

Título del Proyecto:

La asunción de nuevos roles y competencias por parte de los gobiernos locales frente a la “estatidad” provincial en retirada. El caso del municipio rafaellino en el marco de la descentralización fiscal a-normativa.

1. Planteamiento y formulación del problema

El presente proyecto de investigación propone el estudio desde un abordaje político económico del proceso de descentralización fiscal “a-normativa” llevado a cabo por el nivel subnacional (provincial) provocando que los estados locales (municipios y comunas) santafesinos asuman nuevas funciones fiscales, nuevos roles y competencias sin la necesaria contrapartida de recursos con que deben contar dichos gobiernos locales para hacer frente a estas nuevas erogaciones.

Cabe recordar que el proceso de descentralización en Argentina se viene dando hace décadas tomando fuerza en la década de los ´90 con las reformas administrativas de 1º generación llevadas a cabo por el gobierno nacional de ese entonces lo cual produjo una transferencia tanto la administración como el financiamiento de ciertos bienes públicos como la salud, la educación primaria y secundaria además de ciertos tipos de gastos sociales como para mencionar algunos.

El estudio se centraliza en el análisis de la evolución de la dimensión presupuestaria del período tomado para dicha investigación en donde nuevos roles y competencias fueron asumidos y por lo tanto provistos por los gobiernos municipales en gran parte siempre teniendo en cuenta que antes, estos “bienes públicos” eran provistos por el nivel subnacional casi en su totalidad y ahora esa provisión la fueron asumiendo los gobiernos locales provocando en ellos un desvío de recursos los cuales que podrían haber sido utilizados para proveer los “servicios urbanos clásicos” como ser: alumbrado, barrido, limpieza, prestación de servicios públicos, control público, etc. y otros nuevos como el cuidado del medio ambiente y gestión medio ambiental, desarrollo económico-territorial, desarrollo urbano, facilitador de la vinculación público-privada, etc. en mayor cantidad y mejor calidad en la prestación.

Volviendo al proceso de descentralización “a-normativa”, que fue provocando una retirada silenciosa pero incesante de la estatidad provincial en cuanto a la provisión de bienes públicos de su competencia como la seguridad ciudadana y pública, la educación pre-primaria, primaria y secundaria, la atención primaria de la salud, la inversión en infraestructura escolar, hospitalaria, en materia de seguridad, en materia de deporte, etc.; el estudio hace hincapié tomando las bases teóricas del federalismo fiscal más precisamente los enfoques “musgraviano” y el de la escuela de la “elección pública” en cuanto a la dimensión económica (fiscal) de la descentralización sin olvidar las dimensiones política y sociológica de la misma pero resaltando en dicho análisis el hecho de que el proceso de descentralización fue realizado sin ningún mandato constitucional provincial que lo indique y sin ninguna norma legal provincial que lo ordene; por ello y como aporte empírico al estudio se analiza, con una mirada cronológica, los presupuestos financieros del período 2008-2011 del municipio rafaellino para así constatar dicho proceso descentralizador “a-normativo”.

Por último creo importante, desde una perspectiva neoinstitucionalista, analizar las capacidades estatales de los gobiernos locales en su dimensión política y administrativa y la institucionalidad de dicha capacidad estatal en cuanto a las políticas públicas municipales

implementadas a fin de satisfacer esas nuevas demandas sociales y así poder cumplir con esos nuevos roles “asumidos”.

Con esto podremos ya formular el problema de investigación: durante el período 2008-2011 ***¿Con qué capacidades cuentan los gobiernos locales santafesinos al ir asumiendo las nuevas competencias en el marco de la descentralización a-normativa llevado a cabo por el gobierno provincial? – Caso Municipalidad de Rafaela período 2008-2011.***

Además para la presente investigación se formula la siguiente hipótesis de trabajo: ***Los gobiernos locales no poseen capacidades estatales acordes para asumir esas nuevas funciones y competencias de manera sustentable frente a la “estatidad provincial” en retirada.***

2. Marco Teórico

Para la resolución del problema de investigación, en lo referente a la descentralización desde la perspectiva económica-fiscal utilizaré los trabajos teóricos del Federalismo Fiscal específicamente el enfoque normativo y el enfoque de la escuela de la elección pública (Public Choice) además de los trabajos teóricos de las perspectivas política y sociológica de la descentralización.

También recurriré a la revisión de trabajos y documentos sobre las competencias de los municipios argentinos y sobre la estructura fiscal federal de estos.

Por último utilizaré los estudios teóricos de la escuela neoinstitucionalista tomando conceptos centrales de dicha teoría como ser la capacidad estatal y sus componentes político-administrativo para así examinar la aptitud de los gobiernos locales para llevar adelante las políticas públicas que satisfagan esas demandas sociales “abandonadas” en su provisión por el gobierno provincial.

3. Objetivos

Objetivo general

Describir y caracterizar la asunción de los nuevos roles y competencias asumidas por el Municipio rafaelino a partir del proceso de descentralización “a-normativa” llevado a cabo en la provincia de Santa Fe durante el período 2.008-2.011

Objetivos Específicos

- Reconocer y analizar el contexto político-económico nacional, provincial y municipal en donde se dio el proceso de descentralización “a-normativa”
- Describir el marco institucional identificando instituciones y otros actores sociales partícipes necesarios para la implementación de las políticas públicas locales
- Analizar las capacidades estatales (locales) asociadas a las políticas públicas municipales ejecutadas para el cumplimiento de estos nuevos roles y competencias
- Analizar el impacto de los programas municipales implementados para el cumplimiento de estas nuevas funciones durante el período de estudio en el presupuesto de la Municipalidad de Rafaela

4. Metodología

La propuesta consiste en el análisis del caso de un gobierno local (Municipalidad de Rafaela).

5. Tipo de estudio

El propósito de la investigación es describir la situación observada de que los gobiernos locales y en especial el Municipio rafaelino, han asumido nuevas funciones y nuevos roles frente a la retirada estatal provincial aunque vale decir que incluirá un cierto nivel explicativo de la manera de asumir esas competencias y la capacidades de los municipios para considerar viable y sustentable dicha asunción de competencias.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
-------------------	---

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN.....	8
Crisis del centralismo.....	9
La Descentralización: concepto y formas.....	11
La Economía y la Descentralización.....	14
El enfoque normativo del Federalismo Fiscal.....	14
El enfoque positivo de la escuela de la “Elección Pública”.....	18
La Descentralización como reforma política-administrativa.....	19
La descentralización y la visión neoinsitucional.....	20
Dimensión Tributaria de la Descentralización.....	21
Financiamiento Descentralizado.....	22
Financiamiento Descentralizado en Argentina. Estructura Fiscal subnacional y local.....	23
Estructura Fiscal de los Municipios de la provincia de Santa Fe.....	25
Estructura fiscal municipal vs. Oferta de bienes y servicios públicos municipales.....	26
Conclusión.....	28
MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE LAS CAPACIDADES ESTATALES.....	29
La concepción del Estado y el concepto de capacidad.....	30
Capacidades Estatales: concepto y formas.....	32
Capacidades estatales. Autonomía y enraizamiento.....	33
Las capacidades estatales en la intervención política de los Municipios.....	35
Evaluación de las capacidades internas e infraestructurales.....	36
Hardware Estatal.....	36
El origen de los recursos, clave para la determinación de la autonomía y asignación de las prioridades de financiamiento.....	36
El Software Estatal y su impacto en las capacidades internas.....	37
El Orgware Estatal Municipal.....	38
Capacidades Infraestructurales.....	40
Nuevas funciones en la agenda municipal. Ámbito Territorial - Municipalidad de Rafaela.....	40

CAPÍTULO 2

Caso	Abordado.	Municipalidad	de
Rafaela.....			42
La estructura estatal a abordar: OEME.....			43
“Programa Municipal de Inclusión Educativa”.....			45
Guía y características del análisis a efectuar en las OEME.....			46
Evaluación de las capacidades internas e infraestructurales de la oficina estatal.....			46
Análisis del Hardware Estatal Municipal.....			47
El Software Estatal Municipal. Análisis.....			51
El Orgware Estatal Municipal. Análisis en el esquema de la OEME.....			56
Análisis de las Capacidades Infraestructurales.....			59
Conclusión.....			64

CAPÍTULO 3

CONCLUSIÓN FINAL.....	65
Resultado del análisis.....	67

ANEXO I ORGANIGRAMA MUNICIPAL. *La Ordenanza N° 4.132/07- ESTRUCTURA ORGÁNICA*

“POLÍTICA”.....	70
-----------------	----

Bibliografía.....	71
-------------------	----

INTRODUCCIÓN

América Latina y en particular Argentina ha experimentado desde por lo menos 3 décadas atrás, más precisamente desde fines de la década de los ´70 un profundo proceso de descentralización de funciones y competencias del Estado Nacional hacia los niveles subnacionales. Dicho proceso ha impactado fuertemente en las instancias provinciales haciendo que éstas desvíen recursos, debido a que tuvieron que asumir forzosamente las nuevas competencias. También este proceso descentralizador se dio hacia los estados locales (municipios y comunas) que como se sabe, principalmente fueron los encargados de la prestación de “servicios tradicionales” como la recolección de residuos, la limpieza e higiene urbana, mantenimiento de la red vial, el control público por sólo nombrar algunos. Y ante esta nueva realidad económica social del país imperante durante los años ´90, los estados locales ante la retirada del Estado nacional en muchos casos y de los Estados provinciales en otras, tuvieron que asumir nuevos roles con los escasos y poco preparados recursos humanos, tecnológicos y financieros que poseían.

La pregunta de investigación del presente trabajo es **¿Con qué capacidades cuentan los gobiernos locales santafesinos al ir asumiendo las nuevas competencias en el marco de la descentralización a-normativa llevado a cabo por el gobierno provincial? – Caso Municipalidad de Rafaela período 2008-2011.**

Como se puede ver, el problema de investigación indaga también sobre las capacidades estatales de los gobiernos locales. Y así la hipótesis de trabajo es: **Los gobiernos locales no cuentan con las capacidades estatales acordes para asumir esas nuevas funciones y competencias de manera sustentable frente a la estatidad provincial en retirada.**

En torno al problema planteado y a la hipótesis formulada, se constituye el núcleo central del presente trabajo, desarrollado en tres partes.

El Capítulo 1 se intenta presentar un desarrollo teórico de la descentralización desde la perspectiva política y económica fiscal. Para ello utilicé los trabajos teóricos del Federalismo

Fiscal, específicamente los enfoques normativos y de la elección pública (Public Choice) además de los trabajos teóricos de la perspectiva política de la descentralización.

También recurriré a trabajos y documentos referentes a la competencia de los estados locales argentinos y sobre la estructura fiscal de estos, particularmente los de la provincia de Santa Fe y las fuentes de financiamiento que poseen en la actualidad.

También trataré y en función de comenzar a abordar las capacidades estatales, utilizaré los trabajos teóricos y documentos que tratan el tópico. Además haré una repasa sobre el Estado y la autonomía de este. En el marco de las capacidades estatales, se conceptualiza a las mismas y se muestra a las capacidades internas e infraestructurales.

Dentro de las primeras, se muestran articuladamente y a la vez diferenciadas, los 3 campos: el hardware (evaluación cuantitativa y articulada de los recursos financieros), el software (evaluación cuanti-cualitativa y articulada de los recursos humanos) y por último el orgware (evaluación del modelo de organización interna de las oficinas). En el caso de las capacidades infraestructurales se procura mostrar los recursos y mecanismos de articulación e interacción de las oficinas estatales con los actores territoriales y las percepciones de parte de estos vinculada con la dinámica y fortaleza de las oficinas se aborda el caso de la Municipalidad de Rafaela, analizando empíricamente la OEME u oficina estatal de educación que es la elegida para trasladar los elementos conceptuales y operativos ya desarrollados en el capítulo anterior.

En el Capítulo 2 se describe la situación observada de que el Municipio rafaelino, ha tenido que asumir ante nuevas demandas y problemáticas (en este caso relacionada con la educación), nuevas funciones frente a una retirada provincial teniendo en cuenta que la educación es una función competente al estado provincial.

En esta sección se evalúan los 3 campos de las capacidades internas; el hardware de la OEME, referido a los recursos exógenos y endógenos financieros con que cuenta el Municipio y en particular la OEME además de verificar el posicionamiento de la misma en cuanto a los recursos totales que posee y destina el Municipio para cada función en particular y por último la capacidad de fuego que posee la OEME en particular.

En cuanto al software de la OEME, se estudian cuanti-cualitativamente los recursos humanos de esta, haciendo una consideración especial sobre la forma de ingreso del personal, los antecedentes que posee y las capacitaciones que reciben los mismos.

Por último, se indaga la configuración del orgware de la OEME bajo estudio, a través de un estudio cualitativo del patrón organizativo y desde allí analizar la capacidad decisional y organizativa de dicha oficina.

Al mismo tiempo se debe verificar la presencia de las capacidades infraestructurales. Para ello se constataron y ponderaron las acciones desplegadas por la OEME, al medir el impacto en los actores territoriales para luego verificar el resultado de esas acciones de la percepción de estos actores.

Por último el Capítulo 3 mostrará las conclusiones finales sobre la investigación empírica llevada a cabo resumiendo y concluyendo al mismo tiempo que el Estado municipal rafaélino posee las capacidades estatales necesarias a la hora de enfrentar el desafío de implementar este tipo de políticas públicas “novedosas” por lo menos desde la esfera local.

Capítulo 1

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización puede ser entendida como un proceso de transferencia de poder, de recursos, de medios, de roles y/o funciones, desde una unidad gubernamental de mayor jerarquía a un nivel jurisdiccional de menor nivel para lograr los objetivos políticos-económicos y sociales con la mayor eficiencia posible.

Este proceso político-administrativo seguramente, como se irá tratando medida que desarrollaré el tema, es un resultado de un proceso histórico iniciado en nuestro país así como en el resto de América Latina a comienzos de los años ´80 y que todavía sigue en pie.

A lo largo de la historia de los países latinoamericanos ha habido varios procesos de descentralización (centralización) política.

El paradigma de la “planificación central” desde fines de la década de 1950 rigió en la región latinoamericana cuya vigencia concluyó allá por 1980. Este paradigma impulsó el centralismo estatal en algunas funciones específicamente en la asignación de recursos.

La centralización de la educación, de la salud y del servicio militar (defensa exterior) jugó un papel importante en el plano ideológico así como para su legitimación.

El hecho que el Estado Nacional hubiera asumido un papel “central” en la provisión de educación y salud fue determinante para alcanzar las metas propuestas por ellos mismos en cuanto a mejorar el bienestar social de toda la población.

En algunos casos los gobiernos centrales también se encargaron de prestar servicios públicos como el agua potable, cloacas y desagües en la medida que fue avanzando el proceso de

urbanización de las ciudades. El rápido proceso urbanizador que aconteció en los países latinoamericanos, encontró mal preparados a los municipios para afrontar los nuevos desafíos que trajo aparejado. Por eso casi todos los gobiernos “centrales” reaccionaron creando nuevas entidades estatales que despojaron de funciones formales de prestaciones de los servicios públicos netamente locales a los municipios.

En el plano económico propiamente dicho como resultado de la crisis del '30, los gobiernos centrales tuvieron que asumir un papel más activo de intervención de sus economías domésticas. Después de la debacle, millones de personas quedaron “desprotegidas”, sin empleo, sin ingresos mínimo de subsistencia, produciendo una caída estrepitosa del consumo de bienes y servicios, de la inversión y del comercio internacional.

Ante el fracaso del modelo neoclásico de funcionamiento perfecto del mercado, surge una nueva ideología fuertemente arraigada sobre una mayor participación del Estado a través del gasto público como propulsor de la alicaída demanda agregada.

Esta injerencia se vio plasmada en una política de regulación más activa de los precios de la economía, de las relaciones laborales que fue acompañado con el nacimiento de los movimientos sindicales, de protección de los sectores económicos fuertemente impactados de manera negativa por la crisis y de inversión pública (productiva y de infraestructura social básica) que tuviera un efecto multiplicador sobre el resto de la economía.

Asimismo y paralelamente se adoptó un modelo de planificación central donde el Estado Nacional asumía un rol preponderante en el desarrollo económico y social del país que hacía las veces de guía o planificador para el resto de los agentes económicos de la economía.

Cabe recordar que en esa época, el sector público además de cumplir con las funciones gubernamentales se embarcaba hacia el mundo empresario. De ahí que aparecieron las primeras empresas públicas, muchas de ellas como únicas productoras de insumos básicos que eran utilizados por el sector empresario privado.

Resulta fácil advertir que al asumir el rol de regulador en la formación de precios (leyes anti-trust), el Estado central intentaba asignar de manera más eficiente los recursos de la economía pero cuando comenzó con su rol empresario, muchas veces lo hacía de manera monopólica.

El centralismo tuvo sin dudas aspectos positivos en lo que se refiere a la integración nacional y de cobertura de servicios básicos. El rol de distribuidor del ingreso de la economía se veía como una función a cumplir por el nivel de mayor jerarquía entre los distintos estamentos jurisdiccionales (provincias y municipios).

Crisis del centralismo

La crisis del centralismo fue un proceso inevitable dentro la coyuntura histórica, tanto en nuestro país como en los otros países latinoamericanos. Ante todo fue una crisis por la ineficiencia mostrada por los gobiernos centrales de esos países.

El endeudamiento crónico que tendía a incrementarse año a año sin perspectivas de limitarse en algún momento, los déficits de empresas públicas y de la administración gubernamental, el gran tejido de normas y procedimientos burocráticos para regular las cada vez más complejas economías nacionales entre otros factores, fueron los detonantes del “monopolio del gobierno central”.

Esto opacó enormemente la participación ciudadana en la toma de decisiones, favoreciendo el clientelismo y la corrupción, provocando un gran despilfarro de los recursos públicos principalmente los provenientes del endeudamiento público.

La década del ´70 fue donde se dio la máxima expresión del centralismo estatal. La crisis del petróleo que provocó un desmoronamiento del modelo del “Welfare State” en los países europeos y los EE.UU al crecer desmedidamente las presiones inflacionarias debido al incremento de costos de productos y servicios, devenido del aumento del petróleo, haciendo insostenible la gobernabilidad.

Los nuevos gobiernos que asumieron a principio de la década del ´80 en EE.UU y en algunos países europeos, de neto corte conservador, aplicaron políticas de ajuste estructural, recortando los presupuestos federales y reduciendo la intervención y consiguientemente el tamaño del sector público en la economía nacional.

La retirada del gobierno federal, de ciertas prestaciones públicas, y la devolución de algunas funciones a los gobiernos locales, muchas veces sin la contrapartida de ingresos necesaria para su financiamiento, fueron la punta de lanza de este nuevo tipo de política.

Así, la máxima del principio de subsidiariedad de librar a la iniciativa privada de todas las funciones que los individuos pueden desempeñar privadamente, recurriendo al nivel de jurisdicción menor y sólo como último recurso al gobierno central.

Así las políticas aplicadas por los gobiernos conservadores de principios de la década del ´80 en el Reino Unido y los EE.UU, con una visión fuertemente localista al “volcar” la prestación de muchos servicios públicos que antes los proveía el gobierno federal, limitando fuertemente la intervención estatal de carácter centralista y promoviendo los esfuerzos individuales y las asociaciones privadas voluntarias. (Orlansky, 1998)

Por ello muchos autores marcan el final de la crisis del centralismo fue la crisis de la deuda de 1982. Como ya se expresó en párrafos anteriores, el cambio político en los EE.UU produjo

al resto del mundo y en especial a los países latinoamericanos efectos negativos en sus economías domésticas.

Los crónicos déficits públicos generaron una nueva tendencia: la de ir transfiriendo responsabilidades sobre la prestación de servicios públicos a los gobiernos subnacionales y/o locales así como privatizar las empresas del estado.

Se puede decir que hubo un cambio de paradigma, del de la “planificación central” al “neoliberal” (Finot, 2001)

De ahora en más, el Estado se encargaría de la estabilidad macroeconómica y de hacer cumplir y respetar los derechos de propiedad y los contratos.

DESCENTRALIZACIÓN: concepto y formas

En las últimas décadas ya se viene tratando el tema de la descentralización. Son muchos los autores y los trabajos que abordan la temática de la misma, nutriéndose principalmente de las ciencias políticas y económicas además de la administración.

A grandes rasgos, cuando se habla de descentralización siempre se lleva implícita la noción de transferencia. ¿Pero transferencia de qué? En primer lugar podemos hablar de transferir o traspasar poderes y/o responsabilidades fiscales.

El Banco Mundial en su informe anual (1999) define a la descentralización como “un proceso de delegación de poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales de gobierno”. Para los autores del informe (Burki, Perry y Dillinger) cuando hablan de la descentralización, lo hacen dentro del marco de las democracias existentes en todos los países de la América Latina. Para ellos la política es la esencia o fuerza dominante de este proceso.

Desde una visión política, Von Haldenwang define a la “descentralización” como una transferencia de poderes de un nivel superior a niveles inferiores, tomando al Estado como un sistema político.

Por ello habla de trasladar competencias de una unidad superior a una o varias unidades inferiores (de gobierno).

A nivel de sistema político, descentralizar implica cambios políticos institucionales, trasladando funciones a unidades dentro del aparato estatal o a instituciones fuera del mismo. Asimismo, habla de formas de “descentralización” distinguiendo tres: (I) descentralización administrativa, (II) descentralización política, (III) descentralización económica, según estén dirigidas al sistema de administración estatal, al de legitimación política o al económico.

Rondinelli (1989) desde una postura político-administrativa de la descentralización o enfoque administrativo considera cuatro formas de descentralización: i) Desconcentración, ii) Delegación, iii) Devolución, y iv) Privatización. “La “Desconcentración” se refiere a descongestionar responsabilidades financieras, administrativas y de poder de decisión, desde el gobierno central y sus agencias hacia los niveles locales, con un poder de decisión acotado. Esta forma de descentralización es una iniciativa del nivel central para reducir su carga de trabajo. La “Delegación” es la transferencia de responsabilidades de gestión (de ciertas funciones definidas) a organizaciones, que pueden estar fuera de la estructura del gobierno (corporaciones públicas, empresas privadas reguladas públicamente, autoridades regionales), por lo general con autoridad semi-independiente para ejecutar las tareas. Los gobiernos pueden considerar la delegación como una forma de evitar la ineficiencia de la gestión gubernamental, aumentar el control de costos y establecer una organización activa y flexible (13). La “Devolución” implica una transferencia total de poder hacia unidades subnacionales, gobiernos locales o unidades públicas, con autoridad independiente para tomar decisiones y ejecutar acciones sobre las cuales el gobierno central ejerce poco o ningún control. La “Privatización” se refiere al caso en el cual ciertos bienes pueden ser provistos por empresas u otras Organizaciones (ONGs por ejemplo) sobre las cuales el gobierno tiene cierto control. Esta modalidad se observó en países donde el sector público posee reducida capacidad instalada para satisfacer la demanda, es necesario ampliar la cobertura y no se dispone de recursos para implementarla “.

El mismo autor señala que la descentralización conduce a una mayor desburocratización administrativa, a un menor papeleo y a una reducción de los procedimientos, relevando a funcionarios nacionales por funcionarios locales en la ejecución de tareas incrementando la efectividad de las mismas.

Para este autor el financiamiento resulta una parte fundamental de la descentralización. Lo importante es quien es el responsable del financiamiento de la provisión de bienes y servicios públicos en aspectos tales como: quien paga el servicio, como se determina el monto y la forma de pago que se adopta.

Por ejemplo: el autofinanciamiento, el cofinanciamiento, la expansión de los recursos propios (locales), las transferencias intergubernamentales, el crédito público “local”, acuerdos para proveer servicios de empleo y aumento de ingresos y medidas para reducir costos.

Rondinelli además no recuerda “que la descentralización es una situación en la que los bienes y servicios públicos están provistos primordialmente por preferencias reveladas de individuos por mecanismos de mercado”.

La descentralización implica una mayor concordancia entre las preferencias de la población “consumidora” de bienes públicos locales y la estructura y financiamiento fiscal de dichos bienes.

Acercar la toma de decisiones a las demandas ciudadanas o lo que es lo mismo, acercar la oferta de bienes públicos locales a la demanda de dicho bienes, incrementa las posibilidades de eficientizar las prestaciones públicas, en cuanto a la cantidad y calidad de bienes públicos. Así la descentralización busca mejorar los programas fiscales, potenciando la democratización al aproximar las decisiones de consumo público al policy maker local, incrementando la responsabilidad ciudadana y en consecuencia la rendición de cuentas a los contribuyentes.

Además, la descentralización desde un plano fiscal, permitiría una mayor correspondencia entre los bienes públicos generados por el estado (en sus diferentes niveles) y las preferencias del público.

Dentro de la lógica de las recomendaciones vertidas por el Consenso de Washington, la descentralización fue una de ellas. Las reformas administrativas y económicas del Consenso de Washington llevadas a cabo allá por los comienzos de la década del '90, implicaba principalmente reducir las erogaciones del estado del nivel central, traspasando algunas funciones estatales lo que provocó una asimetría muy importante al no traspasarse a los gobiernos subnacionales las capacidades recaudatorias contrariándose el principio de corresponsabilidad fiscal.

El ajuste fiscal buscaba reducir drásticamente el déficit fiscal crónico que padecía ya hacía muchos años el gobierno nacional por lo que poco a poco el nivel federal concentró el gasto en la previsión social, los servicios de la deuda y en ciertas funciones fiscales cuya competencia le compete indiscutiblemente como la defensa exterior, la administración de la justicia (federal) y el mantenimiento del orden interno (seguridad interior).

El Estado Nacional ha estado traspasando funciones estatales a las provincias que hasta ese entonces asumía, como son la salud y la educación entre otras. Es evidente que la descentralización de los servicios educativos y sanitarios hacia el plano subnacional (e incluso local) tiene como tarea primordial resolver positivamente su articulación con la descentralización política, administrativa y fiscal.

La funcionalidad de la descentralización a un mejoramiento de la calidad de servicios públicos y a una potenciación de la participación democrática quedó subordinada a las urgencias del ajuste fiscal (Vilas, 1990).

En los países en desarrollo como el nuestro, la descentralización fiscal suele no alcanzar el nivel logrado en los países desarrollados. En ese contexto, los tributos locales suelen jugar un papel de menor relevancia incidiendo en las competencias y funciones a cubrir (Asensio, 2004).

La Economía y la Descentralización.

Al analizar el proceso descentralizador en los países latinoamericanos y en particular el nuestro, resulta importante el tema económico y en particular el financiamiento de las funciones transferidas a los gobiernos subnacionales.

Desde una perspectiva macroeconómica la teoría normativa de la Finanzas Públicas sostiene que la gestión macroeconómica debe ser única en cuanto a las funciones fiscales de “estabilización” y “distribución del ingreso”. Ya el recordado profesor Musgrave fue uno de los pioneros en los estudios referentes en los que los gobiernos centrales debían ocuparse principalmente de ciertas funciones constitucionales como las de proveer seguridad jurídica y/o establecer “reglas de juego” para que los agentes económicos puedan operar libremente en el mercado y que obtengan los retornos esperados de las inversiones productivas que realizan en las distintas economías domésticas. El sector público debe coadyuvar con el desarrollo del sector privado buscando la eficiencia económica en su intervención.

Por otra parte los que adhieren a esta teoría, indican que la política macroeconómica debe ser única en aspectos tales como: la existencia de una moneda única y de códigos legales únicos (sistema financiero, derecho laboral unificado, sistema tributario unificado nacional entre otros) para así asegurar un contexto de extrema integración en la cual la movilidad de recursos y bienes sea tan significativa entre las distintas zonas que componen la economía que no exista espacio para una política macroeconómica regional y local (Artana y López Murphy, 1999).

El enfoque normativo del Federalismo Fiscal

Desde la perspectiva microeconómica, el Federalismo Fiscal mostró que, mientras en el caso de los bienes privados el sistema de mercado permite responder con precisión a las preferencias de cada uno, la provisión de bienes públicos no responde a la misma lógica de mercado-eficiencia sino que el proceso político es el más indicado para asignar recursos de manera más eficiente a través del mecanismo presupuestario. Si el concepto de “asignar” es entendido como un proceso que se decide sobre qué, cuanto y con qué recursos proveer (Musgrave y Musgrave, 1989), el presupuesto público no es otra cosa que un proceso político

donde se está decidiendo la provisión y la producción de bienes públicos. Eso resulta una aproximación a que los votantes-contribuyentes puedan elegir más “eficientemente”¹ la cantidad y calidad de bienes públicos que necesitan para satisfacer sus necesidades personales.

Significa que la “rama de la asignación de los recursos” (Musgrave 1959 y Oates, 1972) resultará más efectiva cuando la ejecuten los gobiernos subnacionales (provincias y entes locales) ya que cuanto menos se adecue la provisión de bienes públicos a las preferencias de los individuos de esas comunidades se volverá más difícil la financiación por la vía coactiva (impuestos y tasas) de los mismos debido a una alta evasión de los mismos.

Oates (1972) formuló “el teorema de la descentralización”² el cual establece que “un servicio público limitado territorialmente y no habiendo economías de escala que justifique su provisión por parte del gobierno central, este deberá ser provisto descentralizadamente ya que resultaría más eficiente, y que los usuarios de esas comunidades se distribuyeran los costos entre sí, ya que de esa manera existiría una mayor correspondencia con las preferencias de los individuos”.

El teorema establece que los gobiernos subnacionales y/o locales captan mejor las necesidades y preferencias de los individuos que residen en sus territorios pudiendo así brindar bienes y servicios públicos ajustados más a estas. La provisión pública centralizada implica que los bienes locales sean más uniformes.

Al estar más cerca de la comunidad, las jurisdicciones subnacionales tendrán más cuidado en que esa provisión sea lo más eficiente posible.

En el mismo sentido (Oates, 1977) también planteó que “un servicio público debe ser provisto por la jurisdicción de gobierno que tenga control sobre una mínima región geográfica capaz de “internalizar los costos y beneficios de esa provisión”.³

Una debilidad de este planteo es que no siempre las demandas de los ciudadanos coincide con los una región geográfica con límites políticos-administrativos, por lo que resulta difícil adecuar esa demandas con los bienes locales que ofrecen los gobiernos subnacionales. La no correspondencia entre las jurisdicciones y las demandas ciudadanas provoca efectos económicos externos positivos y negativos para unos o para otros. No siempre es factible que

1 Se entiende por eficiencia asignativa a la coincidencia entre lo que se provee y lo que los ciudadanos desearían recibir a cambio de sus contribuciones.

2 El Teorema de la Descentralización: establece que el nivel de bienestar será tan o más alto si los niveles de consumo óptimos (Pareto) son provistos en cada jurisdicción, en ausencia de economías y de efectos externos interjurisdiccionales

3 En algunos casos, por aplicación de aquel concepto, se entiende que el ámbito de provisión de los bienes públicos coincide con el de las fronteras nacionales como por ejemplo la defensa exterior y la justicia federal.

coincidan los límites territoriales de cada gobierno local con la zona donde impactan los beneficios del gasto (y la incidencia tributaria para financiarlo).

Muchas veces se provocan efectos derrames (o externalidades) positivas o negativas entre jurisdicciones vecinas, haciendo que un gobierno local preste niveles de servicios inferiores o superiores al óptimo social.

Una de las posibles soluciones a este problema sería que existan “arreglos” directos entre esas jurisdicciones, compensando pecuniariamente esas externalidades generadas.

También Tiebout (1956) planteó tempranamente que “muchos servicios públicos pueden ser provistos descentralizadamente y, en este caso los consumidores pueden optar por votar con los pies, es decir, trasladarse de una comunidad a otra que mejor responda a sus preferencias individuales. Dado que éstas son siempre diferentes, cuanto más pequeñas y homogéneas sean esas comunidades, la provisión de los servicios será más eficiente”.

Al mismo tiempo, un sistema descentralizado de prestación de servicios públicos conduce a un mayor eficiencia económica, al proporcionar niveles de servicios más adecuados a las preferencias de los distintos grupos de consumidores, hecho que se refuerza con la movilidad de los consumidores (Tiebout, 1956).

Son muchas las críticas que se le han hecho al modelo de Tiebout ya que sólo considera las preferencias de los individuos y no las fuentes de ingreso de las personas y, estas no sólo cambian de residencia por sus preferencias sino por la posibilidad de obtener ingresos en un lugar o en otro ya sea desarrollando algún tipo de actividad económica (industrial, comercial o de servicios), o bien al obtener empleos en dichos lugares.

Además traería aparejado efectos negativos en ciertas comunidades ya que las personas integrantes de comunidades más pobres “migrarían” a estas, en las cuales perciban que los bienes públicos locales sean provistos de manera eficiente, en una cantidad adecuada y de buena calidad. La migración puede traer aparejado un exceso de oferta de trabajo ocasionando esto una reducción de los salarios. La comunidad podrá verse beneficiada con la llegada de nuevos ciudadanos (contribuyentes) hasta el punto de sentir el efecto negativo ya comentado.

Por otra parte, aquellos ciudadanos-consumidores que contribuyen en base al beneficio recibido por la provisión de bienes públicos de manera descentralizada, dentro de los límites políticos-administrativos de la jurisdicción no verían con buenos ojos las migraciones internas producidas porque seguro se perdería el óptimo alcanzado antes de éste fenómeno social ya que como lo exige el principio de correspondencia fiscal, al aumentar la demanda de bienes públicos (por la migración) se debe incrementar la carga impositiva a toda la ciudadanía para

no resentir la prestación de los servicios por unidad-contribuyente, y seguro que los ciudadanos “originarios” no estarían dispuestos a enfrentar una mayor presión fiscal local así como tampoco socialmente estarían dispuestos a soportar a una gran cantidad de ciudadanos-consumidores free-riders.⁴

En el análisis realizado tampoco hay que olvidar la existencia de economías de escala en la prestación de servicios. Básicamente, la decisión pasa por “prorrrear” los costos fijos en un número mayor de ciudadanos-beneficiarios (a mayor tamaño de las prestaciones menor el costo por unidad). La mayor cercanía entre la oferta y la demanda de bienes públicos (locales) hace que se puedan evitar costos innecesarios adecuando el tamaño de la infraestructura a las verdaderas necesidades.

Por el lado de los recursos para financiar esa prestación de servicios, resulta factible aplicar el análisis anterior. Minimizar los costos de recaudación consiguiendo economías de escala así como evitando los “derrames territoriales de la incidencia tributaria”, resulta aconsejable montar un sistema tributario centralizado junto a un esquema de transferencias financieras entre los distintos niveles de gobierno, pudiendo ser compensatorias o no.

En cambio para las otras dos funciones ligadas a las ramas de estabilización de la economía y de distribución de la riqueza o ingreso resultaría más eficiente el gobierno central para llevarlas a cabo, dejando al menor nivel de gobierno la ejecución de la política asignativa de recursos. Este enfoque postula que la potestad fiscal de distribución territorial del ingreso deberá ser asumida por el nivel de gobierno de mayor jerarquía.

Esto es así ya que suponiendo la existencia de un esquema tributario “progresivo” montado a nivel nacional que implique una redistribución de ingresos entre personas, automáticamente provocará un efecto redistribuidor entre regiones geográficas con distintas realidades socioeconómicas; así las regiones más ricas compuestas más por personas de altos ingresos aportarán más proporcionalmente, en tanto las regiones pobres, con altos porcentajes de población de bajos ingresos aportarán en menor medida.

Por el lado del gasto público, políticas fiscales expansivas de tipo redistributivo impactarán mayormente en esas comunidades más necesitadas donde residen los más beneficiados por estas políticas.

4 En el tema planteado, se entiende que hace referencia a que los ciudadanos-contribuyentes soportarían una mayor carga tributaria local que en Argentina se manifiesta a través de tasas y contribuciones. Por ello se hace hincapié en que éstos contribuirían en función al beneficio que reciben de acuerdo a la provisión descentralizada de bienes y servicios delimitados geográficamente con una jurisdicción subnacional.

Resulta difícil o casi imposible la aplicación de una buena política redistributiva por parte de los gobiernos locales ya que “el efecto de redistribución territorial entre regiones se bloquea, debido a que cada gobierno local iguala recursos con gastos públicos”.

Como señala Oates, una política agresiva de redistribución del ingreso de ricos a pobres en una localidad en particular espantará probablemente a los relativamente pocos ricos y atraerá a los menos prósperos.

En cuanto a la función fiscal de estabilización de la economía nacional, persiguiendo objetivos como la estabilidad de precios y altos niveles de empleo, el nivel central resultaría el más adecuado debido a que la política fiscal acompañaría a la política monetaria del Banco Central y a las políticas relativas al sector externo (balanza comercial y de servicios y tipo de cambio). Las áreas territoriales que dependen de cada gobierno local económicamente pueden concebirse como áreas abiertas comparadas con la de un país; esto provocaría filtraciones de la política fiscal local hacia el “exterior” más que la política fiscal nacional.

El enfoque positivo de la escuela de la “Elección Pública”

En cambio el enfoque de “la elección pública” desarrollado principalmente por la “escuela de Virginia” , basado principalmente en los postulados de la economía clásica donde la economía se autorregula si se deja actuar libremente a la oferta y la demanda en todos los mercados indicando que el proceso de descentralización parte de una crítica al Estado “centralizador”. Esta línea de pensamiento sostiene que la acción del sector público no siempre es “benevolente”, relacionando la misma con el tamaño del estado.

Brennan y Buchanan (1980) pusieron énfasis en que el rol de la descentralización del estado serviría como restricción a los deseos de los burócratas y políticos de expandir el tamaño del mismo. En el afán de maximizar el tamaño del presupuesto público, terminaban desconociendo la voluntad de los ciudadanos-votantes.

Sólo un estado que descentraliza, no sólo económicamente sino políticamente funciones hacia niveles de gobierno inferiores puede asegurar que la oferta pública de bienes se acerca a las preferencias individuales de poblaciones “chicas”. La competencia entre distintas unidades de gobierno, dentro de un esquema descentralizado, evita el poder monopólico del gobierno central.

Así esta teoría, desarrollada por economistas conservadores, propicia la competencia interjurisdiccional en un sistema federal como instrumento para controlar la intervención estatal y por ende el tamaño del sector público (nacional). “Esta visión fuertemente localista, descarta cualquier rol gubernamental vigoroso, vuelca la iniciativa hacia la comunidad,

promoviendo “el voluntarismo, la movilización de asociaciones privadas para enfrentar las adversidades compartidas” (Conlan 1988).

El trasfondo de esta teoría (elección pública) es que los ciudadanos puedan “elegir” entre varias opciones de provisión de bienes teniendo en cuenta sus costos.

Buchanan (1981) y Buchanan y Tullock (1982) exponen que una mayor autonomía y descentralización hacia los gobiernos locales introduce mayores niveles de competencia en la oferta de bienes públicos promoviendo al mismo tiempo una mayor responsabilidad de la clase política y mejores posibilidades de control a los ciudadanos-votantes.

Esta postura, reaccionaria al enfoque musgraviano, busca una mayor correspondencia fiscal entre los bienes públicos ofrecidos por los niveles subnacionales y una disponibilidad de mayores recursos tributarios propios con que hacerles frente.

Así Buchanan (1967) señaló que cuando la responsabilidad del gasto y la de financiar estos están separadas, los gobiernos locales tenderán a incrementar el gasto hasta niveles no óptimos.

De ahí que la “opción pública local” sea la alternativa ideal ya que los individuos “optarán” por elegir los bienes locales directamente que proveerá cada gobierno local según los costos de los mismos.

La Descentralización como reforma política-administrativa

Von Haldenwang, (1990) a través de tres enfoques teóricos, trata la descentralización como la “intervención en la estructura institucional político-administrativa con el fin de modificar la forma y el grado de regulación estatal en determinados campos políticos”. Recupera conceptos vertidos por Offe (1984) al decir que el análisis de las reformas descentralizadoras depende del análisis de la regulación, o sea de la perspectiva que se tiene del Estado y sus relaciones con los otros subsistemas sociales.

Uno de estos enfoques es el “neo-liberal” desde donde se critica al Estado centralizado desde hace medio siglo atrás. Para este enfoque “la descentralización como proceso puede ser explicada “como la búsqueda de la eficiencia a través del desmantelamiento de la regulación estatal”. El aparato estatal es demasiado burocrático, grande y centralizado, donde resulta difícil la coordinación.

La crisis del presupuesto estatal es más que todo el resultado de una ineficiente asignación de los recursos y de políticas distributivas irracionales.

Por eso la descentralización resulta de la búsqueda de la eficiencia económica. Desde esta perspectiva se buscan políticas concretas a partir de análisis costo-beneficio administrativo o económico.

En el modelo neoliberal, la descentralización apunta a una asignación de los recursos más eficiente y a un mejoramiento de la calidad de los servicios esenciales pero por sobre todas las cosas se persigue la modernización administrativa y el desmantelamiento del Estado ineficiente.

Este análisis deberá incluir factores políticos. Para los neoliberales el Estado resulta un árbitro neutral de los conflictos, estableciendo las reglas de juego y vigilando que las mismas se cumplan y no se violen.

Así la descentralización resulta para este enfoque, un instrumento más de las reformas administrativas y económicas dirigidas contra la figura del Estado fuertemente centralizado e intervencionista, siempre en aras de la búsqueda de la tan mentada eficiencia. También el mismo autor trata otros dos enfoques, los cuales sólo nombraré: uno es el enfoque “estructuralista” y el otro es el enfoque “marxista”.

Clasifica la descentralización en tres tipos:

- política: significa “ofrecer nuevas posibilidades de participación política a nivel local o regional”.
- administrativa: “apunta al aumento de la eficiencia en la asignación y apropiación de recursos por parte de las administraciones nacionales”.
- económica: se busca “limitar las funciones estatales de regulación económica y de distribución social, aliviando de esta manera el presupuesto del estado y liberando las fuerzas del mercado”.

La Descentralización y la visión neoinstitucional

Según algunos autores neoinstitucionalistas, “la escuela neoinstitucional tiene una visión positiva del Estado. Dentro de ésta, una de las principales funciones del Estado es la de asegurar condiciones que conduzcan a una mayor eficiencia colectiva”.

El estudio de las instituciones resulta fundamental para esta escuela, teniendo en cuenta que entre el Estado y el mercado, están las instituciones.

Según Williamson la economía neoinstitucional opera a dos niveles; uno denominado “ambiente institucional” y otro denominado “arreglo institucional”.

Una estructura de gobierno descentralizada o un proceso de descentralización quedaría incluida en el último nivel de acción de la economía institucionalista (Wiesner, 1998)

Dentro de esta visión, la descentralización va de la mano de cómo hacer más eficiente al sector público.

Algunas actividades estatales podrían ser realizadas de manera más eficiente dentro de un esquema de gobierno descentralizado.

La economía neoinstitucional argumenta que la prestaciones descentralizadas de algunos servicios y bienes públicos por parte de los gobiernos locales, no hará que el mercado local sea más competitivo.

Muchas veces se ejecutan políticas sociales, de salud o educación por parte de los gobiernos subnacionales pero las transferencias de ingresos son de carácter automáticas, no teniendo por esto ningún tipo de relación con la calidad del gasto o con el desempeño de los gobiernos locales.

Dimensión Tributaria de la Descentralización

En esta sección, se intentará resumir las principales posturas acerca de la estructura fiscal vigente y los modelos adoptados por países de larga tradición descentralizada.

La descentralización no sólo se limita a asignar a cada nivel de gobierno las funciones estatales a llevar a cabo de la manera más eficiente según criterios a tener en cuenta.

Además una parte fundamental es el financiamiento de los mismos, según el nivel central, subnacional o local sea el encargado de proveerlos y/o producirlos.

En la mayoría de los países del mundo y en especial en los países latinoamericanos, se caracterizan por presentar una alta asimetría vertical en la asignación de gastos y de ingresos entre los niveles de gobierno.

La Teoría normativa partiendo de la base de la existencia de una importante brecha fiscal deficitaria entre el nivel federal y los estados subnacionales, sugiere establecer de manera imprescindible transferencias compensadoras desde el nivel federal.

Estas resultan necesarias debido a las deficientes capacidades recaudatorias de los gobiernos subnacionales para así evitar desbalances regionales.

Según los autores de esta teoría (Break, 1967) podemos hablar de aportes condicionados y no condicionados. Los primeros financiarán principalmente programas fiscales que beneficien a otras jurisdicciones mientras que los segundos son subsidios otorgados a jurisdicciones pobres o de bases tributarias débiles por razones de equidad y de redistribución regional del ingreso.

Esta teoría además propugna que los impuestos locales internalicen los costos de bienes y servicios públicos de provistos localmente.

En un trabajo presentado recientemente, Gomez Sabaini y Jimenez (2011) en estudio sobre el financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina, hacen hincapié en los postulados clásicos del federalismo fiscal centrado el estudio en la distribución de las potestades de asignación tributaria entre niveles de gobierno.

En él retoman el enfoque normativo el cual sostiene que, tanto los niveles federal y subnacional deben captar recursos siguiendo el principio del beneficio. De acuerdo a este principio, los gobiernos subnacionales y locales deberían gravar las bases inmóviles o activos a fin de evitar la competencia fiscal y las pérdidas de ingresos.

Por otra parte, el nivel central debería gravar bases móviles a fin de evitar competencias tributarias entre los gobiernos y guerras fiscales así como utilizar impuestos que estén sujetos a importantes variaciones cíclicas.

Por otra parte y siguiendo con el análisis de la asignación de tributos y potestades fiscales entre los distintos niveles de gobierno, el enfoque de la “public choice” pone énfasis principalmente en que la descentralización debe fijar límites a la expansión del gobierno central. Tanto Brennan y Buchanan (1980) han sugerido la **tesis del Leviatán**, intentando probar que el nivel central persigue la maximización del presupuesto, desconociendo la voluntad de los ciudadanos-votantes. Para estos autores la descentralización actuaría como un “ancla” para las ansias desmedidas de expansión del sector público nacional (Leviatán) al ejercitarse una suerte de competencia entre las unidades gubernamentales evitando el poder monopólico del gobierno central, que llevaría a restringir el uso de la tributación y por ende el tamaño del sector público (Gomez Sabaini y Jimenez, 2011).

Financiamiento Descentralizado

Es indudable que las instancias de gobierno subnacionales y locales deben contar con suficientes recursos para cubrir una cada vez más variada gama de bienes y servicios públicos.

En materia de recursos descentralizados, la estructura de financiamiento subnacional debería seguir algunas normas generales.

La CEPAL (Serie Política fiscal 44, 2003) realiza algunas sugerencias en materia de financiamiento descentralizado como por ejemplo: que el financiamiento descentralizado debe ser suficiente para cubrir los gastos corrientes y de funcionamiento del nivel de gobierno correspondiente. Esto presupone que las instancias subnacionales y/o locales puedan

acceder a bases tributarias importantes de las cuales obtengan un buen rendimiento recaudatorio.

Por otra parte y siguiendo a las premisas del federalismo fiscal, si resulta conveniente que los individuos con similares preferencias se agrupen para así poder decidir el "mix" más adecuado de provisión (cantidad y calidad) de bienes públicos locales y la estructura para financiarlos compuesta por impuestos y tasas o tarifas a cargo de los mismos usuarios.

Se debe poner especial cuidado en que la estructura fiscal propia no cause efectos negativos interjurisdiccionales, protegiendo a las comunidades de los efectos adversos que puedan tener las guerras o competencias en materia fiscal. Por ello, los gobiernos subnacionales y en particular las instancias de gobierno locales, debería gravar las bases tributarias de baja movilidad interjurisdiccional, como por ejemplo usar impuestos que gravan la propiedad inmobiliaria que resultan más eficaces que los tributos que gravan los bienes de alta movilidad - por ejemplo, el capital -, ya que al percutirlos impositivamente podrían fugarse o moverse a jurisdicciones vecinas, haciendo vano el esfuerzo fiscal local.

Por último, resulta conveniente que un sistema fiscal descentralizado sea predecible y transparente, promoviendo una mayor autonomía y responsabilidad (accountability) ante las comunidades de los gobiernos subnacionales y locales.

Financiamiento Descentralizado en Argentina. Estructura Fiscal subnacional y local.

En nuestro país la distribución de poderes entre niveles de gobierno está establecida por la Constitución Nacional. Hay una lista de poderes exclusivos del nivel federal y otros concurrentes con las provincias, con todo aquello residual no especificado perteneciendo a estas últimas.

Brevemente diremos que las competencias exclusivas del nivel central se centran en las relaciones exteriores, la emisión de la moneda, regulación del comercio, navegación interior y exterior y la defensa exterior.

Las potestades concurrentes con el nivel subnacional son la educación primaria y secundaria, la justicia, la seguridad interior, la salud entre otras.

La Constitución Nacional no es precisa al distinguir claramente las funciones y roles que tiene cada nivel gubernamental surgiendo así conflictos entre estos. Algunos de estos problemas derivan de las dificultades de diferenciar la regulación, el financiamiento y la provisión-producción de ciertas funciones estatales.

También se da una imprecisa asignación de funciones entre los niveles subnacional y local. Si bien las Constituciones provinciales así como las leyes orgánicas municipales establecen

expresamente los servicios que deben prestar las entidades locales demarcando claramente las funciones tradicionales de los municipios como la prestación de los servicios clásicos urbanos (alumbrado, barrido y limpieza y recolección de residuos).

Por el lado del financiamiento, en la realidad, la mayoría de los tributos son recaudados por el nivel nacional para después coparticiparse. Constitucionalmente los impuestos indirectos son concurrentes entre ambos niveles (nacional y subnacional) y los directos son exclusivos de las provincias aunque con algunas excepciones.

Las provincias argentinas basan su tributación principalmente sobre la propiedad inmueble, la propiedad automotor, ingresos brutos y a los sellos.

La imposición sobre la actividad económica resulta la primera fuente de recursos de los gobiernos subnacionales. El problema del impuesto sobre los Ingresos Brutos es la difícil administración y falta coordinación horizontal generando las conocidas ineficiencias de un impuesto en cascada. Así cada jurisdicción puede “imponer” alícuotas diferentes según la realidad económica imperante en cada región.

Esto provoca que a veces los agentes económicos “exporten” sus decisiones de producción y consumo de una jurisdicción a otra, perjudicando además a los productores internos respecto de la competencia internacional.

Sin embargo este impuesto es la “estrella” de los fiscos provinciales por su fácil recaudación y alto rendimiento tributario.

Según estudios hechos recientemente, el impuesto inmobiliario es el segundo en importancia en la recaudación total. La base imponible es la suma del suelo y la construcción hecha sobre él aplicándosele alícuotas progresivas según escalas que varían en cada provincia.

Como se sabe, los vehículos automotores resultan una manifestación directa de la riqueza o patrimonio de las personas físicas.

En nuestro país adquiere una característica particular al hacerlo muchas jurisdicciones, un impuesto progresivo al ir variando la alícuota según el modelo del vehículo automotor.

En provincias donde existen grandes concentraciones urbanas, este impuesto presenta un buen comportamiento en relación al nivel de recaudación debido a la alta cantidad de vehículos por habitante.

Otra fuente tributaria no menos importante de recursos es el Impuesto a los Sellos. Es un impuesto que genera ineficiencias desde el punto de vista económico al cargar fiscalmente a los actos jurídicos a título oneroso realizados por personas físicas y jurídicas.

Estructura Fiscal de los Municipios de la provincia de Santa Fe.

Las finanzas municipales se sustentan principalmente en tasas, derechos y contribuciones especiales como los son la Tasa General de Inmueble, el Derecho de Registro e Inspección y en las Contribuciones por Mejoras en lo que se refiere a recursos tributarios (propios), y en las multas, sellados y tasas por actuaciones administrativas como fuente principal de recursos no tributarios (propios).

Los tributos propios recaudados se aplican conforme a facultades constitucionales y legales como lo son las tasas, las contribuciones especiales, los derechos de variado tipo, las multas, entre otros.

Esto se debe a que los Municipios santafesinos sólo pueden establecer y recaudar tasas, derechos y contribuciones que son los principales recursos propios con lo que cuentan los fiscos locales a fin de afrontar el gasto devengado por el desarrollo de actividades públicas inherentes a los mismos.

La particularidad que presentan los Municipios argentinos en cuanto a la planificación fiscal y política tributaria es que “los recursos a obtener” dependen de los servicios o bienes públicos (oferta) que están dispuestos a ofrecer a la ciudadanía local, o sea el nivel de prestación que el Municipio va a dar a todos los vecinos de la localidad. Esto significa ni más ni menos que primero habrá que organizar los servicios municipales para después montar la estructura de financiamiento y así poder fondear esas prestaciones.

Ahora bien, como ya se dijo, el Municipio debe organizar los servicios estatales que prestará a los usuarios para después una vez conocidos los costos directos e indirectos que devengará tal prestación dividiéndolos o prorrateándolos sobre el total de usuarios. En este sentido, hay que tener en cuenta que una vez organizado el servicio estatal, el ciudadano usuario no podrá rehusar el pago del mismo, aún cuando no haga uso de aquel, o no tenga interés en él, ya que siempre el servicio tendrá en miras el interés general.

Esta afirmación resulta importante a la hora de planificar el nivel de carga tributaria que percibirá en cada ciudadano usuario ya que la divisibilidad del servicio es un elemento esencial del concepto de tasa.

De ahí la importancia de la planificación fiscal que deberá realizar el gobierno local ya que ante un diseño institucional local inadecuado, la descentralización puede no impactar positivamente sobre la competitividad territorial y el nivel de vida de los vecinos (López Murphy, 1995; The World Bank, 1997) ya que se deberá prestar atención especial a reforzar la estabilidad política de cara a las grandes presiones y lobbies locales y al cuidado de la

representación de todos los grupos de interés para así resguardarla de las elites locales (The World Bank, 1997).

Esto tiene que ver en la incidencia e influencia que ejercen los grupos de interés o de presión en la planificación fiscal municipal ya que como antes se dijo las tasas, derechos y contribuciones impactan directamente sobre las actividades económicas y el patrimonio de los agentes económicos localizados geográficamente dentro del ámbito local.

Por ello la importancia del diseño de la política tributaria local por parte de los gobiernos y de las capacidades inherentes de los entes locales para llevarla a cabo teniendo en cuenta que los agentes económicos locales pueden reaccionar ante una alta carga impositiva moviéndose a otras jurisdicciones locales vecinas que tengan una menor presión impositiva. Al darse esta situación se estaría ante la presencia del fenómeno llamado “votación con los pies” (Tiebout, 1956).

Por otra parte “la exportación de impuestos” es una figura atractiva desde el punto de vista político ya que se reduce la carga fiscal a los ciudadanos residentes en la jurisdicción local derivándola hacia el exterior de la misma (Brosio, 1995), reduciendo los “costos políticos” que una decisión basada en recursos propios implica.

Tampoco hay que olvidar la pérdida de competitividad territorial que provocaría una alta carga fiscal municipal en los sectores productivos (industrial, comercial y de servicios) si bien puede llegar a ser compensada al menos en parte a través de una política activa sectorial.

Estructura fiscal municipal vs. Oferta de bienes y servicios públicos municipales

En el léxico de la economía del federalismo fiscal “los recursos siguen a las funciones”, lo que implicaría en “puridad” definir adecuadamente estas a fin de elegir concordantemente los primeros. La existencia en la órbita municipal de diversos servicios “divisibles” implica de partida la aparición de una tipología de recursos aplicables en el ámbito local diferenciable de los regionales, estatales, provinciales o nacionales, según las distintas experiencias conocidas (véase Oates, 1977 y Bird y otros, 1998).

Por consiguiente, la estructura fiscal de los Fiscos Municipales se compone de las Tasas y las Contribuciones Especiales (en particular de la contribución por mejoras). Hoy en día las dos categorías tributarias (tasas y contribuciones) conforman casi la totalidad de los recursos propios recaudados por los Municipios.

En relación a la asignación de responsabilidades de gasto que tienen, los Municipios deberán ajustar sus estructuras de financiamiento para la concreta y efectiva prestación de los mismos dentro de su ámbito espacial; esto debido a que como los Municipios son el nivel de gobierno

más cercano al ciudadano y por ello resultan ser los encargados de ofrecer bienes y servicios geográficamente localizados de manera más eficiente debido a que los funcionarios locales conocen mejor las demandas de sus electores-usuarios. Básicamente los Municipios también realizan intervenciones de carácter regulatorio además de prestar los servicios comunales clásicos.

En particular el presupuesto de recursos será definido una vez elaborado y cuantificado el presupuesto de gastos, ya que como se dijo antes, la estructura de recursos deberá ser compatible con una previa definición y adopción de un perfil estructural en materia de funciones estatales. Por ejemplo: la ciudad de Rafaela, una ciudad de 100000 habitantes, con un perfil económico productivo altamente industrial (exportador) y comercial de nivel medio-alto de renta per-cápita, donde la característica distintiva de la misma es la gran articulación público-privada, el sector público municipal deberá ofrecer un cierto nivel de bienes y servicios para así estar a la altura de las demandas locales en cuanto a los servicios relacionados con la propiedad inmobiliaria (recolección de residuos, alumbrado, barrido y limpieza, mantenimiento de calles, señalización de las mismas, mantenimiento de desagües pluviales y espacios verdes, etc.) y los servicios relacionados con las actividades económicas (inspección, registro, contralor, seguridad e higiene) por nombrar las clásicas. A esto se le suman las nuevas competencias y/o funciones estatales como lo son: la asistencia social, la promoción y desarrollo económico local y regional, la capacitación y desarrollo de recursos humanos, la seguridad ciudadana, la asistencia escolar y la capacitación de recursos humanos para las empresas radicadas en jurisdicción municipal, la construcción de redes camineras urbanas y extraurbanas, la promoción de actividades culturales por sólo nombrar algunos de los nuevos y variados roles que viene asumiendo en silencio los Municipios frente a la estabilidad provincial (estadual) y nacional en retirada.

Esto queda demostrado cuando uno toma los presupuestos de gastos de la administración municipal de los últimos años constatará la gran cantidad de nuevos roles que vienen desempeñando los mismos frente a las cada vez más necesidades que tienen los agentes económicos de esas ciudades (familias y empresas).

Bajo este esquema a-normativo de estabilidad provincial (subnacional) y nacional en retirada, la pregunta a hacerse es la siguiente: ¿Qué nivel de desarrollo de ciudad se pretende?

Las competencias de los Municipios se incrementaron no sólo por la cantidad de áreas a su cargo sino en el tipo de acciones que vienen realizando y con el agravante de no contar con los recursos propios suficientes como para hacerles frente. Y digo "propios" porque no alcanza sólo con los recursos coparticipados por los otros dos niveles de gobierno para hacerles frente.

El nivel de desarrollo local que se quiere alcanzar deberá sustentarse en una articulación de actores sociales y el Municipio, además del sector privado. Apuntar a esto significa potenciar el rol de los ciudadanos (vecinos) al involucramiento en las decisiones locales.

Por ello, no sólo alcanza la participación “solitaria” del Municipio sino que es necesaria la creación de “redes” que articulen a todos los actores sociales, económicos y políticos del nivel local como son: los actores privados (empresas y comercios), instituciones del sector civil (ONGs, sindicatos, cámaras empresariales, colegios profesionales, vecinales barriales) y por último a instituciones políticas locales.

Los desafíos de la gestión municipal son variados y complejos independientemente de la escala del Municipio. Los problemas a resolver tienen que ver con las capacidades de gestión y técnica de los gobiernos municipales (Arroyo, 2007).

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL DE LAS CAPACIDADES ESTATALES

Esta parte del trabajo se ocupa, a manera de marco conceptual, de definir al Estado y las Capacidades Estatales. Durante la década del ´90 los Gobiernos Locales argentinos han venido asumiendo forzadamente nuevas competencias y nuevos roles, en particular en estos últimos años. Recorriendo un poco la historia, las reformas estructurales, tanto económicas como administrativas practicadas en toda América Latina y en particular en la Argentina durante esa década se caracterizaron por el desarrollo basado en la “liberalización económica” donde se pretendía el funcionamiento eficiente del mercado mediante la reducción de los costos de transacción, procesos de descentralización y modernización de la administración pública las cuales deberían garantizar por sobre todas las cosas los derechos de propiedad de los agentes económicos. Los Organismos financieros internacionales además de estas apoyaron otras medidas como fueron: la apertura de la economía doméstica al capital extranjero, la privatización de las empresa públicas, la desregulación de los mercados de bienes y servicios y laboral, la liberalización del mercado de capital, el ajuste fiscal basado en la reducción drástica del gasto público principalmente del nivel federal y estadual, entre otras.

Me detendré en esta última medida: **el ajuste fiscal**. Con esta medida se buscaba reducir drásticamente el déficit fiscal crónico que padecía ya hacía muchos años el gobierno nacional por lo que poco a poco el nivel federal concentró el gasto en la previsión social, los servicios de la deuda y en ciertas funciones fiscales cuya competencia le compete indiscutiblemente

como la defensa exterior, la administración de la justicia (federal) y el mantenimiento del orden interno (seguridad interior).

Siguiendo con el análisis de las reformas de 1ª generación nos encontramos que estas han provocado un cambio en las dimensiones de los gobiernos subnacionales (en referencia a roles y competencias asumidas) sin generar en éstas las capacidades requeridas para el ejercicio de tales funciones.

Como se puede observar el proceso de transferencia (descendente) fue “unilateral”; sólo del lado del gasto provocando una asimetría muy importante ya que el nivel federal no traspasó a los gobierno subnacionales la capacidades recaudatorias contrariándose el principio de corresponsabilidad fiscal.

De manera concomitante los gobiernos subnacionales (provincias) se fueron retirando de manera silenciosa de la provisión de ciertos bienes y servicios públicos lo que llevó a los gobiernos locales a asumir forzosamente estas nuevas competencias y funciones sin el consiguiente financiamiento correspondiente.

Ante este nuevo desafío, los Municipios no tuvieron más remedio que ajustarse a las nuevas reglas económicas, políticas y sociales imperantes. Este proceso de “transferencias de funciones fue a-normativo” ya que en ningún momento se dictaron leyes ni pactos fiscales entre las provincias y los gobiernos locales que regulen este tipo de asignación de responsabilidades., por lo menos en la provincia de Santa Fe.

El Estado Nacional ha estado traspasando funciones estatales a las provincias que hasta ese entonces asumía, como son la salud y la educación entre otras. Es evidente que la descentralización de los servicios educativos y sanitarios hacia el plano subnacional (e incluso local) tiene como tarea primordial resolver positivamente su articulación con la descentralización política, administrativa y fiscal. Pero además debe resolver los habituales déficit de capacidad que agobian a las provincias, estados o departamentos, y más aún a los municipios y comunas, de forma tal que la recepción por parte de estas jurisdicciones de servicios sociales complejos como los mencionados no conduzcan a malos desempeños, generándose en consecuencia mayores desigualdades regionales a las previamente existentes (Repetto, 2003).

La concepción del Estado y el concepto de capacidad

La discusión de este punto adquiere relevancia a mediados de la década de los ´90 cuando el debate se traslada de tópicos como el tamaño y la intervención del Estado poniendo énfasis

en la cuestión de la calidad de las instituciones y las capacidades estatales. Así el Estado, no sólo creció en tamaño sino que también en su alcance al penetrar fuertemente en la vida de los actores sociales y económicos.

En las llamadas reformas de 2º generación, el Estado “regresa” a los primeros planos de propuestas para el desarrollo cuando los propios organismos internacionales (Banco Mundial, 1997) consideraron la necesidad de reconocer y colocar en la agenda el fortalecimiento de las capacidades estatales tras el fracaso de la tesis que sostenía que el mercado generaría condiciones de crecimiento económico que resolverían en gran parte los problemas fundamentales de la vida económica y social (Stiglitz, 2003). En este sentido se puede afirmar que las reformas pro-mercado implicaron no sólo cambios en el tamaño, eficacia y eficiencia del aparato burocrático sino también de la relación entre el Estado y los actores sociales en cuanto al equilibrio de fuerzas de ambas partes.

La misma lógica de las reformas puso en relevancia los nuevos roles y las capacidades estatales del Estado.

Autores como Mann y Evans entre otros conciben al estado como una complejidad de actores e instituciones que frecuentemente poseen distintas lógicas e intereses. Mann (1997) define al estado, recurriendo a la elaboración weberiana, como un “conjunto diferenciado de instituciones y personal que implica una centralidad de las relaciones de poder, abarcando una demarcación territorial sobre las que ese estado ejerce una capacidad de establecer normas autoritarias y vinculantes, respaldadas por algún tipo de fuerza física organizada”.

Por otro lado Evans nos recuerda al citar a North que “la existencia del Estado es esencial para el crecimiento económico” (North, 1981). El análisis histórico de North (1981; 1986; 1990) aclara perfectamente que la forma en que operan los mercados depende del amplio contexto institucional en el cual están inmersos. En la perspectiva de este autor, las instituciones públicas y los mercados son hermanos siameses. Los mercados requieren de una combinación de instituciones formales e informales que permitan imponer un mínimo de disciplina; de lo contrario, simplemente no funcionan. Cada elemento necesita la resonancia del otro para prosperar (Evans, 2003).

Una intervención del Estado “efectiva” sería aquella en la cual éste se encuentre imbricado en una red de relaciones con actores sociales importantes. En esta línea Weber sostenía que el mercado podría ser apoyado por el Estado por su capacidad dependiendo esta de una burocracia que fuese coherente corporativamente y que los individuos viesen la mejor manera de promover su interés personal cuando las metas corporativas sean cumplidas. Para esto se necesita que los individuos estén aislados, de alguna manera, de las demandas sociales.

La capacidad burocrática construida sobre la base del reclutamiento meritocrático, las normas profesionales, la predictibilidad, la carrera funcionaria como recompensa y las estructuras organizacionales coordinadas son necesarias para reforzar este aislamiento. Visiones posteriores al análisis weberiano de brindar simplemente un entorno adecuado agregan, que el Estado era ahora el organizador activo de un aspecto vital del mercado, fomentando perspectivas empresariales de largo plazo en las élites privadas, aumentando los incentivos para participar en inversiones transformadoras y disminuyendo los riesgos propios de tales inversiones (Evans, 2003).

La autonomía enraizada (embedded) “depende de la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante”.

Capacidades Estatales: concepto

Adentrándonos al concepto de “capacidad estatal” podemos definirla como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad (Hildebrand y Grindle, 1997).

Repetto (2003) la define como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas”.

Alonso (2004) considera al concepto de “capacidad” desde dos dimensiones: una dimensión que habla de la capacidad técnico-administrativa, la otra, una dimensión relacional que se refiere a la relación del Estado con el entorno socioeconómico. La primera perspectiva analiza la capacidad desde adentro del aparato estatal, mientras que la dimensión relacional pondrá foco en el nexo Estado- Sociedad.

Las capacidades estatales deberán contrarrestar las “fuerzas” del mercado que intenten invadir con sus intereses al Estado. Para ello se necesitará reformular que tamaño de Estado queremos y que nivel de eficacia y eficiencia se pretende alcanzar respecto de las respuestas que deberá tener el Estado para con los actores socioeconómicos dentro de un contexto cada más exigente devenido del proceso (no explicitado) de transferencias de roles y competencias al ámbito local.

En el caso de los Municipios, el plano de las capacidades técnicos-administrativas refiere (desde una visión parcial) al aparato organizacional, poniendo énfasis en el aislamiento de sus cuadros técnicos burocráticos respecto de los grupos de interés, del entorno y de la ciudadanía.

Algunos autores (Grindle) resaltan la importancia del desarrollo de los recursos humanos y del aparato organizacional; Evans lo llama “coherencia interna”, enfatizando en el reclutamiento meritocrático de los expertos técnicos, ofreciéndoles oportunidades para promoción y ascensos en la carrera profesional de largo plazo.

Es vasta la literatura referida a las capacidades estatales que hablan de contar con organizaciones públicas de calidad, procedimientos claros y recursos humanos expertos basados en sus méritos e incentivados materialmente y simbólicamente (Repetto, 2003).

Lo relevante de este aspecto de las capacidades estatales, es como llevar adelante una política pública municipal. Muchas veces existen debilidades en el relacionamiento entre los políticos y los técnicos. Aspectos de las políticas a implementar se convierten en puntos críticos: la eficacia de la misma, la eficiencia buscada a través de los mejores procesos y procedimientos, la efectividad que tiene que ver con la medición del impacto de la misma en la población beneficiaria, el grado de sustentabilidad de la política reflejada en los programas presupuestarios. Muchas veces la escasez de los recursos municipales hace peligrar la continuidad de la política pública.

Como se puede ver, las capacidades técnicos-administrativas, si bien son necesarias, no son suficientes para lograr niveles aceptables de capacidad estatal.

Se requiere además la capacidad política, la cual se interpreta como la capacidad para problematizar las demandas de los distintos grupos que conforman la ciudadanía en su conjunto.

La correcta aplicación de los instrumentos técnicos, muchas veces, no garantizan el “éxito” de las políticas públicas porque olvidan aspectos políticos (Arroyo, 2007).

Se requiere además incorporar en el análisis, “las formas de hacer políticas o estilos políticos” y los “actores involucrados”. Esto tendrá que ver con un estilo de gestión política “top-down” o de gestión compartida entre el nivel político y los actores sociales. Esta última refuerza la idea de consenso de políticas que respondan de manera positiva a los desafíos de la agenda pública, logrando los acuerdos necesarios de modo que se relacionen los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que bregan por participar activamente en determinados campos de la esfera pública (Repetto, 2003).

Capacidades estatales. Autonomía y enraizamiento

Siguiendo a Skocpol, podríamos definir a la “autonomía estatal”, cuando un Estado, concebido como una organización territorial donde operan sistemas administrativos, burocráticos y coercitivos, no sólo se funda en el cumplimiento de las demandas sociales o la satisfacción de los intereses de actores o grupos sociales sino que puede formular y cumplir sus propios objetivos.

Evans, con sus trabajos referidos al “rescate del Estado” como un actor relevante ante la ola crítica vertida por corrientes de pensamiento ortodoxas devenidas de los organismos financieros internacionales y otros centros de poder internacional, focaliza en la relevancia de la autonomía para el desarrollo de las capacidades estatales.

Por un lado, resalta a la autonomía como un elemento principal del Estado para “protegerse” de las presiones de los intereses sectoriales y así evitar que la gestión estatal se vea “manejada” por estos intereses particulares contrarios a la lógica estatal de responder con políticas públicas a las demandas del colectivo social.

Al mismo tiempo este autor sostiene que para el logro de autonomía, dentro de la estructura organizacional del Estado deben existir ciertos atributos que se denominan “capacidades internas”. Un componente fundamental de dichas capacidades está dado por la existencia de cuerpos profesionales organizados dentro de una estructura institucional perdurable y eficaz. En este sentido y siguiendo a Evans, la capacidad de Estado no sólo se verifica por la probidad o pericia de los funcionarios para llevar adelante ciertos tipos de políticas sino por el contexto institucional donde se encuentran insertos y por una organización estatal que ofrezca incentivos y promueva el prestigio del funcionario público.⁵

Por otra parte Evans sostiene que las capacidades internas del Estado no explican totalmente el logro de los procesos de transformación social; esta autonomía lograda a partir de ciertos atributos internos no alcanza sino que requiere de otra dimensión de la capacidad; la capacidad infraestructural

Recuperando el concepto elaborado por (Mann, 1991), éste la define como la aptitud del Estado para penetrar en la sociedad y así extraer recursos sociales, conocimientos y energías. Para este autor, el Estado contemporáneo no debe cerrarse así mismo ejerciendo un poder despótico sobre la sociedad sino que al contrario, este debe tender puentes de relacionamiento con la misma de manera de poder penetrar fuertemente la vida social. Esto

5 Contraria a la tesis neoutilitarista de la “Elección Pública” donde sus principales autores sostenían que “los burócratas se apropiaban de la renta pública (rent-seeking), maximizando el presupuesto de sus oficinas a expensas de los contribuyentes, degenerando las energías productivas de los individuos hacia la obtención de rentas improductivas”.

no significa que es un juego de suma cero, debido a que no debe entenderse a la capacidad infraestructural parte de un proceso confiscatorio o debilitador de la sociedad y sus actores (Mann, 1991).

Así la dimensión relacional que adquieren las agencias estatales con determinados contextos socioeconómicos conformados por actores que persiguen intereses particulares, por sí legítimos, y que poseen recursos de poder que pueden llegar a quitarle maniobrabilidad al manejo de las políticas públicas de las mismas. De ahí que dentro del proceso de “enraizamiento” de estas agencias estatales, las capacidades infraestructurales de las habla (Mann, 1991) se complementan con las capacidades internas no permitiendo así, que la burocracia y los policy makers queden aislados respecto de las demandas de los actores privados y otros actores civiles que en última instancia son los que terminan legitimando las políticas públicas implementadas por aquellos además de depender de estos últimos para su implantación.

Por cierto, esta autonomía enraizada (o insertada) proporciona la base necesaria para el desarrollo de proyectos públicos-privados, donde la articulación de ambos repercute definitivamente en el éxito (o no) de los procesos de transformación económico-social.

Las capacidades estatales en la intervención política de los Municipios

Como ya se viene describiendo, el continuo proceso de retirada a-normativa por parte de la Nación y las provincias en relación a ciertas competencias y roles, hace que los gobiernos locales vayan asumiendo “de hecho” funciones que antes las llevaban a cabo los entes gubernamentales de mayor nivel. Cabe aclarar que no siempre, las instancias subnacionales (provincias) se desentendieron total y definitivamente de esas competencias y roles.

Las reformas estructurales implementadas décadas atrás en el Estado Nacional se han extendido progresivamente hacia las provincias, ajustes mediante, que al mismo tiempo fueron transfiriendo (de hecho) nuevas competencias al nivel local, roles que antes los venían asumiendo ellas.

Si bien existe una fluida relación de los Municipios con sus respectivas sociedades locales que le permiten conocer con mayor certidumbre la realidad socioeconómica y política en la que tienen que actuar, esta potencialidad se ve limitada tanto por la dependencia económica del poder provincial y de los programas nacionales como por la falta de recursos humanos y tecnológicos así como de una deficiente capacidad técnico-política y de gestión de los Gobiernos Locales.

Por otra parte y como lo explica (Arroyo, 2007), hay una creciente “localización de las demandas de los ciudadanos que cada vez sienten más lejanos los niveles nacionales o provinciales”.

Esta conjunción de factores hace que los Municipios, con escasos recursos financieros y humanos capacitados pongan a prueba su capacidad de intervenir en la vida social con políticas públicas referidas a temas de las que antes no se ocupaba.

Para ello debe contar no sólo con recursos monetarios y materiales suficientes sino que debe contar con recursos humanos profesionales y capacitados a tal fin.

Las capacidades estatales (técnicas y políticas) deberán estar a la altura de las circunstancias.

Evaluación de las capacidades internas e infraestructurales

Las capacidades internas

Así los autores se disponen a analizar cuantitativamente y cualitativamente la capacidad interna en tres dimensiones: software, orgware y hardware.

Así con el hardware estudiaremos los recursos fiscales-financieros (exógenos y endógenos) con el que cuenta la OEME.

Así con el software evaluaremos los recursos humanos de la oficina estatal encargada de ejecutar el Programa de Educación.

Con el orgware se pretende evaluar los aspectos organizacionales al interior de la oficina y por último con el hardware se procurará evaluar los recursos e instrumentos financieros, tomando relevancia el aspecto cuantitativo. Por ello se analizarán los recursos fiscales aplicados a la oficina para la consecución del programa de gobierno así como los instrumentos empleados para los cumplimientos de ese mismo objetivo.

EL HARDWARE ESTATAL. Los Recursos Fiscales

Como queda indicado en dicho trabajo, los autores recuperan un concepto vertido por Sckocpol (1989) cuando dice que “los medios del Estado para captar y emplear recursos financieros nos dicen más que cualquier otro factor individual sobre sus capacidades actuales para crear o reforzar las organizaciones del Estado, para contratar personal, para lograr el apoyo político, para subvencionar iniciativas económicas y para financiar programas sociales”. La existencia y evolución de los mismos, expresan la fortaleza asignadas a la oficina estatal para intervenir en la política pública.

El origen de los recursos, clave para la determinación de la autonomía y asignación de las prioridades de financiamiento

Siguiendo la línea del trabajo de los autores, resulta de importancia fundamental la determinación del origen de los recursos asignado al área de estudio.

Siguiendo la clasificación propuesta, los recursos se pueden definir como *endógenos*, que son aquellos que provienen del presupuesto del programa de gobierno de Municipio, lo que significa que este puede disponer de manera autónoma para el cumplimiento de los objetivos trazados y plasmados en el presupuesto. Como contrapartida, los recursos se pueden definir como *exógenos* que son aquellos flujos de ingresos que constituyen el financiamiento externo que puede obtener el Municipio en sus facultades de “uso del crédito público” (endeudamiento), que puede ser el proveniente de instituciones privadas o públicas, internas o externas o meramente subsidios, los cuales son utilizados para cumplir con objetivo específicos fijados por esos organismos total o parcialmente al momento de otorgarlos.

Capacidad de fuego: recursos económicos-financieros para hacer frente a las actividades que los objetivos de la oficina demandan (Fernández y otros 2006).

EI SOFTWARE ESTATAL. Su impacto en las capacidades internas

La importancia del estudio del software de la oficina estatal (municipal) ejecutora del programa radica fundamentalmente en el estudio cuantitativo y cualitativo de los recursos humanos que la integran, lo que significa ni más ni menos que analizar quienes la componen, cuantos las componen y la calidad que poseen para gerenciar el HARDWARE ESTATAL.

Los aspectos a analizar son cuatro: I) Tipo de personal; II) Tipo de reclutamiento; III) Nivel de formación de personal y su relación con las funciones específicas; IV) Sistema de Capacitaciones del personal que desarrolla el programa estudiado.

El punto I) significa clasificar al personal involucrado en **político** y en **administrativo-burocrático**. También podemos agregar a esta clasificación a aquel personal denominado **tecnopolítico** que son “aquellos grupos de especialistas y técnicos o conjunto de intelectuales-expertos nucleados en centros de investigación y producción de saberes especializados” según (Thwaites Rey, 2001).

Por personal político entendemos a aquellos funcionarios que llegan al poder, elegidos democráticamente, muchos de ellos a veces con falta de preparación en aspectos mínimos de como administrar una organización compleja como lo es el Estado y otros en cambio que traen incorporados aspectos gerenciales (managament), encargados de generar ideas y

tomar decisiones. Proviene en la mayoría de las veces de partidos políticos y son los miembros de confianza del máximo dirigente político elegido por votación.

Por personal administrativo-burocrático entendemos a aquel grupo de personas con una fuerte racionalidad administrativa, encargados de implementar o ser el brazo ejecutor de las políticas o programas de gobierno. En general forman parte de la planta de personal permanente o bien pueden ser contratados para prestar servicios específicos pero con las características propias del personal vinculado con el estatuto del empleado público.

Por último, el personal tecnopolítico es aquel grupo de asesores, casi siempre profesionales, que rodean al político, que conocen del tema pero actúan desligados de y superpuestos a la estructura permanente, con sueldos más altos pagados con financiamiento externo especial.

El punto II) refiere básicamente en analizar la modalidad de reclutamiento a través de cual, el tipo de personal indicado en el punto anterior se incorpora a las oficinas estatales. Sobre el personal político es relevante precisar si proviene de áreas estatales, o sea, si ya se ha desempeñado como personal burocrático, o si proviene del mundo académico público y/o privado, o si provienen de asociaciones o cámaras empresarias y/o fundaciones financiadas por actores privados, o si provienen de equipos técnicos pertenecientes a estructuras político-partidarias, de carácter meramente temporarios o permanentes.

Respecto del personal burocrático, sobre el cual centraremos el trabajo, resulta fundamental remarcar si el personal de la oficina estatal, se ha incorporado a través de procesos de selección de personal, que garanticen un mínimo de criterios de selección para la contratación meritocrática para estas áreas burocráticas⁶ y así garanticen una cierta coherencia corporativa y un espíritu de cuerpo. Cabe agregar que no sólo depende el buen funcionamiento estatal de este aspecto sino que además dependerá de la existencia de remuneraciones acordes a las responsabilidades y saberes que exigen los cargos a ocupar.

El punto III) refiere a la calidad del personal. En este punto se debe determinar el nivel de educación formal (primaria, secundaria, universitaria y postuniversitaria), tanto del personal burocrático como del personal político. Obviamente este tipo de análisis se debe relacionar con el análisis del punto II que refiere al reclutamiento meritocrático.

El punto IV). La presencia de las capacitaciones de los agentes públicos

Este punto refiere a las capacitaciones del personal cuyo objetivo final es el de mantener actualizado el cuerpo de conocimientos que traen los agentes reclutados para los cargos

6 Evans y Rauch (2000) analizan la «hipótesis weberiana del Estado» que respondería a la siguiente pregunta: ¿los países cuyas estructuras administrativas son más parecidas a las formas burocráticas de organización tienen como característica tasas de crecimiento económico más altas? Además Evans (1995) en otros de sus trabajos muestra que la coherencia corporativa proporcionada por las características weberianas se tiene que combinar con una serie sistemática y densa de vínculos con grupos sociales

además de tornarse como elemento compensador de estas sumadas a los méritos encontrados al momento de seleccionar el personal adecuado, fortalecen y desarrollan los conocimientos previos y los adecuan a los requerimientos específicos de las tareas de los cargos. A largo plazo esta acumulación de conocimientos se convierte en “experiencia” del personal, hoy en día muy valorada en los ambientes públicos.

EL ORGWARE ESTATAL.

Siguiendo, en este punto, con el trabajo de Fernández y otros, estos autores definen al “orgware” como el elemento “coordinador” del hardware y software estatal. Recuperando conceptos de la administración, podríamos definir al orgware como la capacidad organizacional de las oficinas estatales. Esto resulta sumamente importante en cuanto a la determinación de las capacidades internas ya que tanto el hardware y software por sí sólo no bastan para el desarrollo de estas capacidades.

Los puntos fundamentales a tener en cuenta respecto del estudio de orgware estatal son: **I) La organización del personal burocrático para producir insumos de planificación y gestión; II) Las vinculaciones entre el personal político y el administrativo-burocrático.**

- I) Unas de las cuestiones a tener en cuenta es como está estructuradas las oficinas estatales que intervienen en la implementación de las políticas públicas. Esto significa verificar si existen en estas, “equipos técnicos” conformados por personal burocrático con una fuerte racionalidad técnica que tenga que ver con los conocimientos e ideas relacionadas al programa de gobierno que deberá ejecutar tal o cual oficina pública. Desagregando el concepto de producción de ideas al que se refieren los autores, significaría no más que contar con personal especializado que produzca conocimiento teórico-empírico y estrategias de implementación. Además debería generar información específica para la gestión de la misma oficina así “como el saber manejar los recursos” que componen el hardware y software ya analizados anteriormente. Los datos resultantes deben verificar si el personal político que ocupa los altos cargos tiene dedicación a jornada completa en las instancias públicas y si está altamente calificado o especializado. También la “trayectoria previa” debe tenerse en cuenta para ver si estos pueden formular y gestionar programas de gobierno en el tiempo. El mismo estudio debe aplicarse al personal administrativo-burocrático que ocupa altos cargos escalafonarios.

- II) Los aspectos a tener en cuenta en el análisis de la vinculación del personal político con el burocrático son: desde lo cuantitativo, resulta relevante constatar el coeficiente de personal político con relación al personal burocrático, desde una mirada tanto individual como comparada con otras áreas del Municipio. Desde lo cualitativo, la evaluación de los “ciclos de gestión” conformaría el eje central, observando el recambio de personal político y el posible retiro cíclico de recursos humanos del área política, provocando un vaciamiento de las estructuras estatales.

CAPACIDADES INFRAESTRUCTURALES

En el desarrollo de las capacidades estatales y sus dos dimensiones: capacidades internas e infraestructurales, resaltábamos que las primeras perseguían la efectividad y autonomía de las acciones estatales así como la neutralidad e independencia frente a tensiones externas (Fernández y otros, 2006). Mientras que las segundas, tratan sobre el “embedded” o enraizamiento de las oficinas y se puede definir como *la capacidad de posicionar al Estado, como un actor que penetra en la sociedad, logrando poder operativo, nutriéndose de su energía y apropiándose de conocimientos y de recursos propios de la sociedad, con el objeto de potencian los sistemas sociales, revertir legacies y generar procesos de retroalimentación sinérgica con ésta (Fernández y otros, 2006).*

Nuevas funciones en la agenda municipal. Ámbito Territorial - Municipalidad de Rafaela.

Siguiendo con la temática propuesta de investigación acerca de los roles y funciones que debieron ir asumiendo (a-normativamente) los estados locales, focalizaremos sobre una de las competencias no tradicionales dentro del “área de Legitimación o Social” que es la Educación.⁷

El objetivo central del trabajo es mostrar como los Municipios, especialmente el del caso de estudio (Rafaela) han ido asumiendo “forzosamente” roles y funciones en las últimas décadas, proceso que se fue acentuando a partir de la década de los ´90.

El fundamento temporal-espacial del trabajo resulta lógico y acertado si partimos de la base que durante esos años se han aplicado en nuestro país las reformas estructurales propugnadas por los organismos internacionales de crédito, en especial las que se “abanderaban” bajo el lema “más mercado, menos Estado”. El fuerte ajuste fiscal implementado en el Estado Nacional, entre otras medidas estructurales pro-mercado

⁷ Dentro de las Funciones de la Administración Pública y tomando los campos temáticos expuestos en el trabajo de Fernández y otros (2006), podemos dividirlos en 3 Áreas: Económica (construcción de ventajas dinámicas y estáticas), Social (reproducción social) y de Gobierno (administración y coordinación de poderes).

tomadas, produjeron un efecto de tipo “abandónico” de algunas prestaciones que hasta ese entonces eran monopolio del Estado Central (educación, salud, política sociales de carácter micro, desarrollo económico territorial, entre otras).

Esto hizo que tanto los gobiernos provinciales como los Municipales/Comunales se “hicieran cargo” de algunas de ellas debido a las fuertes demandas de sus ciudadanos.

La descentralización política, económica y administrativa era una temática fundamental dentro de este pensamiento neoclásico que caracterizaba a estos organismos internacionales (tanto a sus staff como a sus equipos técnicos).

Ahora bien, a partir de los resultados empíricos de la importancia del papel de Estado, fundamentalmente en los países del Este asiático (Corea, Japón y Taiwán), estos organismos y en especial el Banco Mundial tuvieron que cambiar su enfoque “antiestatal” por el de otorgar un papel central al Estado y las capacidades de este para lograr procesos de transformación económico social (en especial lo que tenía que ver con el desarrollo industrial de esos países). El World Annual Report de 1997 del Banco Mundial puso énfasis en que las capacidades estatales eran complementarias y no incompatibles con el desarrollo de las reformas estructurales de 1ª generación y que resultaban condición “sine qua non” que se debía tener como requisito previo para el desarrollo de políticas industriales (Fernández y otros, 2006).

Cabe aclarar que la intervención en temas educativos asumida por el Municipio no es en sí, la de suplantar como financiador global de la educación primaria, secundaria y terciaria a la provincia, sino la de vincular a la educación con el sistema productivo local para fortalecer la preparación de recursos humanos específicos para las empresas radicadas en su distrito y así también evitar la emigración de jóvenes a las grandes urbes.

Esto tiene que ver con las políticas de fuerte apoyo al sector empresario iniciadas a principios de los '90 de la mano de las transformaciones posfordistas asentadas en la revolución tecnológica. Fernandez (2006) trata el tema del redescubrimiento de la intervención política del Estado y sus capacidades dentro del nuevo escenario local-global

El Estado local cobra fuerza, interviniendo políticamente dentro del territorio, como articulador entre distintas instancias gubernamentales (nacional-provincial-regional con lo local). Bajo este contexto, las capacidades estatales, en sus ambas dimensiones, analizadas desde lo local, fortalecen el proceso de interventor del Municipio. Las capacidades internas del Estado junto a las capacidades infraestructurales íntimamente complementadas e interrelacionadas, dan efectividad a este proceso de intervención política. El nuevo campo de acción de las instancias locales para el desarrollo de su territorio implica un efectivo “enraizamiento” en los actores sociales territoriales.

Retomando el análisis de la política educativa municipal resulta así que el papel del Municipio es claramente facilitador de oportunidades a través de la coordinación entre las instancias educativas de distinto nivel.

Estos programas se ven reforzados por el apoyo que da el Municipio a los docentes de ciertas disciplinas, asistiéndolos con cursos de capacitación intensiva y de actualización curricular.

Con lo antes expuesto, se torna claro la importancia que tiene la educación para el Municipio en cuanto al papel fundamental de ésta en la formación de una fuerza laboral que satisfaga las necesidades de las PyMES radicadas en su territorio.

Al decir de Evans, la autonomía estatal (enraizada o relacionada con la sociedad civil) proporciona una base para proyectos mancomunados entre el sector público (municipal), el sector privado y el llamado tercer sector (Fundación para el desarrollo empresarial).

Conclusión

En este capítulo se trató de dar una mirada teórica al tema de la descentralización, esto es desde abordaje de los enfoques económico-fiscal y político de la misma; se abordaron también tópicos como: la delegación de funciones a gobiernos subnacionales, asunción de nuevas competencias por parte de los gobiernos locales, síntesis histórica del proceso de reforma administrativa en al Argentina.

El análisis resulta valioso ya que el Municipio rafaélino estuvo inserto dentro de ese contexto y por lo tanto no fue ajeno a las distintas políticas nacionales y provinciales implementadas (normativamente y a-normativamente) que impactaron fuertemente en su estructura presupuestaria. También se analizó la realidad nacional con el “traspaso” de competencias de los niveles superiores a los niveles inferiores de gobierno sin su correspondiente acompañamiento en cuanto al financiamiento de las mismas.

Por otra parte se vio la estructura fiscal de los Municipio argentinos para así indagar sobre qué tipo de recursos genuinos cuentan las instancias locales y si con ellos se pueden afrontar estas nuevas obligaciones.

En la segunda parte del capítulo donde hago un abordaje teórico sobre las capacidades estatales, analizando las capacidades internas al interrelacionar sus tres dimensiones: hardware, software y orgware. En el primer aspecto se examinan los recursos financieros y la capacidad de fuego. El segundo aspecto abarca el estudio de los recursos humanos (cuanti y cualitativamente) que integran las oficinas estatales. Así se estudia el tipo de personal, la modalidad de reclutamiento, el nivel de formación de ese personal y la capacitación de los mismos. Por último se aborda el tercer aspecto,

que consiste en un estudio de los 2 ejes en los cuales se estructura: la organización del personal burocrático y las vinculaciones entre este y el personal de tipo político. También se analiza el concepto de “capacidad infraestructural”, es decir el “enraizamiento” de las oficinas estatales en los sectores económicos sociales; o sea, la implicancia de las políticas públicas y la evaluación que hacen dichos actores sobre las acciones estatales.

Esto servirá de marco teórico para el análisis del desarrollo empírico sobre las capacidades estatales de la oficina municipal elegida que incide en el área educativa local.

Capítulo 2

CASO ABORDADO: “MUNICIPALIDAD DE RAFAELA”.

Gráfico 1.

Secretarías dentro de las Áreas de Acción Estatal



El Área Económica (o de Acumulación) la integraron las Secretarías de Hacienda y Finanzas y de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales, de Obras Públicas y Planeamiento Urbano, de Servicios y Espacios Públicos, la Subsecretaría de Presupuesto y Control de Gestión y la Subsecretaría de Obras Públicas y Privadas.

El Área Social (o de Legitimación) la integraron las Secretarías de Cultura, de Educación, de Desarrollo Social y las Subsecretarías de Salud y Medio Ambiente y De Integración Comunitaria.

El Área de Gobierno y Ciudadanía la integraron las Secretarías, General de Intendencia, De Gestión y Participación Ciudadana y las Subsecretarías De Fortalecimiento Institucional y De Seguridad Vial y Ciudadana.

La estructura estatal a abordar: OEME⁸

La provincia de Santa Fe debió asumir nuevas funciones que tienen ver con áreas de legitimación social (educación, salud y asistencia social); de ahí que las estructuras estatales provinciales vieron incrementadas sus partidas presupuestarias para hacer frente a la creciente demanda social producto del proceso de desestructuración social y aumento de las desigualdades (Fernández y otros, 2006). Refiriéndonos específicamente al área educativa, la provincia “sufrió” procesos de transferencias de establecimientos educativos nacionales a su órbita y debió reformular las políticas educativas en el marco del proceso de ajuste fiscal llevado a cabo por los distintos gobiernos durante las décadas de los ´70 y ´90 principalmente. En la provincia de Santa Fe, tanto la educación primaria como secundaria son funciones primordialmente provinciales consagradas en la misma Constitución.

En el marco antes descrito, de ajuste estructural y descentralización de funciones hacia gobiernos de menor jerarquía, muchos gobiernos provinciales también se “desocuparon” de ciertas funciones relacionadas con las áreas de legitimación social, donde los entes locales fueron cobrando importancia para la ciudadanía debido a la cercanía entre sus demandas y la oferta pública de bienes para satisfacerlas. Es por eso que el caso que nos ocupa (el Municipio de Rafaela) viendo esta nueva realidad económica y social fue asumiendo nuevas competencias como la de procurar fortalecer aspectos de la educación pública para elevar el nivel educativo de la población local.⁹

⁸ OEME: Oficina Estatal Municipal de Educación

⁹ Otro ejemplo se da con la **SEGURIDAD URBANA** cuando en los últimos años se viene realizando fuertes intervenciones de los gobiernos locales en relación a la función de seguridad con la creación de “guardias de seguridad urbana” cuyas actividades son la prevención de delitos menores en áreas urbanas y velar por la tranquilidad de sus habitantes entre otras. Otra vez el estado local asume o pone de manifiesto las capacidades a través de políticas públicas relacionadas con la seguridad urbana (mantenimiento del orden y la ley) dentro de su área de influencia creando un cuerpo civil de “guardias” capacitado y entrenado para tal fin dejando el uso de la fuerza y las intervenciones en delitos complejos y servicios de inteligencia para la policía provincial. Es evidente la “retirada” de la fuerza policial provincial en la intervención de delitos menores y tareas de prevención producto de los bajos presupuestos con que cuenta y falta de capacitación de sus elementos para la solución de conflictos no tan complejos. En la misma línea también puede observarse la inversión que realizan los gobiernos locales en tecnología que ayude a prevenir el delito como lo son los sistemas de video y monitoreo urbano que pueden guardar información y visualizar acciones particulares o colectivas que pueden consistir en actos ilícitos o faltas contravencionales.

Así ya hace varios años, el Municipio cuenta dentro de la “estructura política organizativa”, con una Secretaria de Educación. **Ver Gráfico 2 en ANEXO I** pág. 73

Uno de ellos ejes rectores de la política educativa planteada por el gobierno durante el periodo 2008-2011 fue la de la formación para el trabajo, en donde la capacitación de las personas abrirá posibilidades de inserción, especialmente en un contexto de crisis cuando sólo los más capacitados, los mejor formados acceden a las oportunidades.

En esa línea de pensamiento se inscribe la fuerte política de becas para la educación basadas en méritos de los estudiantes. Además, las actividades de formación docente, la introducción de nuevas tecnologías al aula, el aporte permanente al Fondo de Asistencia Educativa, son algunas de las acciones municipales que se han complementado con el sistema educativo y permiten mejorar la calidad de la educación, aportando recursos económicos, humanos y tecnológicos a la red educativa local. La educación ayuda a construir ciudadanía y se quería que cada habitante de esta ciudad llegue a ser un verdadero ciudadano. Un habitante solo transita un espacio determinado, busca el lugar que más le conviene y se instala allí, un ciudadano en cambio construye su espacio comunitario compartido, cumple sus deberes, defiende sus derechos, aporta su acción y su participación para transformar la realidad social, económica y política en la que se inserta.

Extraído del Borrador de Trabajo de Libro “Dos décadas de construcción de competitividad territorial desde la gestión pública. Un aporte desde la experiencia de la ciudad de Rafaela.”- Gestión CPN Omar Perotti 1.991-1.995; 2.003-2.007-2.007-2.011

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN: a esta Secretaría le compete:

1.- Conducir la educación en los establecimientos de nivel inicial del Municipio, evaluando y controlando su funcionamiento, fiscalizando la correcta administración de fondos y dictando las normas reglamentarias que considere conveniente.

2.- Mantener las relaciones institucionales con organismos educativos de todos los niveles y especialidades, nacionales y provinciales, de gestión pública o privada.

3.- Planificar y ejecutar acciones que promuevan el mantenimiento y la mejora educativa de las instituciones y de la comunidad.

4.- Desarrollar, a través de distintos mecanismos y estrategias, actividades de capacitación laboral que promuevan la mejora de la empleabilidad de jóvenes desocupados no contenidos en instituciones de Educación Formal.

5.- Fomentar la creación de espacios de participación y capacitación destinados a jóvenes y adultos.

6.- Administrar los recursos previstos en la legislación municipal y los que provengan de otros niveles de gobierno, destinados a mantener y mejorar la infraestructura escolar y a retener a los alumnos en el sistema educativo.

7.- Promover la capacitación de docentes en disciplinas de importancia estratégica para la ciudad.

8.- Diseñar, en forma conjunta con el sistema educativo formal, programas de descubrimiento temprano de vocaciones, seguimiento y consolidación de las mismas, con miras a la formación de recursos humanos estratégicos para la ciudad.

9.- Estimular la utilización de recursos tecnológicos, su comunicación y demás medios de extensión educativa.

10.- Constituir redes entre el Municipio y las instituciones escolares de la ciudad con el objeto de apoyar su tarea y aumentar la calidad de la propuesta educativa para afrontar la solución integral de sus problemáticas específicas.-

PROGRAMA MUNICIPAL DE INCLUSIÓN EDUCATIVA

Además de su papel articulador con el sector privado, el Municipio ha creado un programa para evitar la deserción de alumnos que finalizan la escuela primaria pero que no se incorporan a la escuela secundaria.

En el 2010 se llevó adelante el Programa Inclusión Educativa con el objetivo de garantizar el acceso y la permanencia en la educación secundaria de alumnos en riesgo. Esta tarea se enmarca en el principio de obligatoriedad del secundario y consiste en acompañar el esfuerzo de las instituciones educativas de la ciudad, focalizándose en las escuelas primarias de los barrios más vulnerables. La metodología implementada consistió en la realización de visitas personalizadas a familias de alumnos de 7mo. Grado; la concientización e información sobre la importancia de la inscripción y tutorías y apoyo escolar. El monto total destinado al programa fue de más de 230 mil pesos y se otorgaron 148 becas para el programa (más de 92 mil pesos).

Las políticas de mejoramiento de la calidad educativa, de optimización de los edificios escolares, de fortalecimiento del Programa de Becas para docentes y alumnos, el enriquecimiento del acervo cultural con la promoción permanente de espectáculos de calidad, fueron inversiones que continuaron fortaleciéndose. Dado que no todo es obra tangible; muchas de las preocupaciones de la gestión se orientaron hacia los proyectos que apuntalan el desarrollo y la promoción humana, por medio de la capacitación, la educación, el fortalecimiento cultural y la mejora de la empleabilidad.

El gobierno estaba convencido de que la educación es el bien simbólico que ha permitido que en Rafaela se generaran condiciones ideales de desarrollo económico y social, constituyendo

una ventaja estratégica que creó condiciones para el crecimiento. Se apostó fuertemente a la capacitación de la gente, con programas de capacitación para integrar masivamente la alfabetización digital y el uso de nuevas tecnologías en las escuelas, cuyo objetivo era formar los casi dos mil docentes en el manejo de tecnologías de información, para aplicarlas pedagógicamente en el aula. Con programas de formación en oficios para los desocupados que así ven ampliado su horizonte de inclusión social; con becas especiales que apoyen la formación y actualización de los docentes y premien el mérito de los buenos alumnos; con programas especiales para concluir el ciclo primario y secundario.

Guía y características del análisis a efectuar en las OEME

La secuencia del análisis que realizaremos en esta parte del trabajo se divide de la siguiente manera.

En lo que se refiere a las *capacidades internas*, consideraremos dentro de estas al HARDWARE, SOFTWARE Y ORGWARE

Respecto a las *capacidades infraestructurales (enraizamiento)* veremos la cantidad de recursos destinados e implicados al enraizamiento así como los actores involucrados y beneficiarios de dichas acciones así como evaluaremos las acciones llevadas a cabo por la OEME y las articulaciones que teje con los actores involucrados.

Evaluación de las capacidades internas e infraestructurales de la oficina estatal.

Basándome en el trabajo realizado por Fernández y otros (2006) ¿Cómo traer al Estado de vuelta al primer plano? Un estudio de las capacidades productivas en la provincia de Santa Fe, adoptaré la estrategia de evaluación propuesta por esos investigadores que permita evaluar las capacidades estatales (internas e infraestructurales).

ANALISIS DEL HARDWARE ESTATAL MUNICIPAL

Siguiendo con la clasificación expuesta en la parte introductoria vamos a estudiar los presupuestos municipales del período 2008-2011 y así evaluar como el área de **educación**, incorporada dentro de lo que sería el Área de Legitimación Social se vio fortalecida presupuestariamente o si en cambio fue ganando lugar dentro del conjunto de las erogaciones municipales.

Una característica de la estructura de financiamiento del Municipio rafaélino es el bajo porcentaje de financiamiento externo. Esto significa que la mayoría del gasto corriente y de capital se “fondea” con recursos propios y/o coparticipados. Al verificar los presupuestos del

período estudiado uno puede observar unos pocos programas nacionales/provinciales, en los cuales el Municipio rafaélino participa. Por lo tanto, el análisis del hardware municipal se centrará en el estudio comparado de los recursos endógenos y como financian al gasto del área social, del área económica y del área de gobierno y ciudadanía. Dentro del total de gastos de área social veremos la participación del área educación y por último mediremos la participación del “Programa de Inclusión Educativa” en el área de Educación.

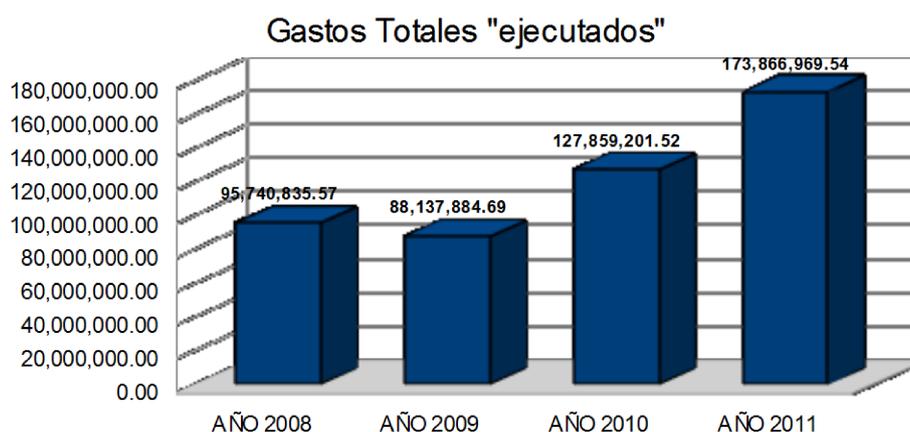
Recursos exógenos

Se entiende como recursos exógenos aquellos recursos provenientes del financiamiento como ser los créditos, subsidios cuyos fondos pueden provenir de organismos públicos o privados externos a las áreas o estructuras estatales consideradas para el desarrollo de sus objetivos específicos.

Recursos endógenos

Estos serían los recursos ordinarios compuestos por ingresos propios y fondos coparticipados que solventan el gasto de las áreas de Social, de Gobierno y Participación y Económica.

Gráfico 3. Evolución de los gastos totales de la administración central del Municipio de Rafaela durante el período 2008-2011

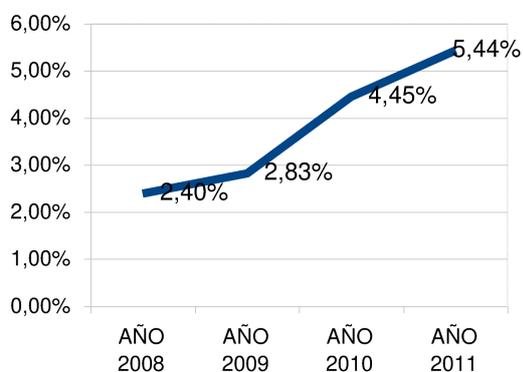


Fuente: elaboración propia en base a los Presupuestos oficiales del Municipio rafaélino

Gráfico 4. Incidencia % del gasto de Educación hacia adentro de la estructura presupuestaria

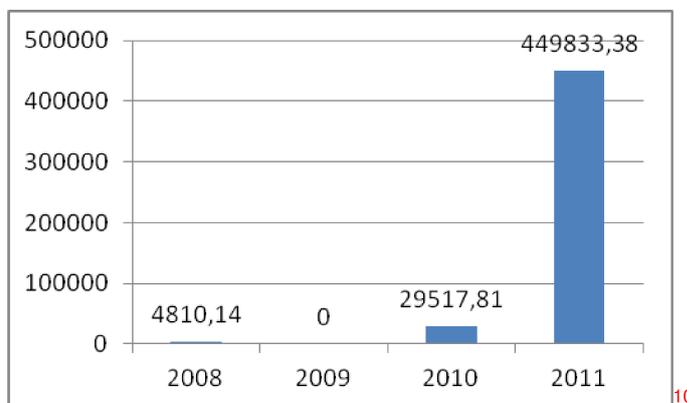
La gráfica muestra la incidencia porcentual del gasto educativo sobre el total de gasto de la administración Municipal (período 2008-2011)

- gastos corrientes (incluye gastos en personal y en bienes y servicios no personales)
- erogaciones de capital (equipamientos)
- programas de la Oficina Estatal



Fuente: elaboración propia en base a los Presupuestos oficiales del Municipio rafaélino

Gráfico 5. Inversión en equipamiento escolar



Fuente: elaboración propia en base a los Presupuestos oficiales del Municipio rafaélino

En la gráfica anterior puede observarse el gran salto que se produce en la Inversión en equipamiento escolar realizada entre los años 2010 y 2011. Este incremento se produce por

¹⁰ Las inversiones en equipamiento escolar así como el FAE pueden ser considerados como *gastos de capital hard*, que serían aquellos destinados a las infraestructuras materiales escolares.

la inversión que realizó el Municipio para el “Programa 1 Laptop por un niño”, que eran recursos provenientes casi en su totalidad de la Nación. Puede concluirse, que salvo por este Programa, el resto de la inversión real realizada por el Municipio en el período estudiado fue con recursos propios (endógenos).

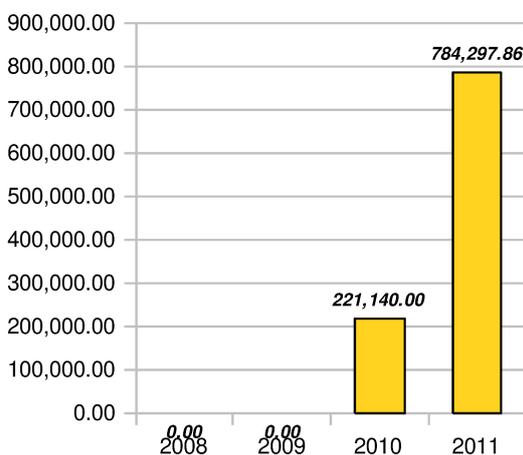
“Capacidad de fuego”

La Secretaria de Educación y sus dependencias orgánicas dependieron casi totalmente de recursos endógenos para la aplicación en políticas de acción externas en forma autónoma. Rafaela ha sido pionera en la capacitación de docentes y la incorporación de las Tecnologías de Información y Comunicación en el aula, convirtiéndose en la única ciudad de la Provincia en participar del proyecto nacional “Una Laptop por un Niño”. ¹¹

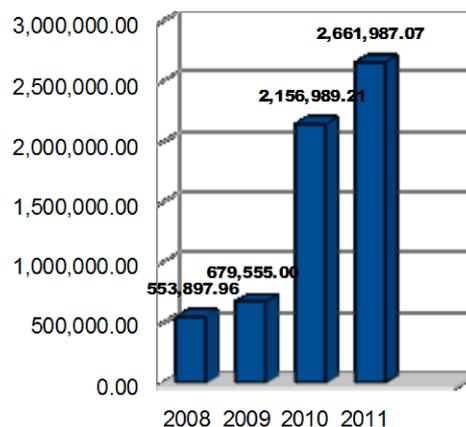
Gráfico 6. Evolución de los Recursos “gastados” **Gráfico 7. Evolución del F.A.E.**

Fuente: ambos gráficos fueron de elaboración propia en base a los Presupuestos oficiales del Municipio rafaellino

Programa Deserción Escolar Cero



FAE - Ley 2756



Sintetizando el análisis del hardware, al interior de la Secretaria de Educación, puede constatar que la OEME bajo estudio con el **Programa Deserción Escolar Cero** ha tenido una participación mayor que el resto de acciones estatales llevadas a cabo por la Secretaria.

11

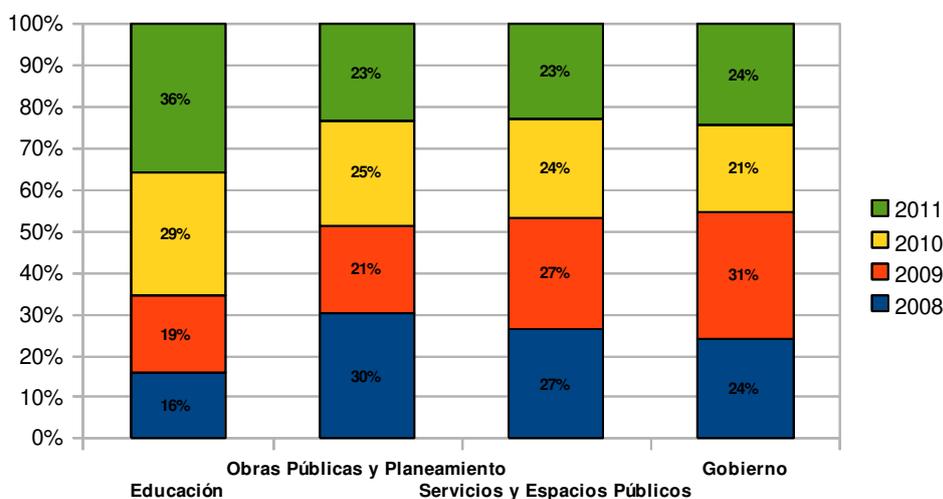
En sus aulas debía ser normal el uso por parte de alumnos y docentes de Internet, del aprovechamiento de programas multimedia, de la tecnología integrada al proceso de enseñanza y aprendizaje. Se anhelaba que la era “digital” se acrecentara y se posea la mayor cantidad de habitantes con conocimientos y posibilidades de acceso a las nuevas tecnologías. La ciudad además de expandir su polo productivo, requería profundizar el polo educativo en los niveles más altos, manteniendo en el tiempo un destino de educación de calidad, con el apoyo a las escuelas, a la formación de los docentes y a los intercambios de los estudiantes.

Sin embargo dentro de la Secretaría de Educación, el Fondo de Asistencia Educativa (-Art. 13º Ley 2.756: Cada Municipalidad destinará el 10 % como mínimo de sus rentas anuales para el Fondo de Asistencia Educativa y para promoción de las actividades culturales en el radio de su municipio. El Intendente será responsable personalmente por el incumplimiento de esta disposición.-), es el Programa que dispone de mayor cantidad de recursos aplicados a gastos de capital, haciendo que la Secretaría de Educación tenga una buena capacidad de *acción externa*.

Como conclusión, tanto la Secretaría de Educación y sus distintas dependencias incluida la OEME estudiada, gestionaron recursos sobre los que poseían cierta capacidad decisional directa, ya que salvo los recursos provenientes de la Nación para el “Programa 1 Laptop por un niño”, el resto de los recursos son endógenos.

En cuanto al **posicionamiento de la Secretaría de Educación frente a las otras Secretarías**, en el siguiente gráfico podemos observar el fuerte posicionamiento de las Secretarías de Obras y Servicios Públicos frente a las otras dos Secretarías: Gobierno y Educación. La explicación viene dada por el rol tradicional de la mayoría de los Municipios que es el de proveer a la comunidad de servicios comunales (alumbrado, barrido, limpieza, recolección de residuos urbanos, gestión de residuos sólidos, mantenimiento de calles y calzadas, mantenimiento de espacios urbanos, plazas, pavimentación de calles, readoquinado, por nombrar las más importantes).

Gráfico N 8. Distribución de la inversión real por Secretaría



Fuente: elaboración propia en base a los Presupuestos oficiales del Municipio rafaelino

EI SOFTWARE ESTATAL MUNICIPAL. Análisis

Reclutamiento. El ingreso a la Administración Pública Municipal.

En cuanto al reclutamiento, el Estatuto del Personal de Municipalidades y Comunas de la Provincia de Santa Fe regula al personal que presta servicios remunerados en todas las Municipalidades y Comunas de la Provincia de Santa Fe y Organismos descentralizados y/o autárquicos de éstas, excepto al personal político y sus secretarios privados. En su art. 10 establece que el ingreso a la función pública se hará previa acreditación de la idoneidad. Uno de los procedimientos para acreditar idoneidad regulado por el Estatuto es el régimen de concursos. Los mismos podrán ser internos o abiertos, y de oposición y antecedentes, según los casos y con arreglo a las disposiciones que se establezcan en el estatuto. El postulado central del estatuto es que todo ingreso a la Administración Municipal se realice por este sistema, aunque en realidad la mayoría de los ingresos se realizan sin examen de ingresos y hasta a veces sin preparación previa o estudios acordes al puesto a cubrir. En cambio, en los últimos años (período 2009 a 2011) se concursaron cargos relativos a los llamados “mandos medios” (Direcciones Generales, subdirecciones, coordinaciones generales, jefes de departamento, de divisiones) siguiendo los procedimientos que fija dicho estatuto para cubrir esos cargos.

El ingreso a las Oficinas Estatales Municipales de Educación como la Dirección de Educación y el Departamento de Inclusión Educativa se dieron por Concurso (cargo Director General y Jefe de Departamento). La dependencia está integrada orgánicamente también por el **Departamento de Coordinación para la Inclusión Educativa que es el encargado de llevar a cabo el Programa de Inclusión Educativo o deserción Escolar Cero.**

Ambos cargos (mandos medios), el de Director General de Educación y el de Jefa de Departamento de Inclusión Educativa son ocupados por profesores de nivel terciario (uno de Historia y la otra de Educación Especial) con una alta especialización en temas educativos.

El resto del personal administrativo ingresó sin tenerse en cuenta ningún grado de preparación previa, ergo, los ingresos a esas dependencias no se produjeron por concurso.

El resto del personal afectado específicamente al programa de inclusión educativa compuesto por 5 tutoras está conformado por 3 profesoras de las cuales 1 es personal permanente municipal y las 2 restantes son “contratadas”, y por 2 psicólogas también “contratadas”.

Por último también trabajan alrededor de 30 profesores de múltiples disciplinas (Ciencias Naturales, Sociales, Matemática, Lengua, inglés) que se distribuyen en 5 grupos para cada

sector conformado. Los mismos son personal contratado transitoriamente por horas semanales (locaciones de servicio).

Una de las “desviaciones” al mecanismo de concurso es la figura del personal contratado ya que por una parte ofrece cierta flexibilidad en cuanto al ajuste de funciones, tiempo de trabajo y la distribución del mismo pero por otra parte, otorga cierta inestabilidad laboral al personal que se desempeña en el programa, ya que resulta muy requerido para dar clases en el sistema educativo formal, obviamente mejor pago.

El Municipio rafaélino no fue ajeno al proceso iniciado a principios de los años ´90, en el cual se produjo el congelamiento de los ingresos por concurso y a las “desviaciones” que se produjeron durante los años ´90 y 2000 que condujeron inevitablemente a la “precarización” laboral en los estamentos públicos al incorporar mayoritariamente personal contratado y mediante locaciones de servicio, que muchas veces terminaban abandonando el trabajo público por cuestiones salariales y de inestabilidad de la fuente laboral. Esto impactó negativamente en las estructuras estatales al irse “desvaneciendo” el personal “experto” y muy preparado con que contaban dichas oficinas estatales.

Consideración de los “antecedentes de los agentes municipales

En cuanto a la consideración de los antecedentes de los agentes municipales previo ingreso a la Oficina Estatal, debe tenerse en cuenta que el sistema por concurso tiene en cuenta los requerimientos mínimos con los que debe contar la persona que ingrese al cargo vacante, descartándose (en principio) a la persona que no cuente con tales requisitos de conocimiento y calificación previa.

Debido a que la mayoría del personal afectado al Programa de Inclusión Educativa son contratados (4 de los 5 tutores) y “locadores de servicio”, por lo menos deben analizarse los antecedentes que se tuvieron en cuenta para el ingreso de este personal, y así garantizar la calidad y preparación de esos recursos humanos.

Siguiendo en línea con lo desarrollado en el punto II, el personal de planta permanente posee títulos terciarios (de profesor) y/o universitarios como se constató en los psicólogos “contratados” para las tutorías.

La Dirección de Educación, como ya se vio anteriormente, está comprendida por el Departamento de Inclusión Educativa (Oficina Estatal estudiada), la subdivisión Aula de Educación a Distancia, un Gabinete psicopedagógico y una oficina administrativa.

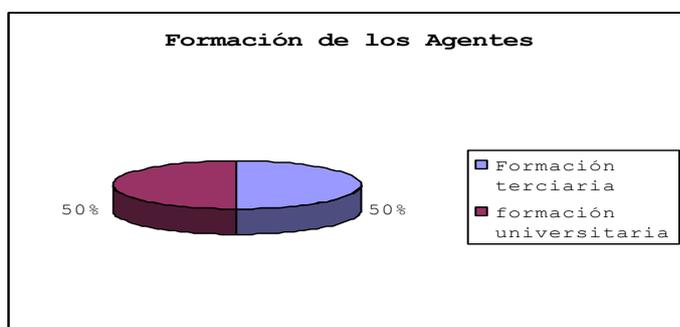
El actual Director de Educación es Licenciado en Historia, la Jefa del departamento de Inclusión Educativa es profesora de Educación Especial, la Jefa del Gabinete

Psicopedagógica es profesora de Ciencias Biológicas y la Jefa de la subdivisión Aula de Educación a Distancia es Licenciada en Ciencias Sociales.

El área educativa está integrada de personal con formación “universitaria”, el 50 % y el otro 50 % de personal con formación “terciaria” (profesorado).

Como se puede desprender, casi el 100 % del personal de la OEME (Dirección de Educación) está formado en áreas sociales y humanas, salvo un agente que está formado en la Ciencias Naturales.

Gráfico 9. Formación de los agentes Municipales de la OEME



Fuente: elaboración propia en base a datos aportados por la Dirección de Recursos Humanos del Municipio rafaélino

El Departamento de Inclusión Educativa está formado por personal acorde a las funciones y objetivos para lo cual fue creado. Tanto el personal de planta permanente (Jefa del Departamento) como el personal contratado tienen un buen nivel de educación formal “básico”, condición mínima indispensable para integrar el equipo de tutorías integrales que conforman el Programa de Inclusión Educativa. Cabe aclarar que si bien cuenta en su equipo multidisciplinario con personal “contratado” puede decirse que el mismo cumple con las tareas y fines previstos.¹²

12 Funciones:

Planificación, ejecución y seguimiento de acciones relativas al abandono escolar en todos los niveles de la enseñanza obligatoria.

Participar en las políticas municipales de apoyo a la educación elaborada y ejecutada desde la Dirección de Educación. Responsable máximo de supervisión y seguimiento del Plan de Tutorías Educativas.

Relaciones vinculares con tutores territoriales, con equipos territoriales, con docentes especialistas itinerantes, escuelas, instituciones de servicio e intermedias, (entrevistas, asignación de tareas, evaluación del proceso).

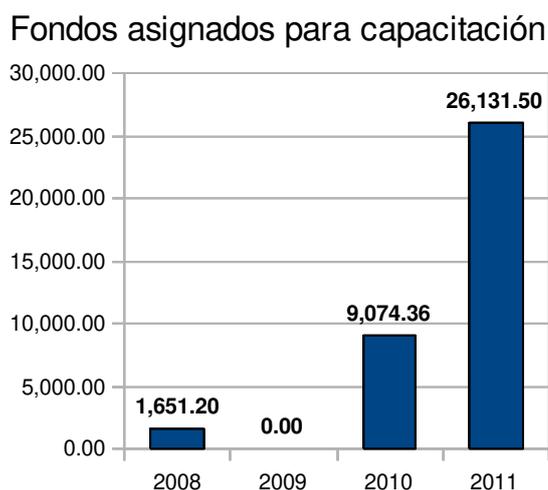
Control administrativo y operativo del Programa de Inclusión Educativa. (becas, asignaciones a tutores, rendiciones de materiales y gastos, cumplimiento de horarios y coordinación con integrantes del DEM)

En cuanto al personal político, cabe recordar que la OEME no está compuesta por este tipo de personal (sólo el Secretario de Educación); por ello no se realizó ningún tipo de análisis respectivo.

Capacitaciones en la OEME

En cuanto a las capacitaciones verificadas en la OEME, los informantes nos han indicado que fueron casi nulas dentro del período estudiado. En general, se ha observado la ausencia de un plan de capacitación integral dentro de la organización municipal en lo referente a los recursos humanos, atribuido principalmente a la carencia de recursos económicos. Como pude observarse en el **Gráfico siguiente**.

GRAFICO 10. Los fondos presupuestarios asignados y ejecutados durante los 4 años estudiados son ínfimos en relación a los montos invertidos en otro tipo de cuestiones.



Fuente: elaboración propia en base a los Presupuestos oficiales del Municipio rafaellino

Como corolario, se verificó la ausencia de una política de formación continua de los Recursos Humanos que tiendan a jerarquizar la carrera administrativa de los agentes públicos municipales; vemos que muchas veces dependen de sí mismos a la hora de capacitarse en temas relativos a cuestiones laborales directas a sus puestos de trabajo. Esto significa, ni más ni menos que si desean capacitarse, deben hacerlos con sus propios medios. Solamente se hicieron pequeños cursos o talleres como para delinear a grandes rasgos los objetivos que se persiguen con la implementación de este programa educativo.

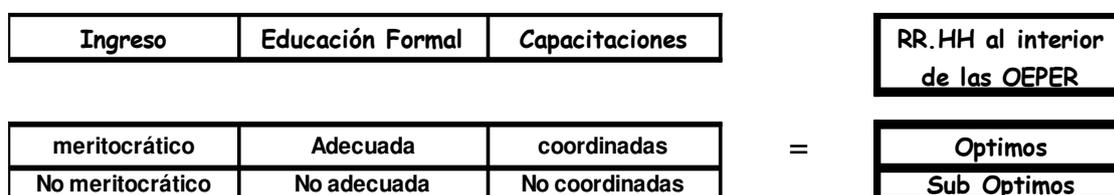
En síntesis, podemos afirmar que el software estatal municipal, cuya importancia radica en que resulta el punto de unión entre los recursos fiscales que se vuelcan a la sociedad para dar respuestas a sus demandas y la capacidad organizativa de las áreas públicas para llevar adelante políticas relacionadas con la educación o por lo menos en aspectos relacionados a esta función primordial.

Para eso se verificamos el ingreso de personal a la administración pública municipal, y así pudimos observar que si bien existen normativas referidas al ingreso por concursos a los cargos vacantes y así la mayoría de los cargos de la OEME estudiada se cubrieron mediante concursos por oposición y antecedentes, no se da este mecanismo para seleccionar a los aspirantes a ingresar a la misma.

En cuanto al grado de formación, se verificó que casi la totalidad de los cargos están ocupados por agentes calificados (terciarios – universitarios).

Por último, en relación a las capacitaciones, se verificó la ausencia de un programa sistemático para la capacitación de los agentes involucrados en el programa sino que solamente se brindaron pequeños cursos o talleres de preparación para delinear los objetivos que se buscan con la implementación de dicho programa.

Gráfico 11.



Finalmente puede decirse que el Municipio carece de Recursos Humanos “óptimos”, debido a la falta de personal con experiencia en temas que tienen que ver con la problemática social unida a la educación formal de las personas. Esto deriva principalmente debido a que, en general, los gobiernos locales (y sus recursos humanos al interior de ellos) no están preparados para asumir nuevos roles más allá de los “tradicionales”. Tampoco se verificó una política fuerte en cuanto a la preparación de personal con cierto “expertise” sobre temas vinculados a la educación, más allá de la contratación de un experto externo que guíe en sus comienzos al personal involucrado en el programa. También pudo notarse una ausencia de análisis y evaluación de las capacidades tanto existentes como necesarias a nivel de recursos

humanos, lo cual fija una restricción para la planificación y ejecución de políticas que respondan a estas nuevas demandas (para los gobiernos locales).

EI ORGWARE ESTATAL MUNICIPAL. Análisis en el esquema de la OEME.

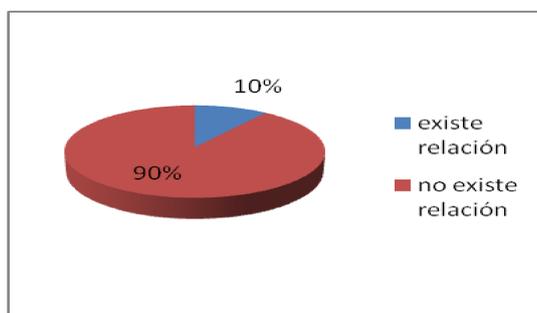
En la estructura estatal estudiada (OEME) existe una escasa cantidad de funcionarios políticos, puesto que sólo los cuadros directivos se cubren con este tipo de personal. Así en la Dirección de Educación como en el Departamento de Inclusión Educativa (OEME) no encontramos tampoco funcionarios de gabinete, figura que prevé la Ley 9286 -Estatuto del Personal de Municipalidades y Comunas de la Provincia de Santa Fe.

En el total del personal de la Dirección de Educación, el ciento por ciento es personal no político, o sea personal administrativo burocrático. Sólo el Secretario de Educación configura el personal de carácter político. Esto resulta que el coeficiente de personal político/burocrático es cero.

Esto resulta muy importante ya que se evita el comúnmente llamado “recambio político” de personal al finalizar cada gestión de gobierno (cada 4 años), haciendo que se puedan formar cuerpos especializados de carácter permanente al interior de la OEME.

Respecto de la vinculación entre la esfera política y administrativa, se puede afirmar que el 10 % del personal administrativo mantiene algún tipo de relación con el personal político.

Ver Gráfico 12. Porcentaje de la vinculación entre la esfera política y administrativa



Fuente: elaboración propia

Mientras que respecto del tipo de vinculaciones entre ambos tipos de staff, se revela que la *formulación y planificación de políticas* aparece como un aspecto poco significativo (ocupando un 5% de las relaciones). Como contraposición, las actividades de gestión como *la resolución de problemas y/o ejecución de tareas conforman* el aspecto dominante de la vinculación entre ambas esferas, impactando negativamente cuando se necesite planificar a futuro y no se cuente con información genuina de la propia OEME.

Cuando se les preguntó a informantes claves de la OEME, corroboraron lo indicado más arriba. Generalmente las políticas son de tipo “**top --> down**”, o sea que “bajan” delineadas para que sólo la OEME la lleve a cabo sin o casi nula participación del personal administrativo-burocrático para la formulación de propuestas o que sirva para retroalimentar y así mejorar de manera continua al Programa.

La capacidad de organización hacia el interior de la OEME

Dentro del análisis del orgware estatal municipal, destacamos que las relaciones entre el personal político y el personal administrativo-burocrático, en mayor medida se dan para la resolución diaria de problemas y/o conflictos, quedando muy poco margen para la planificación de políticas.

Cuando analizamos el hardware, remarcamos que, si bien la OEME cuenta con recursos financieros endógenos para su “capacidad de fuego”, los mismos cuantitativamente resultan más bajos que los “manejados” por otras dependencias.

Por otra parte, esa “capacidad de fuego” hace que la OEME pueda generar algún tipo de política, como por ejemplo el Programa de Inclusión Educativa (objeto de análisis del presente trabajo).

Del resultado de la combinación de ambos elementos, puede afirmarse que existe cierto margen de capacidad decisional directa sobre los programas de gobierno.¹³

Ello claramente permite un manejo bastante autónomo en la gestión de los recursos utilizados para los programas, por parte de la OEME.

Adentrándonos en el estudio de la capacidad organizacional al interior de la OEME, es necesario tener en cuenta el software con que cuenta dicha dependencia. Vimos anteriormente, que si bien algunos de los elementos de este (modo de reclutamiento, nivel de educación, grado de especialización y capacitaciones) daban como resultado un staff de personal administrativo-burocrático bastante cualificado como para ejecutar las políticas llevadas adelante por la OEME, era difícil formar equipos de trabajo multidisciplinarios y equipos de trabajo productores de información e ideas.

En este aspecto y mediante un análisis más pormenorizado, y teniendo en cuenta que el Programa de Inclusión Educativa nace del trabajo conjunto de las Secretarías de Desarrollo Social y de Educación y Cultura, que en el organigrama municipal son áreas diferentes,

¹³ Es clara la endogeneidad que presenta el programa de Inclusión Educativa, que puede considerarse un programa dentro del “marco de las nuevas políticas públicas municipales” llevado a cabo en respuesta de las nuevas demandas de la sociedad raefaelina.

conducidas por distintos funcionarios, pero que en la práctica abordan la misma población en riesgo: jóvenes de 12 a 16 años de edad con antecedentes de ausentismo escolar, repitencia, intentos de abandono, sobreedad y falta de expectativa de continuidad de estudios secundarios, se puede constatar en particular, la formación de equipos multidisciplinarios, que cuentan con bastante buena predisposición por parte de los agentes involucrados.

En lo referente a la productividad, también podemos constatar que para este Programa en particular, la OEME presenta algunas dificultades para generar bases de información ya que el mismo programa no cuenta con mecanismos formales de retroalimentación y autoevaluación que tiendan a adecuar el mismo a las necesidades y realidades de los actores involucrados, necesarias para el re-diseño de las políticas públicas, aunque cabe aclarar si existen mecanismos informales que permiten hacerlo.

Ahora bien, más allá de presentar ciertas cualidades en cuanto a los aspectos estudiados del orgware, el resultado final es una OEME con cierta autonomía y capacidad, inmersa en una estructura estatal municipal caracterizada por una alta verticalidad en la formulación de políticas e ideas y poca vinculación entre el personal político y el burocrático, más allá de las relaciones diarias de solución de conflictos y soluciones a problemas de gestión diaria que hace que casi no existan los flujos decisionales tipo down-top como así tampoco la coordinación horizontal de oficinas de distinto nivel, quedando estanca la planificación conjunta.

Por otra parte, si bien cuenta con cierto manejo de recursos para su “capacidad de fuego”, el staff dista de ser el adecuado más allá que presenta características apropiadas para ejecutar las nuevas políticas educativas “locales” (debido a la gran cantidad de personal con que cuenta el Programa pero “bajo la figura de contratos basura”). En este sentido, debería haber una mayor preocupación de los estamentos superiores a fin de implementar una política que “erradique” este tipo de contratación para ir a un tipo de contrato determinado y así fortalecer al Programa con recursos humanos más “estables”.

Por otra parte puede verse que el personal es proclive hacia el trabajo en equipo y esto se observó al comprobar que el mismo Programa nació del trabajo conjunto de personal burocrático de 3 Secretarías diferentes (Educación, Cultura y Desarrollo Social).

ANALISIS DE LAS CAPACIDADES INFRAESTRUCTURALES

Adentrándonos en el análisis de las capacidades infraestructurales del Municipio rafaélino, procederemos a constatar las acciones llevadas a cabo por el actor estatal en cuestión y su mecanismo de implicación para con los actores sociales de la comunidad en el cual está inserto.

Además veremos los impactos de las políticas de la OEME y si los actores perciben en estas los mecanismos de participación y actuación conjunta con el Estado.

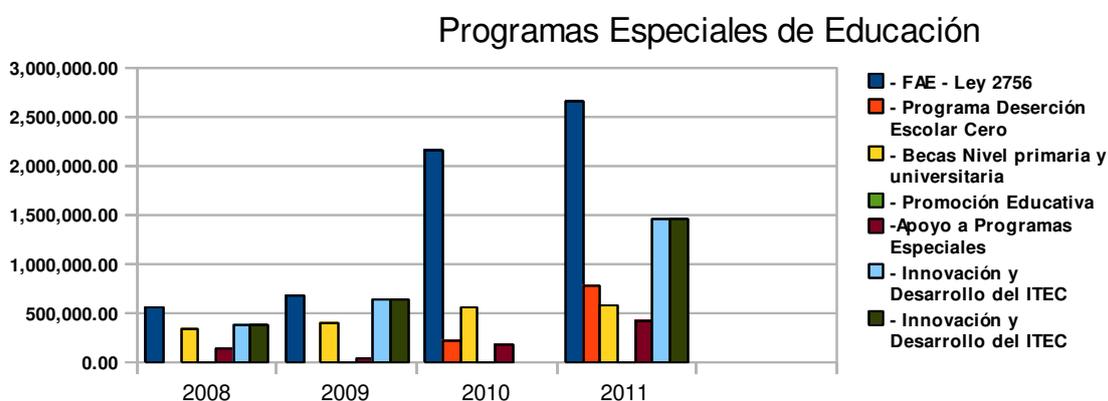
Para esto analizaremos los programas ejecutados por la OEME, su alcance cuantitativo así como su distribución. Veremos cómo fue su mecanismo de vinculación con los actores sociales y la eficacia con que la OEME aprovechó esas relaciones generadas a partir de los programas implementados.

Análisis

El enraizamiento de la OEME con sus clásicos y tradicionales programas (Fondo FAE) podemos verlo al constatar que el FAE fue siempre el programa con que más recursos contó del total de los programas que ejecutó la OEME dentro del cuatrienio analizado.

Gráfico 13. Programas Municipales de Educación

Fuente: elaboración propia en base a los Presupuestos oficiales del Municipio rafaélino



Como se puede ver en el gráfico N° 13 el F.A.E. es el programa de educación más preponderante, en cuanto a los recursos financieros asignados, siendo el “programa más tradicional o histórico” desde el punto de vista de las políticas públicas municipales que tiene que ver con la educación y el que “ya hace tiempo está arraigado fuertemente en los establecimientos educativos locales.

No sólo aparece como el mejor posicionado por la cantidad de recursos que recibe sino que otra cualidad del mismo es la continuidad/regularidad dentro del cuatrienio estudiado.

Esto tiene que ver con una de las pocas o mejor dicho, la única “política pública municipal” de importancia en la que los entes locales intervienen en la Educación de la ciudad. Si uno analiza el artículo de la Ley 2756 – que establece el F.A.E., fácilmente se puede ver el mismo fue considerado en su momento como un mero aporte que debían hacer los gobiernos locales para con esta función de gobierno.

En cambio, desde la perspectiva de las nuevas oficinas con nuevas políticas como son: el Programa Deserción Escolar Cero, el Programa del Aula de Educación a Distancia, Programa Becas de apoyo para los distintos niveles educativos y Programa de Innovación y Desarrollo del ITEC, podemos observar que las OEME involucradas en esos Programas y en especial la OEME bajo estudio (Dpto. de Inclusión Educativa) han cobrado mucha relevancia dentro del ámbito de la Secretaria de Educación. Desde el más alto nivel se entendió que ya no bastaba el apoyo a la Educación sólo con el F.A.E sino que nuevas políticas que debía ofrecer el Municipio tendían al mejoramiento de la calidad educativa, a la optimización de los edificios escolares, al fortalecimiento del Programa de Becas para docentes y alumnos y en especial al apuntalamiento del desarrollo y la promoción humana y la mejora de la empleabilidad.

Programa Deserción Escolar Cero: la Inclusión Educativa de los jóvenes

Más allá del análisis del aspecto cuantitativo del programa que ya hicimos, otros de los aspectos relevantes a tener en cuenta para constatar la implicación del programa en los actores territoriales es medir el “alcance” del programa dentro de la comunidad educativa objetivo de éste. Nuestro informante clave dentro de la OEME bajo estudio nos informa que “en septiembre de 2010 se realiza una ronda informativa en las escuelas primarias locales, porque se había detectado un alto nivel de desconocimiento de la obligatoriedad de la escuela secundaria y de las oportunidades formativas en la ciudad. Luego se aplica la encuesta en 13 establecimientos primarios, y arroja un saldo similar al registrado en 2009 de estudiantes sin intención de continuar la secundaria”.

Como puede verse, el Programa alcanza al ciento por ciento de los establecimientos escolares de nivel primarios de la ciudad por lo que puede concluirse que los beneficios de Programa alcanzan a todos los actores que inicialmente se había planteado como objetivo alcanzar.

APENDICE

Durante el año 2009 se becaron a 810 alumnos de los niveles primario y secundario (\$162.000) y en el 2010 se otorgaron 1250 becas (\$331.000). En el 2009, 99 alumnos recibieron becas universitarias (\$210.000) y en el 2010, 62 becas (\$108.000) Se elabora el proyecto de Tutoría y apoyo escolar, tomando como referencia la distribución en el mapa de los alumnos que formarán parte del programa. Se diseña un esquema de cuatro sectores de COBERTURA, cada uno de ellos con una Tutora a cargo de su área de responsabilidad en función del domicilio del alumno y dos equipos docentes compartidos. En cada sector el apoyo escolar se brinda en contraturno al horario en que asiste el estudiante a la escuela y en un espacio comunitario:

Sector Noreste (barrios Zazpe, Mora, Virgen del Rosario y parte del Italia): Centro Integrador Comunitario.

Sector Norte (barrios Barranquitas, Villa Dominga, parte del Italia, San José): Vecinal del barrio Villa Dominga.

Sector Oeste (barrios Martín Fierro, Martín Güemes, Independencia, Malvinas Argentinas, Los Nogales, Antártida Argentina, Amancay, 17 de Octubre y Jardín): Vecinal del barrio Martín Fierro.

Sector Sur (barrios Villa Podio, Fátima y 2 de Abril): Salón de Usos Múltiples de la Municipalidad en el barrio 2 de Abril. En marzo comienzan las clases y se inicia el apoyo escolar. La Tutora del sector junto con el equipo territorial de la Secretaría de Desarrollo Social que le corresponde, realiza las visitas a las familias y les ofrece la inscripción de su joven en el Programa, a voluntad.

La mayoría de los alumnos visitados acepta el acompañamiento y la Tutora comienza a organizar la actividad con sus alumnos. Son sus responsabilidades cotidianas revisar las carpetas, ayudar a completarlas, organizar el cronograma de materias para estudiar con anticipación, registrar las notas de las pruebas y de las libretas, coordinar la labor de los docentes y los horarios, planificar las actividades extraescolares, supervisar la tarea docente de los profesores a su cargo, conectar con las familias de los chicos (involucrando a los padres) y con las escuelas cuando es necesario asistir por algún problema del alumno. Los docentes de Lengua, Matemática, Cs. Naturales, Cs. Sociales, por su parte, explican los temas que los chicos no entienden, orientan investigaciones, proponen nuevas ejercitaciones para comprender consignas, ayudan con las tareas de la escuela, colaboran en la preparación para los exámenes.

A lo largo del año se van complementando las tareas pedagógicas del Programa con visitas guiadas a los Museos, a espacios naturales, encuentros deportivos, actividades de vacaciones de invierno, actividades de vacaciones de verano, análisis de películas. Se utilizan gran cantidad de recursos diferentes para que los chicos comprendan y se entusiasmen con los contenidos escolares. Durante los recesos del ciclo lectivo (tanto en invierno como en verano) se realizan actividades recreativas y educativas, teniendo en cuenta que la mayoría de estos chicos no disponen de otra oferta en sus familias y en sus barrios y que el riesgo social en el que viven cuando no están acompañados por un adulto que los guíe es elevado.

Hacia el final de septiembre de 2010 se realiza nuevamente la visita a las escuelas primarias, pero en esa oportunidad sumando 4 establecimientos más y agregando una etapa informativa previa (ver folleto adjunto) que permite trabajar unas semanas antes de la apertura de la inscripción en la escuela secundaria sobre: a) la oferta disponible en la ciudad de Rafaela y alrededores y b) la obligatoriedad de continuar estudiando.

En esta nueva instancia del Programa se trabaja recolectando la opinión de los docentes de séptimo grado y de los directivos de la escuela primaria sobre cuáles alumnos se encuentran en mayor riesgo. Esta novedad respecto a 2009 es posible porque el Programa es más aceptado por la escuela, que refiere su utilidad y la necesidad de apuntalar a los que pronto serán ex alumnos con el acompañamiento pedagógico en primer año de la secundaria.

Comienza nuevamente el ciclo de relevamiento de alumnos, recaptación de los que planean abandonar, chequeo de las inscripciones en escuela secundaria, oferta del Programa, comienzo de las actividades de apoyo escolar, etc

Evaluación de los actores sociales “involucrados”.

Bajo la pregunta ¿cómo evalúan los actores sociales el nuevo Programa implementado por el Municipio?, una de las respuestas a este interrogante sería la percepción que tienen estos actores sobre el involucramiento del gobierno local en aspectos relacionados con la calidad educativa.

Esto incluye medir la efectividad del Programa y la existencia o no de vínculos entre los actores sociales (educadores y educandos) y el Municipio. Hay que recordar que la “nueva OEME” se estructuró en base al Programa de Inclusión Educativa.

En este punto hay que remarcar que la vinculación “tradicional” que tienen los establecimientos de educación primarios es con la Regional de Educación (organismo “desconcentrado” del Ministerio de Educación de la provincia).

A la hora de indagar la existencia del vínculo, casi el 100 % reconoce la existencia de este “nuevo vínculo” entre el Municipio local, los establecimientos educativos, la Regional de Educación y los “educandos”. Además reconocen la prioridad dada por el gobierno local en aras de “Combatir el problema del abandono y la repitencia escolar, lo que representó la posibilidad de comenzar a intervenir en una asignatura pendiente de la ciudad: el problema de los jóvenes que año tras año desertan del sistema educativo formal y que se quedan sin recursos para seguir estudiando o trabajando. Esta deuda generaba impotencia dentro de la misma organización y en los ciudadanos. En la actualidad, a pesar de estar lejos de resolver la problemática, evaluamos que el camino comenzó a ser transitado”.

Pero por otra parte, uno de los informantes de la OEME resalta “la falta parcial de respuestas” por parte de los organismos provinciales a fin de “aceitar” este nuevo vínculo creado, básicamente por cuestiones de tipo políticos-partidarias al ser los gobiernos provincial y Municipal de distinto signo político.

Ante la pregunta de si el Programa resultó y resultará efectivo, casi un 80 % contestó que sí, y que “El Programa sirvió y servirá para mejorar la CALIDAD DE SERVICIO que se le presta al ciudadano”. Además se valora que a pesar que Estado local no tenga la competencia formal, sí tiene la función y tiene que actuar en consecuencia ya que “la educación que desmejora es, al fin de cuentas, la educación de los ciudadanos rafaelinos”.

Otros de los aspectos positivos es que los actores territoriales valoran “el trabajo en red” creado ya que el Programa de Inclusión Educativa nace del trabajo conjunto de las Secretarías de Desarrollo Social y de Educación y Cultura.

La Secretaría de Desarrollo Social cuenta con cinco equipos sociales posicionados de manera estratégica en las áreas de la ciudad que registran mayor índice de demanda social. Integrados por un total de 21 profesionales (psicólogos, trabajadores sociales, agentes comunitarios, médicos, enfermeras) cada uno de los equipos tiene un área de la ciudad bajo su responsabilidad. Sus objetivos son el abordaje de las problemáticas de la comunidad, la

promoción de soluciones auto-gestivas de la propia gente y la articulación de los programas que impactan de forma desconectada en el territorio.

Uno de los temas prioritarios que abordan estos Equipos es el acompañamiento de las Tutorías de Inclusión Educativa.

La Secretaría de Educación y Cultura, por su parte, dispuso para el Programa de Inclusión Educativa de una coordinadora general, con título de Prof. de Educación Especial, 5 tutoras (docentes de primaria, secundaria y universidad y una psicóloga) y un equipo de 30 profesores de las distintas disciplinas (ciencias naturales, sociales, matemática, lengua, inglés, arte y deportes).

Conclusión.

Con el abordaje empírico realizado para analizar el “enraizamiento” de la nueva OEME seleccionada se ha probado lo expuesto de antemano, que el Estado Local se ha tenido que hacer cargo al ir asumiendo nuevos roles y funciones que antes estaban en manos del Estado Provincial y ante la retirada a-normativa de este, el Estado Local ha tenido “moverse” implementando políticas públicas en áreas no tradicionales.

Si bien el “enraizamiento” resulta importante para constatar la actitud penetradora del Estado local en la sociedad, de manera concomitante el mismo debe desarrollar también sus capacidades internas a partir de la combinación de recursos humanos de calidad, convenientes recursos financieros y una buena capacidad organizacional de ambos.

El desarrollo conjunto de ambos aspectos de las capacidades estatales, deben darse de una forma armónica ya que ante la debilidades de aspectos relacionados con las capacidades internas desarrolladas (hard, soft y orgware), la capacidad de implicación y “enraizamiento” de las instancias estatales municipales resulta muy poco probable. Así nuestro análisis, confirma que si bien la nueva OEME y la Secretaria de Educación cuentan con suficientes recursos financieros (endógenos) y recursos humanos bien cualificados, por otro lado, el tipo de contratación (temporarios) elegida para el personal ejecutor del programa así como el aspecto organizacional presenta algunos condicionantes, en especial lo que tiene ver con la vinculación entre el personal político y el administrativo-burocrático y la falta de producción de políticas de planificación y la falta de información elaborada “sistematizada”.

Más allá de este aspecto negativo del orgware examinado, la capacidad de enraizamiento (y el desarrollo de una capacidad infraestructural) resulta adecuada,

dándole sustentabilidad y calidad a las acciones estatales además de ayudar a fortalecer las instancias educativas en la ciudad.

Al evaluar los recursos financieros pudimos comprobar que los viejos programas (FAE) cuentan con la mayor cantidad pero los nuevos programas (Inclusión Educativa por ejemplo), son los que vienen creciendo de manera sostenida dentro de la asignación presupuestaria. Resulta satisfactorio y sin ninguna duda alentador, que al provenir los recursos del Programa de fondos propios del Municipio, este a través de la OEME se transformó en un agente protagónico en cuanto al diseño de nuevas políticas públicas educativas a nivel local por la autonomía financiera conseguida.

Por último, al dar una mirada desde afuera a la capacidad infraestructural del Estado local, indagando a los actores sociales e institucionales encargados de la “oferta educativa”, éstos se muestran de acuerdo que el Estado local ha cobrado relevancia como actor fundamental dentro de la educación de la ciudad, al trabajar conjuntamente con las instancias educativas provinciales pero no superponiendo esfuerzos y recursos sino que interviniendo en cuestiones puntuales de la realidad social-educativa de la ciudad, recordando los otros programas educativos que ofrece el Municipio como la ayuda en becas, la capacitación a distancia, el desarrollo del ITEC entre otros.

Capítulo 3

CONCLUSIÓN FINAL

Ante el interrogante planteado en esta investigación de **¿Con qué capacidades cuentan los gobiernos locales santafesinos al ir asumiendo las nuevas competencias en el marco de la descentralización a-normativa llevado a cabo por el gobierno provincial? – Caso Municipalidad de Rafaela período 2008-2011.** y la hipótesis de trabajo de que **Los gobiernos locales no poseen capacidades estatales acordes para asumir esas nuevas funciones y competencias de manera sustentable frente a la “estatidad provincial” en retirada podemos concluir lo siguiente:**

- Que los procesos de reformas estructurales del Estado Nacional se han extendido progresivamente a las provincias, mientras que estas cuando se ven constreñidas por el ajuste, transfieren de manera a-normativa (de hecho) nuevas funciones y responsabilidades al nivel local y que;
- también los procesos de descentralización llevados a cabo en los últimos 30 años en nuestro país, tomando relevancia en la década de los ´90 cuando los organismos multilaterales propagaron una serie de medidas (pro-mercado) en la que se incluía la descentralización;
- además, se cuestionó el rol del Estado más que nada en su dimensión o tamaño medido en la participación del gasto público en términos del producto bruto aunque a finales de la década de los ´90, el Banco Mundial comienza a reconocer la necesidad de fortalecer las capacidades estatales;
- dentro del escenario de retirada del Estado Nacional, las provincias tuvieron que asumir esas funciones “abandonadas”, haciendo que el gasto público en áreas sensibles como la salud, educación y ciertas política sociales, se incrementara considerablemente en franca oposición con el objetivo a priori buscado de reducción estatal;
- así el Estado empieza a ser reconocido como un actor más del sistema económico-social donde debía a asumir un rol fundamental en el desarrollo económico de los países. En este sentido, las estructuras estatales tenían que fortalecerse y penetrar así en los escenarios económicos sociales, a través de un relacionamiento con los actores sociales sin olvidar la autonomía que debían tener esas estructuras estatales frente a las presiones ejercidas por intereses sectoriales evitando que la dinámica estatal se vea “absorbida” por estos;
- de ahí que uno de los atributos a tener en cuenta son las capacidades internas del Estado, prerequisite fundamental que da a las instancias estatales, “calidad y claridad en las ideas y objetivos operativos”
- por otra parte las estructuras estatales requieren otra dimensión de la capacidad, denominada capacidad infraestructural. La misma consiste en la aptitud de penetrar en la sociedad y desarrollar un alto poder operativo a partir de nutrirse de las energías, conocimientos y recursos sociales (Mann, 1991 e Ikaenberry, 1986).
- las recurrentes crisis nacionales que impactaron fuertemente en las sociedades locales así como la lógica “abandónica” de ciertas funciones estatales imperante en

los gobiernos nacionales y provinciales, han contribuido a aumentar el nivel de demanda de los vecinos sobre los gobiernos locales, con el agravante de que muchas veces los Municipios cuentan con escasos recursos financieros para hacerles frente y con un escaso nivel de capacidades.

- en el presente trabajo se toma como caso de estudio al Municipio rafaelino, en cuanto debió asumir nuevos roles. Precisamente, aquellos nuevos roles como la seguridad urbana, cuestiones relacionadas con la temática educativa de la población local (como por ejemplo la capacitación a educadores, el apoyo económico a los educandos a través de becas de formación, el fomento de micropolíticas destinadas a evitar el abandono escolar y apoyo a la reinserción escolar, entre otras), políticas de apoyo al sector productivo local y a emprendedores por sólo nombrar alguna de ellas, fueron emprendidos por el Municipio con los recursos financieros, tecnológicos y humanos disponibles. **Si bien, ante este fenómeno el Municipio debió actuar “reaccionado” frente a las nuevas demandas, en el caso abordado no puede concluirse de manera categórica que el Estado provincial “abandonó” este aspecto de la política educativa sino que existieron ciertas falencias en la misma que hicieron que los problemas derivados se instalaran en la “agenda municipal”;**
- por ello, no puede compararse este proceso “a-normativo” con los procesos de descentralización del gasto educativo llevados a cabo por el Estado Nacional décadas atrás que sí fueron realizados bajo un marco legal-normativo;
- frente a estos nuevos desafíos, los Municipios no cuentan muchas veces con las capacidades estatales como para responder a estas nuevas y variadas demandas;
- por eso se planteó una metodología de estudio y se muestra el resultado obtenido del análisis del caso tomado para el estudio: **Programa de Deserción Escolar Cero (Inclusión Educativa)**, implementado por el Departamento de Inclusión Educativa, dependiente de la Dirección de Educación y esta de la Secretaria de Educación de la Municipalidad de Rafaela
- allí se muestra si la OEME estudiada cuenta o no con las capacidades internas e infraestructurales sólidas como para que llevar a cabo dicho programa de gobierno teniendo en cuenta lo novedoso de este tipo de política para el nivel local de gobierno.

Resultado del análisis

En cuanto al HARDWARE, la OEME bajo estudio cuenta con cierta “capacidad de fuego” debido a la existencia de suficientes recursos endógenos. En este punto vale aclarar nuevamente que el Programa de Deserción Escolar Cero no cuenta prácticamente con financiamiento exógeno (nacional, provincial ni internacional), sólo con recursos financieros “propios”.

En relación al SOFTWARE, si bien el Municipio cuenta con normativa que regula el ingreso a la administración municipal así como el ingreso a los cargos jerárquicos, no siempre se cumplió con esta normativa. En cuanto a la calidad del personal y a la consideración de los antecedentes para ocupar dichos cargos (jerárquicos o no), en la OEME bajo estudio se verificó que casi siempre se tuvieron en cuenta a la hora de realizar los concursos.

Por último, en cuanto a las capacitaciones del personal involucrado en el Programa de Deserción Escolar Cero, se constató la inexistencia de una fuerte política cuantitativa y cualitativa de capacitaciones, haciendo que no se puedan subsanar algunos de los aspectos deficientes encontrados en el reclutamiento, antecedentes y especialización de los recursos humanos de la OEME.

En cuanto al ORGWARE, si bien en términos globales puede afirmarse que el Municipio (OEME bajo estudio) no presenta grandes carencias a nivel de HARDWARE y SOFTWARE, el ORGWARE si presenta algunas deficiencias, principalmente entre la relaciones constatadas entre el personal político y administrativo y el tipo de personal (contratos de tipo basura) con el personal permanente. Además cabe aclarar que la capacidad organizativa se ve afectada en demasía ya que en general los trabajos en el interior de la OEME son básicamente de gestión, quedando relegada la función de planificación a mediano y largo plazo a la esfera política y casi nada al personal burocrático. También se constató que debido a la gran cantidad de personal “no permanente” que trabaja en el Programa, existe poca información sistematizada y la que existe es por pedidos de las instancias políticas superiores (recordar que sólo existe la Jefa de la OEME que es la que elabora cierta información estadística acerca de los insumos, procesos y resultados de la aplicación del Programa al cabo de los años). Por último, podemos afirmar que la productividad burocrática es satisfactoria a nivel gestión pero deficiente en cuanto a la planificación, que parte puede ser explicado este fenómeno debido a la verticalidad existente de los flujos decisionales *tipo top-down* y la carencia de articulación horizontal entre oficinas de mismo nivel.

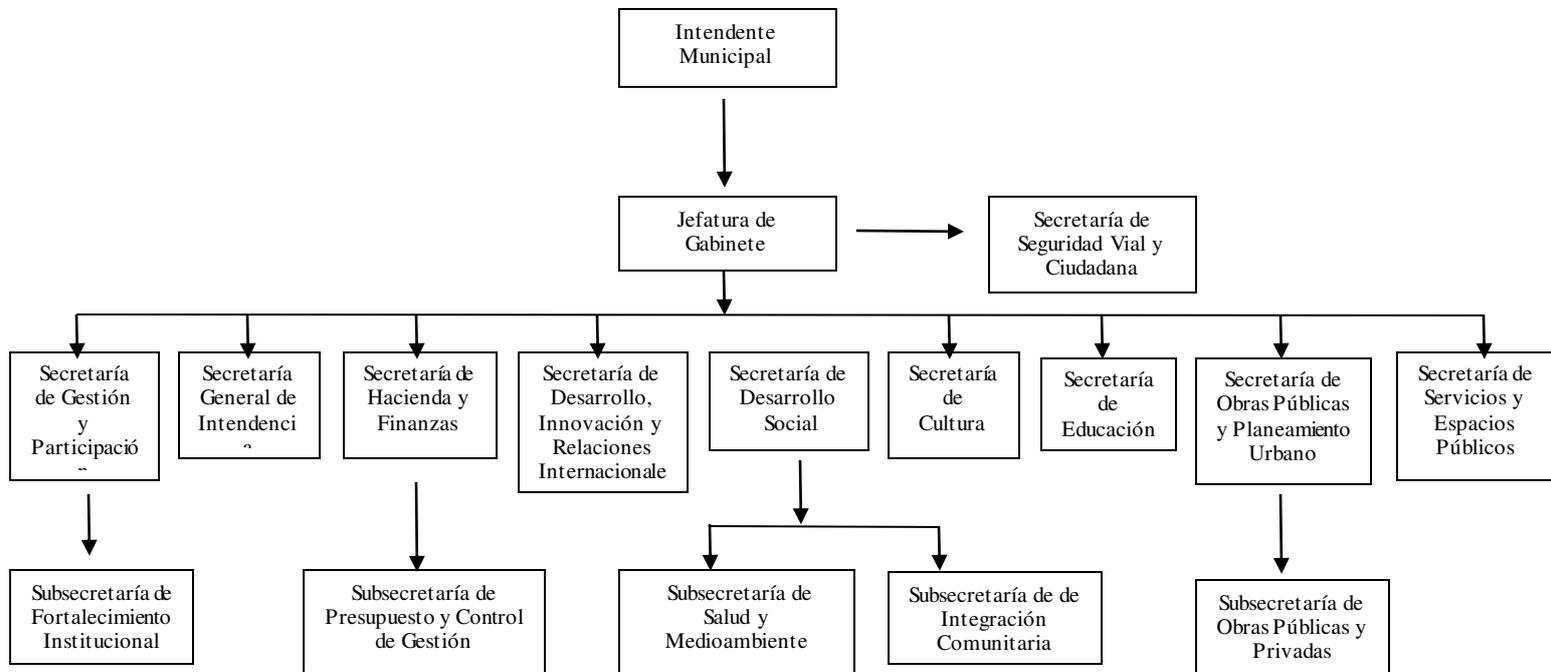
A nivel de CAPACIDADES INFRAESTRUCTURALES, podemos concluir que los actores institucionales y sociales abordados por el **Programa** comienzan a reconocer al Estado Municipal lo importante que resulta su implicación en una problemática que hasta hace tiempo

atrás estaba desentendido lo que significa que el **Programa se convirtió en poco tiempo en un mecanismo genuino de implicación del Municipio rafaélino alineándose al paradigma descentralizador esbozado por lo Organismos Internacionales y una vasta literatura de la finanzas públicas.**

Si bien el Programa fue mejorando año a año, todavía se percibe la falta de arraigo más fuerte en esos actores involucrados. Pero por otra parte, más allá de algunas debilidades encontradas en los aspectos que configuran las CAPACIDADES INTERNAS (hardware, software y orgware) estos actores ya conciben al Municipio como parte importante dentro de la temática educativa (local) por lo que se puede concluir que el mismo ya “penetró” en ellos. **Por ello cabe resaltar la importancia de la sostenibilidad y/o sustentabilidad de este nuevo programa emergente ya que, “la cultura política” suele tomar estrategias de “empezar todo de nuevo” ante cada cambio de gobierno o ante cada crisis económicas.** Si bien se puede concluir que el Municipio rafaélino posee “capacidades” acordes, están deberán ser reforzadas para así continuar con este tipo de políticas educativas a nivel local más allá de los vaivenes y así arraigarlas como “políticas de estado”. La idea de que las capacidades estatales no dependen de la “coherencia interna” de la que habla Evans sino también del tipo de interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y aquellos que operan en el contexto (Repetto, 2003).

ANEXO I

ORGANIGRAMA MUNICIPAL. La Ordenanza N° 4.132/07- ESTRUCTURA ORGÁNICA "POLÍTICA". Gráfico 2.



Bibliografía

ALONSO, GUILLERMO (2007) “Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad”. Ponencia ante el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. Panel: Capacidades Estatales: debate teórico y metodológico. Bs As.

ARROYO, DANIEL (2007) “Las microrregiones como instrumentos para el desarrollo local en Argentina”

ASENSIO, MIGUEL ANGEL (1999) – “La Dimensión Económico-Institucional en el Rediseño del Federalismo Fiscal Argentino” en Revista de FCE de la UNL año1, vol. 1.

ASENSIO, MIGUEL ANGEL (2003) – “Descentralización y Federalismo Fiscal en la Unión Europea y el MERCOSUR” Una aproximación preliminar. Centro de publicaciones de la UNL.

ASENSIO, MIGUEL ANGEL (2000) – “Federalismo Fiscal - Fundamentos. Análisis comparado y el caso argentino”. Editorial de Ciencia y Cultura.

BOSSIER, SERGIO (1990) - “La Descentralización: un tema difuso y confuso”. Estado, territorio y sociedad págs. 63-93.

BUCHANAN, JAMES – El Análisis Económico de lo Político - Estudio Introductorio

BURKI SHAHID, PERRY GUILLERMO y DILLINGER WILLIAM (1999) - Más allá del Centro: La Descentralización del Estado - BANCO MUNDIAL WASHINGTON, D.C.

BURKI SHAHID y PERRY GUILLERMO (1998). “Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional”, Banco Mundial, Washington D.C.

CETRÁNGOLO O. Y JIMENEZ J. P. (2004) - Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

EVANS, PETER (1996) – “El estado como problema y solución”. Desarrollo Económico, vol. 35, n140

EVANS, PETER Y RAUCH, JAMES - “La Burocracia y el Crecimiento: un análisis transversal entre naciones de los efectos de las estructuras estatales <weberianas> en el crecimiento económico”.-

FERNANDEZ, VICTOR R. Y OTROS (2006) - Capacidades Estatales y desarrollo regional. Realidades y desafío para América Latina. Univ. Nac. Del Litoral, Santa Fe

FERNANDEZ, VICTOR RAMIRO - Intervención Política, Capacidades Estatales y Desarrollo Regional. GIETE 2007

FINOT, IVAN - Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 15 (Oct. 1999). Caracas.

FINOT, IVAN - Descentralización en América Latina: ¿cómo conciliar eficiencia con equidad. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 10 (Feb. 1998). Caracas.

FINOT, IVAN (2005) - Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. Revista de la Cepal N° 86

GÓMEZ SABAINI, JUAN P. Y JIMÉNEZ, JUAN P. (2011) “El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos”. CEPAL - Serie Macroeconomía del desarrollo N° 111.

LARDONE MARTIN - Las reformas de los estados provinciales en Argentina: hacia la construcción de un esquema analítico. UCC - FLACSO - Instituto de Estudios Políticos de París

MANN, MICHAEL (1991): “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados” en Zona Abierta, N° 63/64, Madrid.

MATTOS, CARLOS (1990): “ ¿La Descentralización, una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? Estudios Regionales N° 26. pp. 49-70

ORLANSKY, DORA (1998) - “Políticas de Descentralización y Desintervención Estatal”. -Instituto de Investigaciones Gino Germani- Fac. Cs Ss. U.B.A.

PEIRONE, RICARDO M. (2011) “Gobiernos Locales: Planeamiento, administración y control”. Santa Fe.

PIFFANO, HORACIO (1998) - “Federalismo Fiscal en Argentina. Ideas y propuestas sobre el nuevo acuerdo fiscal federal”. Bs. As.

REPETTO, FABIAN (2003) Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

SKOCPOL, THEDA (1991) “EL Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual” en Zona Abierta n ° 57/58. Madrid.

THWAITES REY, MABEL (2001) “Tecnócratas vs Punteros: Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración” - revista Encrucijadas N° 6, U.B.A. - Bs. As.

VON HALDENWANG, CHRISTIAN (1990) - “Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina”- Revista EURE (Vol. XVI, N° 50), pp. 61-77, Santiago de Chile.

WIESNER, EDUARDO (1997) - “La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local”. Doc. CEPAL/GTZ de descentralización Fiscal en América Latina.

Cuentas de Inversión de la Municipalidad de Rafaela correspondientes a los años 2008, 2009, 2010 y 2011