



UNSAM
ESCUELA DE
POLÍTICA Y
GOBIERNO

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 23
Agenda de gobierno y transformaciones en el Estado municipal: el caso de Gral. San
Martín durante las gestiones Ivoskus

María Pía Vallarino

Septiembre de 2007

SERIE “DOCUMENTOS DE TRABAJO”
ESCUELA DE POLITICA Y GOBIERNO
Universidad Nacional de San Martín
www.unsam.edu.ar

SERIE “DOCUMENTO DE TRABAJO” DE LA ESCUELA POLITICA Y GOBIERNO DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTIN

La serie de Documentos de Trabajo refleja parte de las actividades de investigación la Escuela de Política y Gobierno. Los documentos difunden productos parciales y preliminares de investigación, propuestas de trabajo y ponencias presentadas en congresos nacionales e internacionales.

Para obtener copias de la Serie solicitarlas a documentosdetrabajoepg@unsam.edu.ar

Escuela de Política y Gobierno
Universidad Nacional de Gral. San Martín

Apellido y Nombre: **María Pía Vallarino**

e-mail: mariapia.vallarino@unsam.edu.ar

Titulo: **“Agenda de gobierno y transformaciones en el Estado municipal: el caso de Gral. San Martín durante las gestiones Ivoskus”**

Introducción

Esta investigación¹ aborda el cambio de agenda de gobierno del Municipio de Gral. San Martín, provincia de Buenos Aires, durante los años 1999 a 2006, los cuales se corresponden con la primera gestión de Ricardo Ivoskus y a tres años de su segundo mandato como intendente.

Se pretende responder si ha habido cambios en la agenda de gobierno y si éstos adoptaron las llamadas por la literatura “nuevas funciones del municipio”. Entendiendo por cambios a la sustitución de contenidos discursivos y organizativamente formalizados que redundaron en la burocratización de las nuevas cuestiones; y a las nuevas funciones del municipio como aquellas diferentes a las tradicionales de gestión administrativa y prestación de servicios.

Para dar cuenta de ello, en primer lugar, se explicitan los enfoques recogidos y supuestos en nuestra mirada. Allí se analizan los cambios en el rol del Estado y la asunción de nuevas responsabilidades para los niveles subnacionales, las nuevas modalidades de articulación público-privada en la gestión de políticas públicas, así como también demarcamos nuevos y viejos roles municipales. En segundo lugar, se aborda la perspectiva de los actores a partir de la cual se construye un relato de las gestiones Ivoskus. Dicho relato se estructura en dos fases, la primera caracterizada por el ordenamiento de las finanzas municipales y la segunda por una agenda más amplia que incluye políticas de tipo productivo y de fortalecimiento institucional. Estas fases se corresponden, a su vez, con cada una de las gestiones Ivoskus. En tercer lugar, se analiza el gasto del municipio en relación a las áreas de gobierno, y se lo relaciona con las responsabilidades atribuidas según el organigrama. Seguidamente, se expresan los elementos distintivos del municipio bajo estudio en función de los resultados obtenidos, comprobando que existen cambios paulatinos en la agenda, que se visualizan con mayor claridad en la voluntad que expresan los actores y en menor medida en el presupuesto. Sin embargo, éstos cambios son producto del estrecho margen que poseen los decisores públicos dadas las restricciones estructurales que presenta el estado municipal, y como tales representan una innovación para la estructura municipal y la gestión pública. Por último, se agrega al final del trabajo un anexo descriptivo del distrito que recoge parte de las fuentes secundarias relevadas, las cuales han sido de gran utilidad en el trabajo de campo facilitando la comprensión del discurso de los actores así como la lectura del presupuesto.

¹ Este trabajo constituye un avance de mi investigación de tesis de maestría en Desarrollo Local (UNSAM-UAM).

El presente trabajo se enmarca en una línea de investigación que aspira a echar luz acerca de los márgenes de agencia de los gobiernos locales para la implementación de políticas innovadoras y sus capacidades institucionales en contextos históricos diferenciados.

ANTECEDENTES

Los modos de planificar y ejecutar acciones públicas han cambiado en los últimos treinta años. Éstos fueron de la mano de transformaciones en la esfera social, política y económica, modelando nuevos escenarios que desafiaron a los roles y funciones de las instituciones sociales, y entre ellas los gobiernos locales.

Estos adquieren relevancia en un contexto de globalización en donde si bien el espacio mundial se vuelve único, los territorios adquieren una nueva significación. De esta globalización emerge una nueva cartografía, en la que lo local adquiere jerarquía como factor de identidad-cultural y como escala de desarrollo. Ello da lugar a una nueva geografía de responsabilidades en la que el Estado – nación se ve sometido a tensiones “desde arriba”, por los ámbitos institucionales supranacionales y “desde abajo” por la afirmación de los espacios territoriales subnacionales que toman protagonismo (Madoery, 2001).

Este proceso, se vio reforzado en Argentina durante la década del noventa a partir de la aplicación del Consenso de Washington, cuyo objeto era transformar la fisonomía de un Estado que regulaba la economía, garantizaba ciertos servicios sociales universales y era productor de servicios económicos. Se pretendía hacer más eficientes y efectivas sus acciones, así como reducir los costos de su reproducción. La crisis financiera de fines de los ochenta se hizo insostenible y abonó a la implementación de la apertura económica, la privatización de los servicios públicos y la descentralización de los servicios sociales hacia las provincias y los municipios.

Estos últimos se vieron entonces obligados a hacerse cargo de nuevas responsabilidades que hasta entonces no tenían, sin contar con las correspondientes capacidades para afrontarlas.

En términos constitucionales, las últimas modificaciones en las cartas provinciales argentinas han ampliado la incumbencia de éstos órganos ejecutivos, si bien han sido muy tímidas y en algunos casos inexistentes, como es el que nos toca analizar aquí (Iturburu, 1999).

Efectivamente, la matriz estado-céntrica (Cavarozzi, 2005) sigue estando presente en la

implementación de políticas, si bien convive con otras modalidades de coordinación social y política (Lechner, 1997).

Paralelamente, debe reconocerse que el análisis que propone Mayntz acerca de la evolución de la teoría de la gobernanza (1998), y otros enfoques que abordan la gobernanza local (Navarro y Ramirez, 2006), demuestran que han proliferado nuevas formas de articulación al interior del sector público y en relación con el sector privado. Además, los enfoques de desarrollo local expresan nuevas relaciones entre empresas y también subrayan los cambios en el vínculo entre el sector público y el privado (Madoery, 2007; Vázquez Barquero, 2005).

Estos abordajes, que no obstante exploran objetos diversos, confluyen en identificar nuevas modalidades de articulación entre actores, en dar importancia a los diferentes niveles gubernamentales en la implementación de las políticas públicas, y en otorgar relevancia a la mayor proximidad de los decisores y beneficiarios / usuarios de políticas a la hora de resolver problemas socialmente relevantes.

En este marco, tanto en el ámbito de la gestión pública como en el académico, se ha hablado mucho de las nuevas funciones o roles que han asumido los municipios. Sin embargo, los análisis empíricos no han acompañado las preocupaciones declamadas, y más bien han puesto el acento en las restricciones estructurales de índole institucional, económico-financiera y política de éstos órganos ejecutivos.

Desde ésta perspectiva, y a los fines de este trabajo, cabe recordar el planteamiento de Cormick (1997), quien realiza un acertado análisis acerca de las mencionadas restricciones en el contexto de actuación municipal del conurbano bonaerense. En relación a la dimensión institucional, expresa que el marco legal actual no permite la disposición de recursos por parte de los municipios puesto que se le asignan competencias acotadas. En lo que respecta a la dimensión económico-financiera, si se comparan los distintos niveles de gobierno, el gasto público municipal es el más bajo. Desde el punto de vista de los ingresos se observan dos debilidades. Por un lado, la coparticipación se define en la legislatura provincial, con lo cual el municipio no incide en la distribución de los recursos. Por otro, la recaudación que retiene el municipio posee serias dificultades de gestión, ya que reiteradamente carece de los mecanismos adecuados de administración. Además, sufre la baja credibilidad en el Estado expresada en los índices de evasión fiscal así como en la reducción de ingresos de los contribuyentes. En cuanto a la dimensión política, los municipios se relacionan

asimétricamente con la provincia (y -hay que agregar- con la nación), producto de la escasez de sus recursos y su acotada autonomía, favoreciendo la subordinación al partido de gobierno de los niveles superiores; así como también las autoridades locales tienden a disciplinar la base electoral, como instrumento de negociación y garantía de sobrevivencia política (1997: 352).

Estas características, brevemente esbozadas, resultan en un tipo de institución altamente demandada por la ciudadanía que reclama a los representantes más cercanos, no pudiendo responder a ellas adecuadamente dados sus competencias y recursos.

Así, según Villar (2007), se distinguen las competencias de las funciones municipales. Éste establece que las primeras son definidas por el marco legal que regula al municipio en tanto entidad jurídica pública, y respecto de las segundas que pertenecen al nivel de lo simbólico y no se ajustan a lo dispuesto jurídicamente. Las competencias, según el derecho público, son aptitudes otorgadas (Hernández citado en Iturburu, 2001) que en el caso argentino se delimitan, en primer lugar, a partir de nuestra Constitución Nacional (art. 5 y 123). En segundo lugar, las competencias se demarcan en función de las constituciones provinciales, que para el caso de la provincia de Buenos Aires es particularmente restrictiva, ya que en la reforma del año 1994 no se modificó el artículo referido al régimen municipal, quedando el municipio identificado como mero administrador y prestador de servicios (art. 190 a 197; ver Cormick, 1997). Por último, las provincias determinan en las leyes orgánicas municipales competencias que no fueron incluidas en las constituciones, y en ciertos casos éstos poseen sus propias cartas orgánicas. Las competencias establecidas en el capítulo IV de la ley de la provincia de Buenos Aires, son aquellas relativas a la representación del municipio ante otros organismos, la administración del patrimonio, las finanzas y los recursos humanos del municipio, la ejecución de obras públicas, y la fiscalización y el control de la aplicación de ordenanzas o sanciones, en caso de incumplimientos. San Martín no posee carta orgánica municipal.

En relación a las funciones, Villar sostiene que éstas se resignifican o crean continuamente así como se desechan otras, debido a que se encuentran en el plano de lo simbólico. Están determinadas por las percepciones de los actores, y enmarcadas en los contextos históricos particulares. Según el autor (2007: 55), hasta la década del noventa, en la cual la reforma del Estado y el proceso de descentralización incidieron en la modificación de las funciones llamadas tradicionales, primaron aquellas ligadas a la planificación física de la ciudad; la función de regulación que abarca la construcción de obras, la actividad económica y las relativas a la convivencia; además, una función

social de tipo asistencial; y la función administrativa referente a la gestión de recursos económicos y humanos.

En cuanto a las nuevas funciones, el autor plantea que se abre paso al reemplazo de la planificación urbana por la planificación estratégica. En relación a la regulación de la construcción, el proceso de privatización ha restringido las posibilidades del municipio, y en lo relacionado a las actividades económicas han aparecido figuras como las defensorías al consumidor, la implementación de audiencias públicas así como acciones de control para el cuidado del medio ambiente. En cuanto a la función social, si bien aún hoy el municipio es intermediario de políticas sociales supramunicipales, se plantea una visión más integradora respecto de este tipo de políticas cuya concepción parte del desarrollo social y ya no de la asistencia, incluyendo nuevas modalidades de ejecución a partir de la participación de actores que antes no formaban parte del proceso de producción de la política (por ejemplo, las ong o los mismos beneficiarios). En lo referido a la función administrativa, se han incorporado nuevas técnicas de gestión pretendiendo mejorar la eficiencia y eficacia. Por último, han aparecido nuevas funciones como las de seguridad y el desarrollo económico local, a las cuales se agregan la gestión de la imagen de la ciudad y la revalorización de la identidad local, donde la política comunicacional adquiere relevancia.

Una vez definidas viejas y nuevas funciones municipales, para poder responder a nuestro interrogante de investigación, debemos definir qué entendemos por agenda de gobierno, para luego analizar la correspondiente a la gestión Ivoskus. Tomamos la síntesis de Aguilar Villanueva (1993: 31), quien plantea que la agenda de gobierno se constituye a partir de los asuntos considerados para su tratamiento por los decisores públicos, y la distingue de la agenda sistémica conformada por las cuestiones que se perciben como merecedoras de la atención de la autoridad gubernamental por parte de la comunidad. Entre esta agenda y la de gobierno existe un mecanismo de selectividad de las cuestiones que permite al sistema político desechar temas, crear otros, redireccionarlos, etc. El recorrido de las cuestiones es caótico y puede concluir en la desaparición del tema como tópico relevante. El factor de mayor influencia para la inclusión de los temas en la agenda es la fuerza de los actores que intervienen y las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno (1993: 44).

Oszlak y O'Donnell (1984: 112) sostienen que una política estatal es un conjunto “de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil.”

En sus términos, observaremos las políticas contenidas en la agenda como aquellas cuestiones frente a las cuales el Estado toma posición y expresa una intención de resolverla. Desde el punto de vista de los autores, la resolución no implica necesariamente que se haya solucionado, sino que desaparece como problema relevante.

Desde este punto de vista, relevaremos qué acciones concitaron el interés del gobierno municipal durante las gestiones Ivoskus, si éstas han cambiado en el primer mandato y en el segundo, y si éstas se corresponden con las mencionadas nuevas funciones. Quede claro que no se trata aquí de evaluar el impacto de tales políticas o las consecuencias de la aplicación de la política. Interesa saber qué se hizo desde el punto de vista de los actores y qué se hizo según el presupuesto. En cuanto a los actores, si bien se han hecho numerosas entrevistas en el marco de la investigación, se recoge principalmente aquí el discurso de los funcionarios². En cuanto al presupuesto, se analizaron las acciones a través del presupuesto de gastos, es decir, del ejecutado para cada año, motivo por el cual no pudo incluirse en el análisis el año en curso.

LA AGENDA DE GOBIERNO DESDE LA VISIÓN DE LOS ACTORES

A partir del relato de los actores involucrados, se ha podido reconstruir una mirada que divide la gestión en dos etapas. La primera que comienza con la asunción de la nueva gestión a la Intendencia, es decir, a partir de diciembre de 1999; y la segunda se inicia al término del año 2002, cuando las consecuencias de la devaluación se hacen evidentes y también cuando las cuentas públicas se habían equilibrado, redundando ambos procesos en una mejora de la situación financiera del Municipio.

Primera etapa (1999-2002): “Ordenar el caos”

Cuando asumió el Intendente Ivoskus, se encontró con una deuda de más de cien millones de pesos, monto cercano al total de un ejercicio presupuestario. Producto de dicho endeudamiento, los proveedores ya no le vendían a la Intendencia, los 4600 empleados públicos no cobraban su sueldo y se les debía el aguinaldo³, no se levantaba la basura por falta de pago a las empresas, entre otros problemas acuciantes para la administración⁴.

² En el marco de la investigación se han entrevistado veinte personas, de las cuales siete son funcionarios públicos y uno ex - funcionario, actualmente Concejal. Los funcionarios pertenecen a las áreas de Gobierno, Industria y Comercio, Economía y Hacienda, Obras Públicas, Servicios Públicos, Planeamiento Estratégico y Desarrollo Social. Algunos son secretarios (cuatro) y los otros son subsecretarios (tres). No se transcriben los nombres por haberlo acordado con los entrevistados.

³ En la actualidad hay cerca de 3600 empleados, informó la Dirección de Recursos Humanos del municipio.

Esta situación obligó a implementar un primer eje de gestión, condición para poder desarrollar cualquier otro: la reestructuración financiera y económica del municipio.⁵ En este marco, las acciones llevadas adelante fueron básicamente dos: la puesta en marcha de una comisión verificadora de la deuda y la baja del gasto público.

Además del gran problema del endeudamiento, existía otro: el de las relaciones con el sindicato. En un marco de enfrentamiento en principio por los 100 empleados que dicen los funcionarios haber echado en los primeros días de su gestión, y por las diferencias político-partidarias después⁶, el gobierno arrastró un álgido frente interno por casi dos años hasta que no quedó duda que algunos miembros habían estafado y robado al municipio quedando presos, hecho que fijó la imagen de un oficialismo transparente y creíble y que desacreditó todas las acusaciones provenientes del órgano gremial.⁷ Éste, según dicen los entrevistados, manejaba todos los negocios y “kiosquitos”, léase coimas por realizar actividades económicas en la vía pública, sobrepagos y sobreemisión de las libretas sanitarias municipales, entre muchos otros. De aquí surgieron acciones que incluyeron la reubicación de varios inspectores, el levantamiento de sumarios y el reclutamiento de un cuerpo nuevo de inspectores.⁸

En cuanto a la baja en el gasto, dado el endeudamiento, la única posibilidad de mantener y mejorar el nivel operativo de la administración era el ahorro en gastos corrientes y la mejora en las contrataciones. Al margen de algunas “dudosas” cotizaciones de precios, los proveedores del

⁴ Un funcionario de alto rango enumera los problemas: *“Había enfrentamientos con un sindicato en contra, con un Concejo Deliberante en contra, con una extracción política propia en contra. (...) ... esto era el radicalismo en un principio, después terminó siendo un partido independiente y vecinal. Había un gremio médico también en contra, carpas armadas en la plaza, la basura en contra, la gente de Moyano venía y nos tiraba la basura en la esquina. Todo en contra. Esto llevó a que tuviéramos dos funcionarios muertos y dos sindicalistas presos.”*

⁵ Otro entrevistado comenta al respecto: *“Esto es lo que pasó con el municipio de SM. Nosotros agarramos una casa totalmente destruida, con todas las deudas, y no es una metáfora, se debía todo. Había que regularizar esto, había que regularizar deuda con los proveedores, se debía mucho a todos los proveedores, y una vez ordenado todo esto se podía mostrar la casa hacia fuera. Podíamos agarrar entonces y empezar a reparar los pozos, a cambiar las luminarias; porque mientras no arreglabas lo de adentro, y además financieramente no arreglabas las finanzas, que todo el déficit se transformara en superávit, no podías hacer nada.”*

⁶ A través de las entrevistas se puso de manifiesto la relación de éste con el Partido Justicialista local.

⁷ Uno de los funcionarios entrevistados dijo: *“En una reunión que tuvieron con el Intendente, le dijeron: usted no se olvide de algo. El municipio no lo maneja el Intendente. Tiene tres patas, y la más importante es el sindicato, después el Concejo Deliberante y después el Intendente.”*

⁸ Según el responsable del área y a partir de su propio relevamiento, se encontraron alrededor de 6000 negocios sin habilitaciones.

municipio ofrecían valores altos para tratar de cubrir el posible desfasaje en la cobranza.⁹ Poco tiempo después se llegó a pagar “al cuarto” –según los informantes- algunos elementos más baratos de lo que se pagaban en el ‘99.¹⁰ Además, el gobierno rescindió varias concesiones devolviendo al municipio la gestión de los servicios.

En cuanto a la comisión verificadora, ésta se constituyó con un comité de notables nombrados por el Intendente ad honorem. Participaban profesionales reconocidos y representantes de entidades del distrito para que estudiaran la deuda contraída desde el 10 de diciembre (día de la asunción de la nueva gestión) hacia atrás; en cambio hacia delante, se pagaría regularmente. Los supuestos proveedores debían demostrar que la deuda era real, por lo cual se cayó mucha de la presunta deuda ya que no pudieron justificar que habían entregado un producto o prestado un servicio. Así se consolidó la deuda, achicándose en un monto cercano a la mitad y se proyectó el pago en el tiempo. La deuda se regularizó con mayor elasticidad con empresas grandes (como por ejemplo Aguas Argentinas) porque podían soportar la “bicicleta” financiera, mientras que con los proveedores más chicos se fue negociando en forma permanente durante tres años. De esta manera, a los cuatro años se logró regularizar en su totalidad, salvo algunos juicios que quedaron pendientes.

Estas acciones, supusieron un objetivo político imperante y de fondo para el gobierno: recuperar la confianza y la credibilidad que había perdido el Municipio de Gral. San Martín hacía rato. Por un lado, con los proveedores ya que éstos no querían prestarle servicios al Municipio, por lo que revertir dicha situación implicaría prestar mejores servicios, es decir, mejorar su eficiencia; y, por otro lado, buscaba convertirse en una administración creíble para con la ciudadanía en general demostrando en los hechos lo que tanto se había pregonado en la campaña para ganar las elecciones. Recordemos que la Alianza a nivel nacional tuvo como uno de sus principales ejes la transparencia y la lucha contra la corrupción (Cavarozzi, 2005).

Desde los objetivos declarados internamente, el equipo que lideraba la Intendencia se había planteado dos años para conseguir el equilibrio y los segundos dos años para mostrar los logros. Sin embargo, a fines de 2001 la crisis que envolvió a todo el país marcó un nuevo escenario que debió atender primordialmente la cuestión social. Uno de nuestros informantes clave señala: *“cuando empezamos a acomodar algunas cosas, sufrimos el impacto del desastre nacional ¿Cuáles son*

⁹ Según informó un secretario de Estado.

¹⁰ Además de las entrevistas, así lo muestra “San Martín informa” de agosto/septiembre de 2000, comunicación institucional del municipio que se entrega junto al ABL en forma bimensual.

nuestros recursos? Lo que nos viene de coparticipación, que es el 25% del presupuesto, y el otro 75% de lo que paguen los contribuyentes de San Martín. ¿Qué iban a pagar, si estaban todos empobrecidos? Esto fue un agravante para nuestra gestión.”¹¹

Es de destacar, sin embargo, que las políticas sociales no fueron parte de la memoria que construyó el gobierno, más bien éste eje fue absorbido o articulado con el impulso a las industrias locales, que iniciado el año 2002 prontamente fue notado. De allí la idea tan reiterada de promover el desarrollo (económico) con inclusión social.

Punto de inflexión

A partir de visualizar que el equilibrio financiero se convertía en algo sostenido y que, gracias al escenario económico post-devaluación, la recuperación industrial se mostraba fuerte durante el 2002, las perspectivas fueron otras. En ese momento se abrió la posibilidad de presentarse a la reelección. Sin embargo, el plano político tenía sus peculiaridades. Además de la crisis desatada luego de la renuncia del Presidente Fernando de la Rúa, la Unión Cívica Radical local se encontraba en una particular descomposición, lo que llevó a construir nuevas alianzas que se manifestaron en la gestión y más tarde en la política.

Una vez resueltas las cuestiones más apremiantes, en el 2002 se comenzó un nuevo rumbo. Se dictó, por ejemplo, la Ordenanza “Mipyme”, que tenía por objetivo beneficiar con exenciones impositivas a las empresas que se volvieran a instalar en San Martín o aquellas que estuvieran instaladas y tomaran gente del territorio. Esto marcó un hito en la agenda de gobierno, inaugurando una serie de iniciativas que intentarían articular algunos ejes de gestión derivados de la crisis social y económica, como la capacitación para el empleo a jóvenes vulnerables, con el potencial que proveía el territorio, la promoción industrial y empresarial.

Uno de nuestros entrevistados ilustra este cambio: *“la primera etapa era de cómo arreglamos la casa en que vivimos. Y a partir de toda una cantidad de situaciones macroeconómicas generales se comenzó a poner ladrillo sobre ladrillo y tener en este segundo mandato, y fin del primero, una mejor situación que se traduce en hechos de política pública, local, de desarrollo local, mucho más concretas.”¹²*

¹¹ Concejal de San Martín.

¹² Secretario del Municipio.

Nueva etapa (2003-2006): “Reconstrucción”

Ya en el año 2003, comienzan a hacerse visibles los efectos de la devaluación, la sustitución de importaciones y la apertura de la exportación, que –a través del mejoramiento de la situación socio-económica de la población y las empresas- redundaron en un aumento de los ingresos municipales permitiendo realizar obras muy relegadas en el distrito. Como dijo el entrevistado antes mencionado: *“Acá nadie arreglaba una calle, nadie cambiaba una lamparita, nadie cuidaba las plazas; todo lo público, todo lo común, estaba hecho un desastre.”* Así, comenzaron una serie de acciones destinadas a garantizar la limpieza e higiene urbanas, cambiar luminarias, arreglar baches, mejorar plazas, en definitiva, revalorizar el espacio público urbano.

Parece posible pensar que éstas políticas tuvieron alguna incidencia en la reelección del Intendente. Por supuesto sin desconocer que tanto la imagen de administración transparente y confiable lograda en los primeros tres años de gobierno, sumado a los beneficios del contexto económico fueron determinantes al momento de la elección. No es casual el nombre de la alianza con el que el Intendente logró su segundo mandato: *“San Martín con honestidad y trabajo”*.

Los números de la reactivación son insoslayables, obsérvese el anexo adjunto. Sobre este hecho, el gobierno montó una agenda más amplia que apuntó a atender cuestiones de mayor plazo, tales como la generación de mano de obra calificada faltante en el distrito, mayor acercamiento y comunicación con la ciudadanía en general y la promoción de la participación de las organizaciones comunitarias en particular, así como el mejoramiento de la infraestructura y el desarrollo de instrumentos de vinculación e información comercial. Señala otro funcionario entrevistado: *“Por un lado la reconstrucción del tejido productivo por parte de la Secretaría de Industria y Comercio, y por otro lado la reconstrucción del Municipio por parte de la Secretaría de Infraestructura (...) esos son dos pilares fundamentales. Lo otro es tener una visión prospectiva a través de la creación de estos dos planes, el Plan Estratégico y el Presupuesto Participativo.”*

Esta etapa, según destacan varios entrevistados, implica un mayor desafío por haber modificado “lo esperable” por la ciudadanía, manifestando la iniciación de una nueva etapa histórica en San Martín en términos de gestión pública. Tal como se señala en la literatura respecto de las viejas y nuevas funciones del órgano municipal, San Martín ha llegado a una etapa madura a partir de la cual es deseable que se exija cada vez más en eficiencia y calidad de servicios. Uno de los subsecretarios de la Intendencia menciona en ese sentido: *“...el ciudadano lejos de reclamar menos reclama más, entonces se fueron abriendo mayores demandas respecto al municipio. Ya no es solamente*

necesario que le levanten la basura o el montículo o el cambio de las luces o que arreglen la calle, sino que ahora quiere que se mejore el hospital, que mejore la asistencia social, va habiendo mayores demandas, y ahí está el desafío, no solamente quedarnos con lo que sabemos que es muy visible, lo concreto el ABC de un municipio, sino también avanzar cualitativamente en la mejora del servicio al contribuyente.”

En conclusión, desde lo discursivo aparece claramente una voluntad de cambio por parte de los actores en relación a las funciones “nuevas” del municipio, mediada por el contexto económico, social y político por el que atravesaba el gobierno municipal en dicho momento. En el siguiente apartado, podremos analizar si estas acciones priorizadas que componen la agenda de gobierno se corresponden con las prioridades presupuestarias.

LA AGENDA DE GOBIERNO SEGÚN EL PRESUPUESTO

El presupuesto ejecutado del municipio se estructura entorno a grandes divisiones, llamadas finalidades, que contienen las áreas de gobierno y las partidas en las que se imputan los gastos. Estas son: Administración General, Salud Pública, Servicios Públicos, Obras Públicas, Bienestar Social, Honorable Concejo Deliberante (en adelante HCD)¹³, Deuda Flotante¹⁴, Devolución de Tributos¹⁵ y Deuda Consolidada¹⁶.

Desde el punto de vista del organigrama municipal, la mayor parte de estas finalidades reflejan los gastos de las áreas, ya sean secretarías, subsecretarías, direcciones y para el año 2006 programas¹⁷. En relación a Administración General, ésta contiene: Intendencia, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Industria y Comercio, Secretaría de Economía y Hacienda¹⁸, Subsecretaría de Cultura¹⁹. Salud Pública registra los gastos de todas las áreas de la Secretaría de Salud. Servicios Públicos y Obras Públicas reflejan los gastos de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, que fue

¹³ Lógicamente el HCD no debe tomarse en cuenta a la hora de analizar las prioridades, dado que se trata de un ente autárquico.

¹⁴ Esta deuda refleja las deudas del municipio que fueron comprendidas pero que no paga en ese ejercicio.

¹⁵ Esta finalidad no posee relevancia en el gasto pero cabe especificar que imputa los tributos pagados de más por los contribuyentes.

¹⁶ La deuda consolidada es aquella que ya fue reconocida por el municipio y cuyo pago reprograma.

¹⁷ A partir de ese año se modificó la forma de imputación del gasto, desagregando cada área en programas.

¹⁸ Esta secretaría cambió de nombre. En un principio se denominó Economía y Obras Públicas y luego, Economía y Hacienda, pero mantuvo a lo largo de los años analizados prácticamente las mismas competencias.

¹⁹ Esta subsecretaría también cambió de nombre, ya que antes se llamaba Cultura y Educación.

desdoblada en el año 2005, volviendo a su división del año 2000. Bienestar Social, en tanto, contiene las erogaciones de la Secretaría de Desarrollo Social.

En primer lugar, para ofrecer una perspectiva general de la composición del gasto municipal, presentaremos el promedio obtenido de las finalidades a lo largo de los siete años de la gestión Ivoskus.

Así, el promedio más alto lo constituye la finalidad Servicios Públicos con un 30.8 por ciento del gasto total. Le sigue Salud Pública con un 23.8 y Administración General con un 23.7 por ciento. Como se dijo, ésta última contiene cinco áreas, y para el año 2006 registrará incluso los gastos del Honorable Concejo Deliberante. Luego, Bienestar Social le seguirá muy abajo con el 6 por ciento del gasto y Obras Públicas con un 5.7. Y si bien no se considerará en lo que sigue del análisis, cabe mencionar que la Deuda Flotante alcanza un 4.8 por ciento y la Deuda Consolidada un 1.6 por ciento.

De esta manera, podemos obtener una primera mirada acerca del gasto aunque encontrará variaciones de año a año. A los fines de considerar si existieron cambios en la gestión Ivoskus, conviene aumentar la lupa y observar detenidamente los números.

Analizando el gasto según la finalidad, entonces, puede notarse que Administración General gasta el 27.8 por ciento en el año 2000, desciende al 21.3 en el 2003, al año siguiente se recupera en un 23 por ciento, y en los años 2004 y 2005 desciende otra vez levemente. Como se vio más arriba, esta finalidad es de las más importantes en la estructura de gastos, sin embargo, al no encontrar reflejo directo en el organigrama del municipio, parece más acertado expresar los datos que la componen según las áreas de gobierno, como se verá más adelante.

En cuanto a la finalidad Salud Pública, el gasto para el año 2000 se encontraba en un 24.4, al año desciende al 23 por ciento para recuperarse al año siguiente a 26 puntos. En el año 2003 comienza a descender hasta alcanzar un 20.9 por ciento para el 2005. Se recupera un 2.7 al año siguiente. Debe subrayarse, que los gastos correspondientes al funcionamiento de los hospitales municipales constituyen la parte mayoritaria.

En lo referido a Servicios Públicos, debe decirse que en el año 2000 gastaba el 25.8 por ciento del presupuesto total, descendiendo al año siguiente pero remontando puntos hasta el año 2005 con

un 40.1, y descendiendo nuevamente a un 27.5 por ciento en el 2006. Deben aclararse aquí, dos cuestiones. Una, es que ésta finalidad contiene los gastos del servicio de recolección de residuos, gastos de los más altos para los municipios. Segundo, que el descenso del último año se debe al traspaso de un área de esta secretaría a Obras Públicas.

Por su parte, Obras Públicas mantiene un gasto bajo que va del 2.8 por ciento al 4.6 en el 2003, descendiendo los años subsiguientes, a excepción del 2006 en donde aumenta al 16 por ciento. Aquí se “compensa”, por la razón esbozada anteriormente, la baja en Servicios Públicos.

En cuanto a Bienestar Social, en el año 2000 comprometía un 4.8 por ciento del presupuesto ejecutado. Aumenta a partir de allí sostenidamente hasta alcanzar en el año 2006 un 8.3 por ciento.

Si observamos, ahora, la evolución del gasto por área, debemos agregar la mirada pormenorizada de la finalidad Administración General, dado que el resto de las finalidades se corresponden con el organigrama municipal.

En orden de importancia, la Secretaría de Economía y Hacienda, que promedia un 9.4 por ciento sobre el total del gasto, comienza en el año 2000 con un 12.4 y desde allí desciende hasta el año 2003 con un 8.2 por ciento. Al año siguiente se recupera a un 9.7 para luego descender hasta completar la serie en 2006 con un 6.1 por ciento.

En cuanto a Gobierno, puede decirse que pierde año a año participación en el gasto total, comenzando en la gestión Ivoskus con un 8.7 por ciento hasta descender al 6.8 en el año 2006.

Intendencia, por su parte, comienza con un porcentaje de 1.8 en el año 2000, alcanza un 3 por ciento para el 2003, y desciende desde allí hasta sumar 4.4 puntos en el año 2006.

Industria y Comercio, por el contrario, comienza en el año 2000 con un 0.7 por ciento para ir aumentando paulatinamente hasta llegar al 1.9 en el año 2006.

El área de Cultura comienza en un 3.6 por ciento en el año 2000, para luego descender significativamente a un 1.7 en los años 2004 y 2005, y recuperarse levemente al año siguiente con un 1.9. Cabe mencionar aquí que éste área fue creada en el año 2000 con rango de subsecretaría (de

Cultura y Educación), y en el año 2006 fue transformada en programa dentro de la finalidad Administración General.

Las Delegaciones Municipales, por su parte, alcanzan únicamente el 0.5 por ciento en el año 2002 pero finaliza en el 2006 con el 0.4 por ciento, al igual que como empezó en el 2000. Estos datos se muestran porque se encuentran discriminados en el presupuesto, pero muchos otros organismos (direcciones generales) de igual jerarquía con mayor gasto no se identifican con tanta facilidad.

Así, puede observarse que el área de mayor gasto ejecutado es Servicios Públicos que ha comenzado la gestión Ivoskus con rango de secretaría para luego unificarse con Obras Públicas, y volver a desdoblarse en el año 2005. De todas maneras, como se explicitó, el gasto siempre ha sido contabilizado por separado, por lo que de todas maneras la importancia de Servicios Públicos a lo sumo aumenta alrededor de un 6 por ciento cuando estaban juntas, pues la Secretaría –o subsecretaría, dependiendo del momento- de Obras Públicas, por sí sola nunca tuvo gran peso en el gasto total.

La Secretaría de Salud como se dijo, promedia el 23.7 por ciento y alcanza así el segundo lugar en importancia sobre el gasto.

Bastante más abajo, y ya desagregando la finalidad Administración General, se encuentra la Secretaría de Economía y Hacienda con un promedio del 9.4 puntos porcentuales.

Sigue la Secretaría de Gobierno con un 7.2 por ciento sobre el gasto, luego Desarrollo Social con el 6, y si consideramos aislada la Secretaría de Obras Públicas, tal como está hoy, continúa con un 5.7 por ciento.

Con menor importancia en el gasto, se encuentra Intendencia con un 3 por ciento, luego la Subsecretaría de Cultura (más tarde programa) con un 2.2, y por último Industria y Comercio con un 1.1 por ciento sobre el total. El último lugar es ocupado por las Delegaciones Municipales, como ya se habrá advertido.

RESULTADOS PRELIMINARES

Desde el punto de vista de las funciones municipales, se puede apreciar que aquellas correspondientes a las tradicionales tienen un indudable peso en el gasto, tal como lo muestra la

literatura. Si sumamos los promedios anuales de Servicios Públicos, Economía y Hacienda, Gobierno, Obras Públicas e Intendencia, áreas en las que se concentran las funciones tradicionales de los municipios, obtenemos una cifra que supera el cincuenta por ciento del total gastado (56.5 %). Si a ello añadimos los porcentajes de las deudas (flotante y consolidada) y la finalidad correspondiente a los gastos del HCD (9.5%), el porcentaje sobrepasa el 65 por ciento. En relación a los servicios sociales (Salud, Desarrollo Social y Cultura), podemos decir que juntos pueden alcanzar el 32 por ciento del presupuesto. Quedaría por sumar el área de Industria que contiene una parte orientada a la fiscalización, y otra al apoyo de las actividades económicas del distrito. De todas maneras, como se vio, alcanza apenas un poco más del 1 por ciento.

Esto nos muestra una estructura municipal dedicada a reproducirse y a cumplir con las típicas exigencias de sus funciones, que recordemos eran: por un lado, la planificación física de la ciudad, la regulación de la construcción de obras, de la actividad económica y las relativas a la convivencia; por otro, las funciones sociales asistenciales; y por último, la función administrativa referente a la gestión de recursos económicos y humanos.

Gral. San Martín, evidentemente no escapa a la realidad de su especie, lo que hace constar una vez más la necesidad de una reforma de este nivel de estado. Sin embargo, dentro de esa constricción estructural, pudieron observarse *modificaciones paulatinas* que permitieron la modelación de una agenda compuesta por políticas con algún grado de novedad para San Martín.

Para ser más precisos, pasemos entonces a analizar cuáles fueron los pequeños cambios de los que hablamos. Deteniéndonos en una mirada por área y sus funciones, observamos que la unidad Intendencia ha incorporado desde 2003 la Subsecretaría de Planeamiento Estratégico, si bien en el presupuesto se constata con claridad recién en 2006. Esto es producto de las modificaciones en la imputación del gasto, las que se relacionan con las adaptaciones que el municipio debe hacer de su sistema presupuestario por exigencias de la provincia²⁰. Esto puede verse como una incorporación novedosa, ya que se agrega a las funciones que realizaba el área como prensa, legal y técnica, ceremonial, y algunas acciones de cultura, como la administración de museos.

²⁰ Para el año 2008, Gral. San Martín debe estar incorporado al Programa RAFAM, establecido en el Decreto provincial 2980/00. Este nuevo sistema de administración financiera y de recursos reales recoge los postulados del modelo nacional aplicados desde 1992, pero agrega sistemas no contemplados allí. Los sistemas que componen el RAFAM en la provincia son nueve, y entre ellos se encuentra el sistema presupuestario que implica el ordenamiento de partidas por programas.

En lo que hace a Gobierno, cabe destacar la reducción del gasto de casi el 2 por ciento entre el año 2000 y el 2006, recordando que tiene a su cargo las delegaciones municipales, el área de inspección general, comunicación y publicidad y propaganda (básicamente con acciones de control y registro), la asesoría jurídica y defensa civil.

Economía y Hacienda también ha reducido significativamente sus gastos en un 6.3 por ciento desde el inicio de la gestión Ivoskus hasta fines de 2006. La misma se ocupa de la administración tributaria y su fiscalización, la contaduría, la tesorería, las compras y los suministros, lo relativo a presupuesto y finanzas, así como también maneja los sistemas informáticos, la capacitación al personal y lo referente a la administración de recursos humanos y liquidación de haberes. Otro dato llamativo, es que ha puesto en marcha desde 2005 los planes piloto de Presupuesto Participativo.

Es importante señalar que Industria y Comercio ha aumentado su implicancia presupuestaria en un 1.2 por ciento. Y aún es más interesante destacar que éste área, si bien incluye funciones de fiscalización y control como en parte el área de medio ambiente y como las habilitaciones de comercios e industrias, desarrolla varias acciones de promoción económica tales como: incubadoras de empresas, gestión externa, un programa de beneficios para el consumo local y la promoción de consorcios exportadores y redes productivas.

El área de desarrollo social aumentó significativamente los gastos en los últimos dos años analizados, si bien ha sido constante su crecimiento. Ésta contiene centralmente acciones de carácter asistencial referidas a infancia y familia, programas alimentarios, coordina los programas nacionales y provinciales tales como los de empleo, el Plan Vida, el Pro-Huerta, lleva adelante acciones destinadas a atender a personas con capacidades diferentes, jóvenes y adultos mayores, gestiona los hogares municipales, atiende los comedores comunitarios y desarrolla acciones deportivas.

El área de Salud, por su parte, reduce el gasto en un 2 por ciento desde principio a fin de la serie, destacándose que ésta reducción no es muy importante dado los altos porcentajes que maneja, oscilando entre el 20 y el 24.4 por ciento. Ésta tiene a su cargo el manejo de los hospitales municipales (Thompson, Marengo y Fleming), articula acciones con el hospital provincial (Belgrano), atiende 16 centros de atención primaria y gestiona programas especiales de prevención y asistencia de salud implementando muchas veces aquellos correspondientes a otras jurisdicciones.

Por último, el área de Servicios Públicos y Obras Públicas, ya se ha mencionado que ha habido un traspaso de dependencia que ha determinado la llamativa modificación en el último año, pero se debe agregar que las modificaciones en los precios de los insumos y de los servicios también pueden haber contribuido a ajustar el presupuesto de un año a otro. Como se habrá visto, esto sucede en los años 2001 a 2005.

Como primera conclusión podemos advertir, respecto de la agenda de gobierno, que mientras en el plano discursivo pueden identificarse dos agendas, una en cada mandato coincidiendo con el momento pre y post devaluación, en la agenda presupuestaria no aparecen distinciones tan claras. Debe hacerse la salvedad de que recién en el año 2006, y como producto de un cambio técnico en la imputación del gasto, se plasma una agenda acorde a lo transmitido por los actores.

Por otro lado, existe una agenda mayoritariamente compuesta para afrontar problemas apremiantes, impuestos al gobierno, antes que una agenda de problemas escogidos (Hisrichman, 1981, citado en Gerchunoff y Torre, 1997:156).²¹ Y esto tanto más en la primera gestión Ivoskus que en la segunda, por la particularidad de la deuda heredada por la gestión previa a Ivoskus como por los contextos tanto de crisis y reactivación económica. Dichos contextos han restringido más (1999-2002) o menos (2003-2006) el accionar del municipio. Como cuestiones impuestas también pueden entenderse las viejas funciones municipales, ya que hoy ningún municipio podría desatenderlas.

No ha podido agregarse, por una cuestión de espacio, el análisis de las erogaciones en gastos corrientes y de capital, que sin duda refuerzan estas ideas. Pero alcanza con mostrar el comportamiento de las áreas con sus respectivas funciones, para dar una idea de las similitudes que podrían encontrarse con otros municipios de la metrópolis bonaerense, en el sentido que lo expresa la literatura.

A su vez, contrastando esta información con la agenda declarada por los actores, podemos decir que los cambios se presentan cronológicamente antes que los reflejados en el presupuesto. Una posible explicación de este hecho es que comunicar intenciones de resolver un problema es una acción más fácil de poner en práctica y que no requiere acaso costo alguno, como sí ocurre con la implementación efectiva de dichas acciones. Pero, sin duda y es esperable que así sea, los cambios que calan hondo en la burocracia estatal, es decir, en su organigrama, presupuesto, en su personal,

²¹ Esta advertencia es deudora de los comentarios hechos por Guillermo Alonso en el marco de los debates del proyecto de investigación "Política y gestión en el conurbano bonaerense". Debates que también han originado la producción de este *paper*. 20

operan más lentamente que las palabras. Por otra parte, cabe la duda si este relato “acelerado” no se debe a la manera retrospectiva de recuperar los acontecimientos, pues los entrevistados deben hacer un esfuerzo por recordar años atrás y tal vez esta no sea la primera vez que lo hacen, de tal modo que construyen un discurso acerca del pasado como si las acciones concretadas hubieran sido planeadas desde el inicio.

También, los cambios en la agenda aparecen de una manera más marcada en el plano discursivo que lo registrado en el presupuesto. Esto aparece con mayor claridad en el segundo período de Ivoskus. Pasados los años críticos, uno creería –siguiendo lo expresado por los funcionarios- que se han volcado recursos fenomenales en lo que hace a Obra pública e Industria y Comercio; sin embargo, como se ha mostrado, apenas existen tendencias que se dejan ver si se mira al final del recorrido y no detenidamente año por año.

Se pueden ensayar algunas implicancias de estos hechos relevados. Una primera puede decirnos que una prioridad expuesta a la comunidad por los decidores públicos no necesariamente cuesta dinero. Incluso en las iniciativas más difundidas y comunicadas hasta el hartazgo, éstas pueden tener bajísimos costos para el erario público, y por ende para los ciudadanos. No obstante marcan un estilo de gobierno. A modo de ejemplo, las políticas de fomento al desarrollo económico que lleva a cabo Industria y Comercio ocupan los últimos lugares en el gasto, sin embargo aparecen como la principal preocupación para los actores. También, teniendo en cuenta el perfil productivo del distrito (ver Anexo), debe cuestionarse hasta qué punto estas políticas no son impuestas en el sentido antes mencionado. Y, por otra parte, y como la otra cara de la moneda, este perfil del territorio le permite al gobierno “montarse” sobre una situación en la que poco tiene para perder. En el plano de las especulaciones, los empresarios deben encontrarse al menos conformes con que ésta sea una preocupación del municipio, la ciudadanía nunca desaprobó el apoyo a un sector que le ha dado trabajo a San Martín por años y que sufrió las consecuencias de su debacle y, por último, al Intendente no le costaría mucho más que expresar la voluntad política de apoyar, acompañar y promover este tipo de iniciativas. En definitiva, los recursos que no tiene en el presupuesto, los invierte directamente el actor privado. ¿O no hacen falta más recursos?

De esta pregunta se desprende una segunda implicancia, que llevaría a pensar si aquello no ocurre en función de la naturaleza de la política pública. Ésta determinaría, por un lado, el costo mínimo que debe pagar el estado para poder ofrecer el servicio, así como plantea la movilización menor o mayor de actores involucrados cuyos intereses se verán afectados. Por ejemplo: en cuanto a los

costos, el servicio de residuos siempre será más caro que los comedores comunitarios, mantener los hospitales más que el bacheo, e implementar el plan estratégico menos que las acciones de inspección; y en cuanto a la movilización de actores, en el caso de los residuos se ven afectados miles de contribuyentes y en los comedores si bien será menos la cantidad de beneficiarios, éstos probablemente estarán más organizados; en los hospitales trabaja buena parte de los empleados municipales, en tanto el bacheo afecta a una cantidad considerable de ciudadanos que transitan las calles; y mientras el plan moviliza a las instituciones activas del distrito, las inspecciones suponen aumento de los ingresos municipales. Así podríamos contrastar políticas y encontrar elementos de rigidez que caracterizan a unas y otras. Lo que nos lleva a concluir es que se acota –aún más- el margen de maniobra en la selección de prioridades por parte del gobierno.

A su vez, esto llevaría a pensar que existen dos tipos de condicionamientos en la construcción de la agenda municipal de gobierno. Cada gestión puede marcar matices respecto de sus antecesoras, pero hay sin embargo un importante condicionamiento –positivo y/o negativo- de lo que ha ocurrido con anterioridad. También, como se ejemplificó, existe un condicionamiento proveniente del tipo de políticas contenidas en las competencias y funciones municipales, que en general no son escogidas por los decisores públicos. Además, si bien desde lo declamado pueden existir maneras muy diferentes de ejercer el liderazgo en la política del distrito y en la gestión del municipio, como se observa comparando a Ivoskus del primer período con Ivoskus durante el segundo período, las constricciones estructurales están allí, gobierne quien gobierne.

Por último, una reflexión obligada que resulta de este estudio es que no todas las acciones gubernamentales se reflejan en los números, e incluso tardan en incorporarse a la estructura del municipio, sin embargo tienen una gran significancia en la alteración del estado de cosas de la comunidad. La acción social siempre construye materialidad y es simbólica, y como tal no puede restringirse a su aspecto formal. Así, la agenda desencadena más procesos sociales que la estructura burocrática, impactando fuertemente en la dinámica social y política. Pero, seguramente, para producir cambios profundos en la sociedad se deberán plasmar en altos grados de institucionalidad.

ANEXO: BREVE DESCRIPCIÓN DE GRAL. SAN MARTÍN

El distrito bajo estudio se encuentra en la zona norte del Conurbano Bonaerense²², dentro de la Provincia de Buenos Aires, limitando con San Isidro, Vicente López, Tres de Febrero y San Miguel, y al este con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Partido de Gral. San Martín nació a partir de la instalación de la línea ferroviaria que conectaba originalmente la Capital Federal con la ciudad de Campana, provincia de Buenos Aires²³. Debe su crecimiento al desarrollo industrial de mediados de siglo pasado, en el período de industrialización sustitutiva de importaciones, el cual le imprimió el perfil productivo que hasta hoy mantiene, a pesar de la política desindustrializadora comenzada en la dictadura (1976-1982) y profundizada durante el gobierno menemista (1989-1999).

El perfil social del partido y sus vecinos

Según los datos relevados por un estudio realizado por la Universidad de San Martín (2005), podemos describir el distrito desde algunos indicadores sociales y observarlos en relación a los partidos vecinos, dada su interrelación en el ámbito urbano. El territorio de Gral. San Martín tiene una superficie total de 56 km² altamente urbanizados. La densidad poblacional es de 1193.2 habitantes por metro cuadrado en la zona, mientras que para Gral. San Martín es de 7198.3.²⁴ El partido contaba en 2001 con 403.107 habitantes, si bien funcionarios del área de acción social del municipio estiman que el censo omitió cerca de 100.000 personas que se encuentran en situación de extrema pobreza residentes en villas miseria, por las dificultades en el acceso al territorio.

La zona central del distrito es la que mejores condiciones socioeconómicas posee, degradándose a sus alrededores hasta llegar a niveles altos de indigencia en los límites del distrito. La zona más castigada está localizada a partir de la Av. Márquez hacia los límites con el Partido de San Miguel, ex Gral. Sarmiento. Su paisaje urbano se conforma con viviendas residenciales y gran cantidad de locales comerciales e industriales.

²² Dicha área está integrada, según el INDEC, por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 municipios de la provincia que la rodean en forma conurbada. A partir de agosto de 2003, el INDEC pasó a denominar esta zona Gran Buenos Aires, dejando de lado la palabra “conurbano”. Sin embargo, en este trabajo se utilizará la antigua denominación.

²³ San Martín fue fundada en el año 1864 por decreto del Gobierno Provincial. (<http://www.sanmartin2010.gov.ar>)

²⁴ Cabe aclarar que cuando no se hace mención al distrito bajo estudio, los niveles del indicador que se muestran corresponden a la media de la zona.

Gral. San Martín se define por una situación de polarización social: combina indicadores sociales alarmantes (vivienda, nivel de instrucción, cobertura de salud, desempleo, etc.), con valores semejantes a las mejores situaciones de la zona norte del Conurbano. La incidencia de la pobreza en los hogares, según el índice de NBI es de 9.7%. Ello muestra que el promedio de hogares de la zona está en mejores condiciones de vida que el conjunto de los del GBA y los de la provincia. El partido de Tigre y en menor medida San Fernando y Gral. San Martín se asemeja más a los partidos de fuera de la zona que a los otros tres de la propia. Gral. San Martín cuenta con un 11% de hogares con NBI, siendo el partido en el que descendió menos la pobreza.

En cuanto al estado de la vivienda, se observa que el 11% es considerada deficitaria, mientras que para la provincia alcanza al 20% y la región un 34% (GBA). Debe resaltarse la subestimación de los hogares localizados en villas miseria y/o asentamientos. En relación a los indicadores referidos a la salud, el 42% de la población carecía de cobertura médica. El 76% de los establecimientos hospitalarios pertenecen al nivel municipal. Es de destacar que los partidos con mayores tasas de mortalidad general son las de Vicente López, Tres de Febrero y San Martín. Una explicación posible es la población envejecida y la pérdida de planes de cobertura médica producida durante la última década.

Respecto al nivel de estudios alcanzados, el 47% de la población de la zona cuenta con estudios primarios completos o secundarios incompletos, el 30% tiene secundario completo o inició el nivel superior, el 11% completó estudios superiores (universitarios o no universitarios) y el 12% no tiene instrucción o tiene primario incompleto. En Tigre, San Fernando, Gral. San Martín y Tres de Febrero la proporción de alumnos que asisten a establecimientos públicos superaba el promedio de la zona, el cual alcanza el 57% para el sector público y 43% para el privado.

En cuanto a la participación de la población en la actividad económica, se puede decir que el total de la PEA de la zona norte representaba poco más que el 20% del GBA. En el 2001, el 59.4% de personas de 14 años y más era económicamente activa, es decir tenía una ocupación o buscaba trabajo (era desocupada). La tasa de desocupación para el total de la región alcanzaba al 29% de la PEA, siendo un 34% para las mujeres y un 25% para los varones. Los partidos que más aportan a la PEA de la zona son Gral. San Martín con un 23% del total y Tres de Febrero con un 20%. Ellos también contribuían con el mayor caudal de desocupados (46%). La mitad de los ocupados se encontraba entre los 25 y 44 años, el 35% tiene más de 45, y el 14% tiene entre 14 y 24. El 56% de los ocupados completó el nivel secundario.

Debe tenerse en cuenta que los datos presentados fueron relevados con anterioridad a la agudización de la crisis de fines de 2001 y, según se ha difundido recientemente, algunos datos parecen haberse modificado sustancialmente desde ese momento a la actualidad. Según un reciente estudio (Ivoskus, 2007), la Dirección de Empleo de la Secretaría de Acción Social del Municipio de Gral. San Martín informa que para el año 2003 los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar ascendían a 30.000 mientras que para mayo de 2006 alcanzaba a 16.893 personas.

El perfil productivo de Gral. San Martín

La situación social de San Martín se relaciona estrechamente con la suerte que corrió el sector de las pequeñas empresas manufactureras del municipio. Desde una mirada histórica, el distrito tuvo una etapa de gran desarrollo industrial a partir de mediados de siglo pasado debido a la política de industrialización sustitutiva de importaciones, caracterizada por un fuerte proteccionismo estatal hacia la industria local orientada a abastecer el mercado interno. Las industrias textiles y metalúrgicas vieron su instalación y expansión en aquel período, impulsando poco tiempo después el surgimiento de las pequeñas y medianas empresas como parte de la cadena productiva.

A partir de las medidas de liberalización económica de la dictadura del '76, las pequeñas y medianas empresas –en especial las industriales–, sufrieron un primer embate. A partir de los años 90, políticas aperturistas mediante, se profundizó escandalosamente el proceso –bien llamado– desindustrializador. Principalmente a través de la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad, y luego continuando con las políticas de las décadas anteriores se debastaron las fortalezas conseguidas por el sector.

Un estudio muestra, para el período 1990-2002, que la mayoría de las empresas de la zona eran pymis; que el deterioro del sector en el distrito fue menor en relación a la provincia y la nación; y que las actividades más extendidas fueron la metalmecánica, luego alimentos y bebidas, seguidas de la actividad petroquímica y la textil (Chiaramonte, 2004).

En relación al personal ocupado se destaca que en relación a 1985, en 1994 había un 20.4% menos de mano de obra empleada en la rama y casi un 30% en relación a 1974. También los datos referidos al tamaño de los establecimientos entre 1974 y 1994 decrecieron, por lo que podría decirse que además de la expulsión de la mano de obra se verificó una contracción hacia establecimientos de menor tamaño. Por su parte, el salario medio registra un deterioro del 26.7% respecto de la

década anterior y un aumento en relación a 1974, pero al observarse la variable en el año 1964 se indica una disminución de la tasa de explotación de mano de obra.

Un censo económico realizado en 2005 (USAM-MGSM, 2005), muestra algunos cambios significativos respecto a lo ocurrido hasta el 2002.²⁵ En relación a la participación sectorial en la actividad económica se observa, en primer lugar, a los productos elaborados de metal representando un 22.3%. Le sigue en orden de importancia el rubro textil con el 11.6%, luego el rubro caucho y plástico con un 11.3% y más abajo encontramos el rubro alimentos y bebidas con el 9.8%.

Es llamativa la cifra que sostiene que un poco más del 15% de las empresas ha comenzado su actividad durante el período 1991-1995 y 1996-1999, mientras que un 32.6% lo ha hecho desde el año 2000 en adelante. El Censo muestra un crecimiento de la ocupación del 35% entre los años 2003 a 2005, y el número de ocupados por local fue en promedio de un 15%. El tamaño de los locales por cantidad de ocupados se distribuye alrededor de un 33% para los rangos de entre 2 a 5 y 11 a 50 ocupados, alrededor de un 22% en el rango intermedio de 6 a 10, mientras que los establecimientos de más de 50 ocupados representan no más del 7%. El estudio también establece que en el 10% de las industrias se concentra el 56.4% de los trabajadores. El total de ocupados en la industria es de 38.200 personas. Por otra parte, 8 de cada 10 ocupados es asalariado y 1 de cada 10 es socio o propietario.

El principal destino de ventas de las empresas es el resto del país (72.2%) y en segundo lugar es la misma localidad (24.4%). El 17.5% de las industrias son exportadoras.

Para situar el análisis de las políticas del municipio, no podemos dejar de hacer mención a lo ocurrido en el campo de la política propiamente dicha. Por ello, a continuación se describen algunos resultados de las elecciones correspondientes a los años 1999, 2001, 2003 y 2005 en las que hubo dos elecciones para cargos ejecutivos y cuatro para legislativos, en base a la información brindada por el Ministerio del Interior de la Nación.

La política en Gral. San Martín

²⁵ El Censo Industrial San Martín 2005. Impulsando el desarrollo local realizado por la Escuela de Economía y Negocios, UNSAM y Municipalidad de General San Martín alcanzó un total de 2828 locales de los cuales 2019 estaban activos y el resto (809) inactivos. Del total de manzanas detectadas (3318) se recorrieron 3132.

Según los datos del Ministerio del Interior²⁶, en las elecciones del año 1999, en el distrito de Gral. San Martín la Alianza liderada por Fernando de la Rúa ganó casi con el 49% de los votos para la presidencia, y con un poco más del 40% para las categorías que le siguen (diputados nacionales, gobernador y diputados provinciales). Fue secundada por la Concertación Justicialista, sumando alrededor del 30% en todas las categorías elegidas. Para el caso de las elecciones locales, el Intendente Ricardo Ivoskus fue elegido a través de la lista de la Alianza con casi el 43% de los votos y también le siguió la Concertación Justicialista con el 27.59%.

En el año 2001, las elecciones se caracterizaron por una gran dispersión de los votos. El Partido Justicialista alcanzó para las tres categorías de fórmulas el primer lugar: nuevamente alrededor del 30%. La Alianza ocupó el segundo lugar, obteniendo casi el 14% en las tres categorías. Para las elecciones a nivel municipal, la Alianza disminuyó notoriamente su caudal de votos como en el nivel nacional, sumando apenas el 14.12%. El Partido Justicialista sumó entonces el 26.08%. Lo llamativo de esta elección es el alto porcentaje de votos nulos (el 18%).

Para las elecciones presidenciales de 2003, que fueron desdobladas del resto y efectuadas ese mismo año, los partidos más votados fueron: casi un 26% para el Frente para la Victoria, el 17.82% para el ARI; 14.25% para el Frente por la Lealtad; y 14.74 para el Movimiento Federal p/ Recrear.

El Partido Justicialista rondó el 33% de los votos para diputados nacionales y provinciales, gobernador y vice. Le siguió el ARI con un 21.21% a diputados nacionales, el 18.38% a gobernador y vice, y 24.20% a diputados provinciales. Acción Federal por Buenos Aires suma 14.58% de los votos, 17.37% para gobernador y 13.81% para diputados de la provincia. El Frente Popular Bonaerense alcanza a diputados nacionales casi el 11%, el 12.57% para gobernador y vice, y el 10% para diputados provinciales. Por último, cabe destacar la actuación de la UCR, dada la trayectoria radical del Intendente Ivoskus, que en esta elección no supera los 4 puntos en todas las categorías elegidas. La cantidad de electores para esta elección fue la más baja del período analizado, llegando a un mínimo del 68% y no superando el 72%.

Para el año 2003, a nivel local, en primer lugar apareció la Alianza San Martín con Honestidad y Trabajo, la cual le dio la reelección al Intendente con el 31.37% de los votos; le siguió el Partido Justicialista con el 27.30% y más abajo la Alianza por Recuperar San Martín con un 12.3%.

²⁶ Fuente: www.mininterior.gov.ar

La UCR tanto en estas elecciones como en las posteriores del año 2005 no alcanzó el 3.5% de los votos. Este mismo año, la Alianza liderada por el Intendente obtuvo el 33.31%, mientras que el Frente para la Victoria le siguió con el 29.24% de los votos.

Actualmente, el Concejo Deliberante de San Martín se encuentra representado de la siguiente forma: 8 concejales para el ARI-Alianza San Martín con Honestidad y Trabajo, 7 concejales del Frente para la Victoria, 5 concejales del PJ, 1 para la Alianza José Hernández, y 1 para la Alianza Recrear San Martín.²⁷

²⁷ Fuente: www.concejodeliberantesanmartin.gov.ar

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. (1993) “Estudio Introductorio”. En “Problemas públicos y agenda de gobierno”. Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial, México.

Chiaramonte, M. (2004) “El sector de las pequeñas y medianas industrias del Partido de San Martín frente al proceso de desindustrialización: 1990-2002.” Universidad Nacional de Gral. San Martín. Tesis de Maestría. Buenos Aires, agosto.

Cormick, H. (1997) “Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del conurbano bonaerense”. En: García Delgado, D. (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires. Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

Gerchunoff, P. y Torre, J. C. (1997) “Argentina: la política de liberalización económica bajo un gobierno de base popular.” En Menno Vellinga (coord.) “El cambio del papel del estado en América Latina”. Siglo Veintiuno Editores, México.

INDEC. ¿Qué es el Gran Buenos Aires? INDEC, Buenos Aires, s/f.

Iturburu, M. (1999) “Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local”. INAP, Buenos Aires.

Ivoskus, D. (2007) “La industria pyme exportadora del Partido de Gral. San Martín”. Tesis de Maestría en Desarrollo Local UNSAM- UAM, Buenos Aires.

Lechner, N. (1997) “Tres formas de coordinación social”. En Revista de la CEPAL N° 61, Santiago de Chile.

Ley Orgánica de Municipalidades. Decreto 06769/58 y sus modificatorias. En www.gob.gba.gov.ar.

Madoery, O. (2001) “El valor de la política de desarrollo local”. En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comp.), “Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local”. Homo Sapiens, Rosario.

Madoery, O. (2007) “Política de Desarrollo Endógeno. La construcción de capacidades de desarrollo”. Tesis doctoral en Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires.

Mayntz, R. (1998) “Nuevos desafíos de la teoría de la Governance”. En www.iig.com.

Meny, Y. y Thoening, J.C. (1992) “Las políticas públicas.” Editorial Ariel, Barcelona.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. (1998) “10 Años en la relación fiscal Nación, provincias y municipios. Tomo II: Municipios.” Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Buenos Aires.

Ministerio del Interior de la Nación. Escrutinios definitivos. Elecciones 1999, 2001, 2003, 2005. En www.mininterior.gov.ar.

Navarro, C. y Ramírez, M. A. (2006) “Modelos de gobernanza local”. Centro de Sociología Política, DT, Sevilla.

Ollier, M. M. (2007) “La política bonaerense: la imbricación nacional y liderazgos”. Revista de Análisis Político de la Sociedad Argentina de Análisis Político. En prensa, Buenos Aires.

Oszlak, O. y O’Donnell, G. (1984) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación.” En Kliksberg, B. y Sulbrandt, J. (comp.) “Para investigar la administración pública. Modelos y experiencias latinoamericanos.” Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Heenares.

Universidad Nacional de General San Martín. (2005) Situación demográfica y social de los partidos del norte del Conurbano Bonaerense. Escuela de Economía y Negocios, CIME, Serie de Estudios Demográficos y Capital Humano n° 1, Buenos Aires.

Universidad Nacional de General San Martín y Municipalidad de General San Martín (2005) “Censo Industrial San Martín 2005.” UNSAM-MGSM, Gral. San Martín.

Vázquez Barquero, A. (2005) “Las nuevas fuerzas del desarrollo”. Antonio Bosch Editor, Barcelona.

Villar, A. (2007) “Políticas municipales para el desarrollo económico social.” FLACSO. Ediciones Ciccus. Buenos Aires.

Páginas web consultadas

Honorable Concejo Deliberante de General San Martín: www.hcdgsm.gov.ar

Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires: www.gob.gba.gov.ar.

Ministerio del Interior de la Nación: www.mininterior.gov.ar

Municipalidad de General San Martín: www.sanmartín.gov.ar

Plan Estratégico de General San Martín: www.sanmartín2010.gov.ar