de auspicios y donaciones, el financiamiento continúa siendo de la Provincia ya sea a través de fondos propios o de proyectos específicos para educación, financiados por organismos internacionales como el Banco Mundial (PRODYMES I y II) o el BID (PRISE).

En el caso del área de la salud, al igual que en educación, las funciones de determinación de políticas y de planificación están fuertemente centralizadas por el gobierno nacional (90%). Sólo en la planificación del servicio de atención primaria, el gobierno municipal tiene alguna participación, la cual es compartida con el gobierno provincial.

En cuanto a la función de financiamiento, se observa una mayor participación de los gobiernos provinciales y municipales, sobre todo, en los servicios ambulatorios. Como ejemplo local podemos nombrar el servicio sanitario aéreo que se ocupó de las zonas del desierto en el norte del Departamento de Lavalle. El servicio comenzó hace casi dos décadas dependiendo del Ministerio de Salud de la Provincia. Los avatares políticos y económicos sufridos en los últimos años fueron limitando su accionar hasta quedar eliminado el principal sostén del mismo: el avión que los trasladaba. En la etapa terminal, el equipo sanitario se dirigía una vez por semana a los diferentes parajes de la zona (distantes entre 180 y 220 km de la Ciudad capital) en ambulancias que el hospital cabecera del Departamento de Lavalle ponía a disposición de médicos y odontólogos. En algunas oportunidades, incluso, los profesionales utilizaban sus automóviles particulares para mantener en funcionamiento el servicio de atención sanitaria en la zona. Si bien el financiamiento, magro por cierto, continuaba siendo de la Provincia, era la comuna lavallina la que posibilitaba el ingreso a las zonas carenciadas a través del transporte local y de la ayuda de enfermeros, agentes sanitarios y choferes municipales.

El servicio de vivienda se encuentra muy ligado a los gobiernos provinciales

y municipales, quienes participan tanto en la determinación de políticas, la planificación, el financiamiento y la ejecución del servicio.

También los gobiernos provinciales, por la creciente demanda por parte de la población, han creado sus políticas de financiamiento con recursos de la propia entidad y otorgan a la población los insumos necesarios para la construcción de sus viviendas a través de programas implementados por organismos creados para tales fines.

En Mendoza, como en otras provincias, varios proyectos de carácter nacional e internacional se han ocupado del tema de la vivienda. Podemos destacar, como algo innovador, la tarea que vienen desarrollando diferentes asociaciones, cooperativas y mutuales, las que posibilitan a sus integrantes el ingreso a planes de vivienda con planes de pago a largo tiempo y con trabajos comunitarios en algunos casos. En Mendoza hemos visto varios ejemplos de lo antes detallado como puede ser la obra llevada a cabo por la Casa del Maestro, la Cooperativa de Amas de Casa, el personal de empleados de la Universidad Nacional de Cuyo o del Diario Los Andes.

No se aprecia una tarea directa del municipio en los casos antes mencionados pero debemos destacar que es el municipio el que aprueba planos y ejecuta obras en calles, veredas y plazas de los barrios en construcción.

Comunas como las de Lavalle, Guaymallén, Las Heras, Capital y Godoy Cruz han ampliado en los últimos tiempos sus trabajos relacionados con la construcción, posibilitando el acceso a la vivienda propia a numerosas familias de la zona.

En cuanto al área de Seguridad muchos países han otorgado legalmente la ejecución de este servicio a los gobiernos municipales a través de la creación de policías locales. Es así como se registran experiencias de municipios que han creado sus propios organismos de seguridad presionados por la fuerte demanda de la población afectada por la inseguridad personal aunado a la poca efectividad de los cuerpos de seguridad nacional.

Mendoza ha sido actor y testigo de importantes reformas en el tema de la seguridad pero las medidas tomadas ponen como principal ejecutor de las nuevas políticas a la Provincia y no al Municipio. De todos modos vale destacar la tarea que algunas municipalidades como la de Capital o Godoy Cruz llevan adelante con su policía de tránsito.

El saneamiento ambiental es una de las áreas de servicios públicos más asociadas a la gestión municipal. Tradicionalmente los concejos municipales han asumido en su totalidad la recolección y disposición de los desechos sólidos así como también la prestación del servicio del agua. En materia de servicios de acueductos, cloacas, drenajes y desechos sólidos, estos gobiernos asumen la mayor proporción de la función de financiamiento y ejecución, compartiendo las funciones de planificación y determinación de políticas con el gobierno central.

En relación al bienestar social, entendido éste como un conjunto de programas y políticas sociales que buscan equilibrios sociales atendiendo a los sectores más pobres de la población, la responsabilidad de determinación de políticas, planificación y financiamiento son prácticamente exclusividad del gobierno nacional. De todos modos, es conveniente destacar que en el plano propiamente de la ejecución de los servicios de bienestar social, se hacen presentes los gobiernos municipales y provinciales, bajo diferentes denominaciones, con programas de vida social directa, desde la entrega de dinero hasta el apoyo alimentario y, en algunos casos, se utilizan programas crediticios. En Mendoza, por ejemplo, tanto la Dirección General de Escuelas como el Ministerio de Salud trabajan junto a las comunas en estos temas ya que las dos áreas tienen contacto directo con las necesidades de la gente. También el Ministerio de Acción Social se ocupa de estas temáticas aunque lo hace a un nivel más global.

En materia de nutrición los resultados reflejan una elevada concentración de las funciones de fijación de políticas, planificación y financiamiento en el gobierno central.

La competencia municipal está asociada básicamente a la prestación del servicio, la cual es compartida con el nivel central y los gobiernos provinciales. Se conocen experiencias puntuales de la intervención del municipio en programas nutricionales delegados del nivel central, como sería la distribución de alimentos o cestas básicas de comida.

Los servicios de recreación están muy ligados a los gobiernos municipales, quienes han venido asumiendo, en buena medida, funciones de determinación de políticas así como de planificación, financiamiento y ejecución de los servicios. En Mendoza, este comportamiento es casi tradicional para las municipalidades que participan activamente en la organización de fiestas patronales (Nuestra Señora del Rosario en Lavalle), en la regulación de espectáculos de orden público (Fiestas de

la Vendimia Departamentales), construcción de parques, plazas, paseos peatonales y otros sitios de recreación para la colectividad (caso típico de la Capital, Guaymallén y Maipú), contribuyendo también con el embellecimiento de los sitios históricos de ciudades y pueblos. Igualmente, y de manera activa en los tiempos recientes, los gobiernos locales vienen fomentando el turismo local a través del acondicionamiento de sitios y servicios para tales fines, representando esta actividad un medio de ingresos para el gobierno local (Las Heras con la cordillera, Luján y Tunuyán con sus sitios históricos y turísticos en la montaña; Malargüe y San Rafael con sus espejos de agua).

Consideraciones finales

Retomando a José Luis Coraggio podemos concluir que el gobierno local difícilmente pueda surgir como forma más democrática si su institucionalización es dirigida desde arriba. En general, la iniciativa de la descentralización ha venido de los gobiernos nacionales e incluso son agencias internacionales las que la imponen. Coraggio expresa que este espacio de democracia y autogobierno local “tiene que ser construido contradictoriamente, desde abajo pero dentro del espacio que abre la iniciativa de descentralización que viene desde arriba”(Coraggio, 1997: 53).

El desafío es no sólo implementar y administrar un modelo de descentralización, sino crear nuevas relaciones sociales, económicas y políticas, planteando una redefinición explícita del Estado y sus funciones, una reforma profunda tanto de éste como de la sociedad política en general.

Hoy, las comunidades o sociedades locales y sus gobiernos reciben una autonomía vacía en tanto no pueden relacionarse con una base económica propia, estable y establecida. Se trata de no reducir la participación a un proceso de encuentro, diálogo y decisión consensual sino de verla como una fuente de generación de recursos.

Para finalizar y con respecto al caso puntual de los municipios mendocinos, la información obtenida indica una clara situación de concentración en el gobierno central de las funciones que determinan las políticas y establecen la base financiera. Se percibe una mayor apertura a la participación del municipio en la ejecución de los servicios sociales, bien por delegación central, por traspaso formal de competencias o, como en el caso del saneamiento ambiental, por tradición de gestión.

Creemos con Coraggio que acceder a la globalidad implica construir la capacidad de convocar a los agentes y representantes de otros intereses que están en complementariedad o contraposición con los de las mayorías para desarrollar una política democrática en el interior de ese encuentro. Se trata de encontrar a través de este modelo, la posibilidad de simplificar los procesos de organización de la función pública, con el propósito de hacerla más transparente y eficiente. Sin duda que este proceso debe implicar el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los municipios para que no se trate sólo de transferencia de problemas sino de las oportunidades para abordarlos con la mayor eficiencia.

Bibliografía

AROCENA, José, "Discutiendo la dimensión local", en *Cuaderno del CLAEH*, N° 45/6, Montevideo, 1997.

ARROYO, Daniel, *Estado y sociedad civil en el proceso de descentralización*, Córdoba, SEHAS, 1999.

BORON, Atilio, "La transición hacia la democracia en América Latina: problemas y perspectivas", en *El Cielo por Asalto*, N° 3, Bs. As., 1991-92.

CASTRO GOMEZ, Santiago, "Los desafíos de la posmodernidad a la Filosofía Latinoamericana", *Disenso*, N° 1, Alemania, 1995.

CORAGGIO, José Luis, *Descentralización, el día después ...*, Bs. As., UBA, 1997.

FIDYKA, Leopoldo, *La participación comunitaria. Marco institucional de la República Argentina*, Bs. As., Congreso de la Nación, 1995.

FOLLARI, Roberto, *Modernidad y posmodernidad: una óptica desde América Latina*, Bs. As., Aique/ Rei/ IDEAS, 1990.

GARCÍA DELGADO, Daniel, "Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión" en *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, Bs. As., FLACSO, 1997.

IDRC/CRDI: CIID Montevideo, *Descentralización y Municipios en América Latina*, Centro internacional de investigaciones para el desarrollo, Página web www.idrc.ca

LIPOVETSKY, Gilles, *La era del vacío*, Barcelona, Anagrama, 1986.

LYOTARD, Jean, *La condición posmoderna: informe sobre el saber*, Madrid, Cátedra, 1989.

NAVARRO, Zander, *La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso de presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil (1989- 1998)*, Cartagena, BID, 1998.