

Proyecto de Investigación

Ranking Nacional de Municipios



Realizado Por:

Fundación Grupo Innova

Buenos Aires, 6 de Diciembre de 2002

Con el auspicio de:



RESPONSABLES

Dr. Marcelo Bermolén, Presidente. Abogado y docente (UBA). Director de la Comisión de Justicia de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

Nicolás Fernández Arroyo, Director Ejecutivo. Lic. en Ciencia Política (Universidad de San Andrés). Maestría en Acción Política y Participación Ciudadana (Fundación Carolina, España).

Constanza Manfredi, Sub-directora. Lic. en Ciencia Política (Universidad de San Andrés). Especialista en Organizaciones sin Fines de Lucro (U. Torcuato Di Tella - U. San Andrés – CEDES).

EQUIPO DE TRABAJO

Marcelo Cárdenas, Coordinador. Economista (Universidad Católica de La Plata).

Nerina Coria. Asistente.

Investigadores:

Claudio Acosta . Contador Público (UBA).

Ignacio Angeloni. Estudiante de Economía (UBA).

Federico Centeno Lappas. Lic. en Ciencia Política (U. San Andrés). Maestría en Gestión y Diseño de Políticas Sociales (FLACSO).

Maria Celeste Clarembaux. Estudiante de Relaciones Internacionales. (Universidad del Salvador)

Solana Chehtman. Lic. en Relaciones Internacionales (Univeridad Torcuato Di Tella).

Marisa Díaz. Lic. en Relaciones Internacionales. (Universidad del Salvador)

Guillermina Guglielmetti. Estudiante de Economía (U. San Andrés).

Eduardo Lépore. Lic. en Ciencia Política (UCA). Maestría en Gestión y Diseño de Políticas Sociales (FLACSO).

María José Leavy. Tec. en Periodismo (TEA). Lic. en Ciencia Política (UBA). Curso de Posgrado en Control y Gestión de políticas Públicas (FLACSO).

Julio Mancuso. Lic. en Comercio Exterior (Universidad Nacional de la Matanza)

María Verónica Meinero. Lic. en Ciencia Política (UCA).

Valeria Pieske. Lic. en Ciencia Política (UCA).

Santiago Sinópoli. Lic. en Relaciones Internacionales (Universidad de San Andrés).



*La **FUNDACIÓN GRUPO INNOVA**, una organización apartidaria, no gubernamental y sin fines de lucro, ha venido desarrollando numerosas actividades de investigación, asesoramiento y capacitación en el ámbito de los gobiernos locales desde su origen hace casi cuatro años.*

Actualmente, está integrada por unos 60 jóvenes profesionales, entre voluntarios y rentados, que desde 1999 trabajan para mejorar el funcionamiento de las instituciones democráticas, a través del desarrollo, aporte y concreción de propuestas y proyectos.

Las actividades se desarrollan con miras a lograr los siguiente objetivos:

- *Desarrollar trabajos de investigación productivos para la sociedad, la gestión gubernamental y la iniciativa privada, apuntando a la utilidad de las instituciones, especialmente en el nivel municipal.*
- *Fortalecer la participación y el debate ciudadano, mediante la realización de conferencias, seminarios, jornadas y todo tipo de actividades académicas y de capacitación.*
- *Promover un espacio de participación para jóvenes universitarios y profesionales, convocándolos a colaborar en todas nuestras áreas de trabajo.*
- *Entablar y fortalecer lazos con otras instituciones afines, nacionales y del exterior, buscando generar nuevas ideas y proyectos en común para responder a las necesidades de la sociedad.*

AGRADECIMIENTOS

Nuestra investigación no hubiera sido posible sin la colaboración de:

La Lic. Mirta Pérez, Cdra. Elvira Balbo, Javier Varani, Arq. Eduardo Reese, Lic. Alejandro Villar, Dr. Walter Kunz, Lic. Daniel Arroyo, Lic. Marcelo Banciella Dickie y Lic. Carlos Gervasoni, que con su aporte intelectual y apoyo desinteresado han enriquecido nuestro proyecto y formación profesional.

Todas las autoridades y funcionarios municipales que nos recibieron y brindaron la información necesaria para realizar el presente estudio.

Los representantes de más de 100 organizaciones no gubernamentales de todo el país, que enriquecieron este trabajo con sus testimonios.

La Cdra. Karina Bermolén, Romina Raffo, Josefina Bercetche, Rosalía Bresciani, Juan Mobbili, Sebastián Marotz, Silvina Rabach, Enrique Braun, Alejandro Striebeck y Elvio Roger.

Por último, agradecemos muy especialmente, a la **Tinker Foundation**, por haber confiado en nosotros y por habernos permitido, con su aporte, la concreción de este proyecto. En particular, agradecemos a su presidente **Renate Rennie** y a **Nancy Truitt, Kirsten Cowal y Meg Cushing**.

ÍNDICE

Introducción	7
Apartado Metodológico	11
Consideraciones generales	11
Selección de casos	11
Instrumentos para la recolección de información/ Fuentes	13
Trabajo de Campo	14
Análisis metodológico de la calidad de información recopilada	14
Indicadores de Gestión Financiera	16
Generación de recursos	16
Administración de recursos	22
Resultado	26
Sub- Ranking de Gestión Financiera	28
Indicadores de Gestión Institucional	31
Estrategia Local	31
Transparencia	37
Sub- Ranking de Gestión Institucional	40
Indicadores de Gestión Social	43
Extensión y cobertura de la intervención social	43
Calidad de la Intervención	46
Capacidades institucionales	48
Sub- Ranking de Gestión Social	51
Apartado final	56
Ranking general	56
Análisis de vinculación entre grupo de indicadores	57
Conclusiones	61
Bibliografía	66

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1. Gobiernos Locales Seleccionados	12
Cuadro N° 2. Presión Presupuestaria	17
Cuadro N° 3. Relación del Gasto en Personal / Recursos Propios	19
Cuadro N° 4. Dependencia Financiera	20
Cuadro N° 5. Inversión en Capital	22
Cuadro N° 6. Rigidez Presupuestaria	24
Cuadro N° 7. Resultados	26
Cuadro N° 8. Ponderación de las dimensiones Financieras	28
Cuadro N° 9. Sub-Ranking de Gestión Financiera	28
Cuadro N° 10. Ponderación de las dimensiones Institucionales	40
Cuadro N° 11. Sub- Ranking de Gestión Institucional	40
Cuadro N° 12. Extensión y cobertura de la intervención social	44
Cuadro N° 13. Apreciación de la calidad de la gestión social	47
Cuadro N° 14. Capacidades institucionales	49
Cuadro N° 15. Ponderación de las dimensiones Sociales	51

Cuadro N° 16. Sub-Ranking de Gestión Social	52
Cuadro N° 17. Ranking General	56
Cuadro N° 18. Posiciones en el Ranking Nacional de Municipios	58

INDICE DE GRAFICOS

Gráfico N° 1. Municipios en los que disminuyó el gasto en personal	25
Gráfico N° 2. Municipios en los que aumentó el gasto en personal	26
Gráfico N° 3. Plan Estratégico de Desarrollo Participativo	32
Gráfico N° 4. Pertenencia partidaria de los intendentes con PEDP en marcha	33
Gráfico N° 5. Instrumentos de la Política de Recursos Humanos	35
Gráfico N° 6. Opinión de Representantes del Tercer Sector	37
Gráfico N° 7. Acceso a la información pública municipal	38
Gráfico N° 8. Existencia de un Sitio Físico o Pag. Web	39
Gráfico N° 9. Sub-Ranking Gestión Social y Financiera	58
Gráfico N° 10. Sub-Ranking Institucional y Social	59
Gráfico N° 11. Sub-Ranking Financiero e Institucional	60

INTRODUCCIÓN

El municipio es aquella comunidad en la que los **vínculos de vecindad** que unen a sus habitantes se convierten en la nota específica que lo diferencia de otros tipos de sociedades más amplias. Allí, los vecinos se encuentran estrechamente relacionados y mancomunados por rasgos históricos y culturales propios.

El **territorio** es otro de los elementos relevantes del municipio. El ambiente incide sobre las características autóctonas y moldea el estilo de vida de sus pobladores.

Encontramos como tercer elemento al **aparato gubernamental municipal** que es la instancia de poder formal más próxima al ciudadano. El municipio "es el primer ámbito en el que el hombre desarrolla la actividad política"¹; ante su gobierno los ciudadanos hacen valer, de forma primera, sus derechos y reclamos.

Podemos afirmar, entonces, que el municipio es aquella comunidad, asentada sobre un territorio específico, en la que sus integrantes se encuentran unidos por particulares vínculos de vecindad y rasgos que les son comunes; y que cuenta con una estructura de gobierno que tiene por misión procurar el bien común local².

"El Municipio no es una mera dependencia o delegación administrativa del orden provincial, pues tiene una jerarquía institucional demarcada por la Constitución que le ha conferido las facultades necesarias para atender los intereses o servicios locales."³

En la Argentina hay 2156 gobiernos locales. Por un lado, encontramos a aquellos sin jerarquía municipal, generalmente con poca cantidad de habitantes, como es el caso de las comunas, comisiones de fomento, etc.; y por el otro, los municipios propiamente dichos, cuyo gobierno se organiza sobre la base de dos ejes: Intendente y Concejo Deliberante.

Cabe destacar que del total de gobiernos locales argentinos, el 82.4 % posee menos de 10.000 habitantes; y que sólo 380 superan esta base demográfica⁴.

La cantidad de gobiernos locales existentes en nuestro país no permite hablar de un exceso de municipalismo, puesto que, comparativamente con otros países del mundo, el número resulta bastante poco representativo. A modo de ejemplo, podemos citar el caso de Francia, que cuenta con 36.000 municipios distribuidos en una superficie considerablemente menor a la nuestra.

Por otro lado, es importante señalar que en la Argentina existen grandes diferencias de provincia a provincia. Ocurre que por el propio sistema federal de nuestro país, cada estado provincial organiza a su manera su propio régimen municipal. De esta forma, nos encontramos con 23 regímenes diferentes, cada uno con su forma particular de categorizar a sus gobiernos locales y definir la estructura de los mismos.

¹ Lahourcade, Alicia. En "Municipios, Democratización y Derechos Humanos", CODESEDH, Marzo de 2000.

² Fundación Grupo Innova, "Informe sobre Descentralización". Agosto de 2002.

³ Fernández, Francisco Alberto. Citado por FARN (Fundación Ambiente Recursos Naturales) en "Autonomía y Participación", Octubre de 2001.

⁴ Fundación Grupo Innova, "Informe sobre Gobiernos Locales". Febrero de 2002.

Por tal motivo, se pueden advertir casos muy contrapuestos. Así, por ejemplo, no existe una correlación directa entre la cantidad de habitantes de una provincia y el número de gobiernos locales en que se divide. Encontramos, por ejemplo, que la segunda provincia más poblada del territorio nacional, Córdoba, tiene el triple de gobiernos locales que Buenos Aires, cuya población es 4.5 veces más grande que la de la provincia mediterránea⁵.

A estas disparidades, se les suma la existencia de grandes diferencias regionales. Por todo ello, es que la realidad municipal argentina se presenta como un ámbito complejo que amerita la realización de estudios y análisis profundos.

Resulta, también, muy importante destacar el nuevo rol asumido por los gobiernos locales a partir de las importantes transformaciones ocurridas en la década del '90, y profundizadas por la fuerte crisis socio-económica actual.

El gobierno municipal ha tenido que dejar atrás su rol de mero administrador de recursos y ente burocrático, para comenzar a afrontar realidades mucho más complejas relacionadas con la contención social, con el desarrollo de sus comunidades y con la articulación de los distintos actores locales.

Como ya se ha mencionado, el gobierno municipal es el encargado de guiar a su comunidad en el logro del bien común local. Por este motivo, es que no deben escatimarse esfuerzos para dotarlo de mayores instrumentos de gestión y de técnicas modernas que faciliten el logro de su misión.

El municipio constituye una comunidad natural. Esta concepción exige que se lo reconozca como un ente autónomo capaz de dictar su propia norma -pudiéndola adaptar a sus características y necesidades-, y regirse por ella. No obstante, en nuestro país no todas las provincias reconocen tal status que se encuentra confirmado por la Constitución Nacional en su artículo 123⁶. De esta manera, se les niega el derecho a ejercer su propio poder constituyente. Este es el caso de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Tucumán, Mendoza y Entre Ríos. Avanzar sobre la modificación de estas situaciones es indispensable para el fortalecimiento de los municipios argentinos.

A pesar de las grandes disparidades regionales e institucionales ya señaladas, son comunes las problemáticas que los actores locales señalan al ser consultados. Para enfrentarlas se vuelve necesario mejorar la gestión de los gobiernos locales.

Hablamos de gestión cuando nos referimos a la organización y manejo de los recursos -de distinta naturaleza- con los que cuenta el municipio para la satisfacción de las demandas individuales y colectivas de la comunidad.

Como consecuencia de lo antedicho, desde la Fundación Grupo Innova consideramos fundamental profundizar el estudio de la gestión municipal. Convencidos de que es desde el ámbito local donde pueden generarse verdaderos cambios que potencien el crecimiento y desarrollo de nuestro país, hemos elaborado el "**Ranking**

⁵ Fundación Grupo Innova, "Informe sobre Descentralización". Agosto de 2002.

⁶ Constitución Nacional, **Artículo 123.-** Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Nacional de Municipios”, con el objetivo de que se transforme en un instrumento útil para los tomadores de decisiones a nivel local, así como un mecanismo de información y transparencia hacia la ciudadanía en general.

Este trabajo fue desarrollado por un grupo de investigadores de nuestra fundación, gracias al aporte de la **Tinker Foundation**, entidad donante de los Estados Unidos.

El proyecto surge como una extensión del trabajo de investigación “Ranking de Municipios de la Provincia de Buenos Aires 2001”, siendo el presente estudio mucho más amplio en términos de la cantidad de casos seleccionados (que incluye a gobiernos locales de todas las provincias del país), y por el tratamiento y calidad de la información relevada para cada uno de los municipios bajo estudio.

Los investigadores se han trasladado a cada municipio a efectos de tomar contacto con la realidad propia de cada lugar y entrevistarse con los principales actores locales.

El trabajo se ha organizado en 3 **Sub-rankings** (de **Gestión Financiera**, de **Gestión Institucional** y de **Gestión Social**), cada uno con sus propias dimensiones. Esto, a su vez, permitió la construcción del **Ranking General de Gestión** a través del cuál se podrá observar la situación relativa de cada municipio respecto al total de los casos analizados.

Es importante señalar, que el presente trabajo no busca describir una situación nacional de forma representativa, ni sus conclusiones pueden ser generalizadas estadísticamente a la totalidad de los municipios del país. Lo que se pretende es brindar un instrumento que permita el conocimiento de los diferentes tipos de gestión municipal que llevan adelante ciertos gobiernos municipales de la Argentina.

En un primer apartado se presentará el **Sub-ranking de Gestión Financiera**. Aquí el estudio se centra en el análisis de las cuentas municipales sobre la base de lo observado en los presupuestos anuales ejecutados durante el año 2001. Se hará hincapié en la generación y en la administración de los recursos así como en los resultados de sus ejercicios.

En segundo lugar, profundizaremos sobre los aspectos que hacen a la **Gestión Institucional Municipal**. Esta sección se concentra en el estudio de las herramientas que los gobiernos locales utilizan para una mejor gestión de sus recursos. Se considerará la existencia de planificación, los mecanismos de organización interna, y el grado de apertura que exhibe el gobierno local de cara a la sociedad.

El tercer Sub-ranking se construyó tras un análisis de la **Gestión Social** emprendida por el municipio. Se procuró analizar los satisfactores de las necesidades sociales básicas de su población. En este caso, se procuró advertir los mecanismos a los que apelan los gobiernos locales con el objeto de dar respuesta a estas demandas.

Como resultado final, se presenta el **Ranking General** que surge a partir de la combinación de los rankings parciales, y que permite observar gráficamente la posición relativa de cada uno de los municipios según las características de su gestión.

Esperamos que los resultados de nuestra investigación puedan constituir un importante aporte para el conocimiento de ciertas características de la realidad municipal en la Argentina, observada a la luz de los principales desafíos y problemas que enfrentan los gobiernos locales en la actualidad.

El estudio de las distintas situaciones facilitará a los líderes locales analizar su gestión y contemplarla dentro del contexto general de los casos abordados. Dada la escasa información sistematizada sobre la realidad municipal en nuestro país, consideramos que ahondar en su estudio constituye una herramienta fundamental que facilitará la toma de decisiones y procurará mayores niveles de información sobre la gestión pública local en la sociedad civil.

APARTADO METODOLÓGICO

Consideraciones generales

El presente trabajo descriptivo toma como **unidad de análisis** al municipio. En particular, el **concepto** que se analiza es la gestión local, considerada como “la organización y manejo de una serie de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos por parte de la municipalidad, para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo”.⁷

En consonancia con lo antedicho, el presente trabajo apunta al análisis de tres áreas fundamentales de la gestión local: la administración de recursos financieros, la administración de recursos técnicos, humanos e institucionales y los correspondientes satisfactores sociales.

De este modo, nos concentramos en la medición, en forma bruta, de la existencia o no de ciertos recursos, características técnicas o capacidades, canalizados en forma de programas y acciones municipales, y la forma en que son administrados. En este sentido, el análisis realizado posee la ventaja de valorar en profundidad ciertos aspectos **dinámicos**, por un lado, y **estructurales**, por el otro, del proceso administrativo local.

La **técnica** utilizada consistió en la elaboración de un **índice o ranking**, que se compone, a su vez, de tres **sub-rankings** analizados de manera independiente, pero con igual peso relativo en el índice final. Cada uno de ellos se conformó sobre la base de distintas **dimensiones** –i.e., parámetros de medición- para las cuales se han seleccionado un número de **indicadores**⁸ explicativos de los aspectos más relevantes de cada área analizada.

Selección de los casos

Para la elaboración del Ranking Nacional de Municipios se han seleccionado cincuenta gobiernos locales de la Argentina, de tamaño mediano y en su mayoría urbano-rurales. Se buscó que la selección fuera lo suficientemente amplia de forma tal que permita, por un lado, la comparación de ciertas características relevantes de la gestión local y, por el otro, que constituya un primer paso para la generación y sistematización de información indispensable sobre un conjunto municipios de nuestro país.

Cabe destacar, que esta **selección de casos** no constituye una **muestra** puesto que las conclusiones no pueden generalizarse estadísticamente al total de los municipios del país.

Hecha esta salvedad, la selección respondió básicamente a los siguientes criterios:

- *Representatividad y cobertura nacional.* En este sentido, se procuró incluir al menos dos gobiernos locales de cada una de las veintitrés provincias.
- *Tamaño poblacional.* Los municipios seleccionados son de tamaño mediano y su población oscila entre los 20.000 y 150.000 habitantes. Todos ellos pertenecen al grupo de los 380 gobiernos locales del país con más de 10.000 habitantes.
- *Diversidad política de la muestra.* La intención fue incluir casos de municipios gobernados por distintos partidos y grupos políticos.

⁷ Marsiglia, Javier, “La gestión social a nivel local”, p. 333

Como excepciones a los criterios recién mencionados, cabe destacar las siguientes apreciaciones:

1) En la provincia de Catamarca, se tomó un solo caso de estudio (San Fernando del Valle de Catamarca). Esto respondió a incongruencias en las estadísticas oficiales respecto de los totales poblacionales del resto de las ciudades más importantes de la Provincia.

2) Para las provincias más pobladas, se tomaron más de dos casos de estudio: mientras que en Buenos Aires se consideraron 4 municipios, en Córdoba, Santa Fe y Mendoza, se tomaron en cuenta 3 casos.

3) El municipio Pirané (Formosa) es el único que no se encuentra dentro del rango poblacional establecido. Sin embargo, fue incluido por el ser municipio más cercano a uno de los extremos del rango (19.049 habitantes).

Cuadro N°1. Gobiernos Locales Seleccionados

Provincia	Municipio	Cantidad de Habitantes	Intendente	Partido Político
1. Buenos Aires	1. Junín	88.481	Abel Paulino Miguel Juan Erriest Elios Eseverri Héctor María Gutierrez	Alianza-UCR P. Vecinal Alianza- UCR Alianza- UCR
	2. Lobos	33.004		
	3. Olavarría	103.718		
	4. Pergamino	99.112		
2. Catamarca	5. San Fernando del Valle	141.022	Eduardo Brizuela Gutiérrez	UCR
3. Chaco	6. Villa Ángela	38.995	Carlos Alberto Lobera Carim Antonio Peche	Alianza- UCR Alianza- UCR
	7. Roque Sáenz Peña	76.377		
4. Chubut	8. Trelew	88.397	José Gatica Julio Aristarain	UCR PJ
	9. Puerto Madryn	57.571		
5. Córdoba	10. Alta Gracia	42.600	Norberto Abel Gutiérrez Hugo Cesar Madonna Eduardo Luis Accastello	PJ UCR PJ
	11. San Francisco	58.588		
	12. Villa María	72.273		
6. Corrientes	13. Goya	66.462	Jorge Fernando Mazzaro Rubén Eduardo Verón	Partido Nuevo Partido Nuevo
	14. Paso de los Libres	40.279		
7. Entre Ríos	15. Concepción del Uruguay	64.538	José Eduardo Laurito Garbino Emilio Martínez	PJ PJ
	16. Gualaguaychú	73.330		
8. Formosa	17. Clorinda	46.884	Anibal Manuel Negretti Antonio Horacio Dorrego	PJ PJ
	18. Pirané	19.049		
9. Jujuy	19. Palpalá	45.077	Alberto Faustino Ortiz Rolando Pascual Ficooseco	PJ PJ
	20. Perico	36.353		
10. La Pampa	21. General Pico	52.414	Luis Alberto Campo Oscar Mario Jorge	PJ PJ
	22. Santa Rosa	93.924		
11. La Rioja	23. Chilecito	29.321	Jorge Adrián Robador Luis María Agost Carreño	PJ PJ
	24. La Rioja	143.921		
12. Mendoza	25. Luján de Cuyo	104.510	Omar de Marchi Ricardo Mansur Julio César Arancibia	P. Demócrata Alianza-UCR Partido Demócrata
	26. Rivadavia	52.559		
	27. San Martín	108.040		
13. Misiones	28. Eldorado	47.594	Norberto Hermes Aguirre Héctor Luis Rodolfo Dalmauc	Alianza-UCR PJ
	29. Oberá	51.381		
14. Neuquen	30. Cutral-Co	33.443	Tomás Eduardo Benítez Raúl Alberto Podestá	Alianza- UCR Alianza- Frente Grande
	31. Zapala	31.265		
15. Río Negro	32. Bariloche	89.475	Alberto Gabriel Icare Ricardo Lorge Sarandria	Partido vecinal Alianza- UCR
	33. General Roca	69.602		
16. Salta	34. Nueva Orán	66.579	Eliseo Barbera Marcelo Abraham	PJ PJ
	35. Tartagal	55.508		
17. San Juan	36. Rawson	107.632	Zulma Beatriz Ortiz José Amadeo Soria	Alianza-MODEIN Unidad Y Progreso
	37. Rivadavia	76.056		
18. San Luis	38. Villa Mercedes	96.738	Mario Raúl Merlo Carlos Alberto Ponce	PJ PJ
	39. San Luis	152.918		

⁸ El indicador es una herramienta de medición que admite interpretar fácil y gráficamente la realidad, integrando información acerca de tendencias y acciones, de forma tal de facilitar una lectura general, pero precisa, de las características de un grupo. Por definición, el indicador debe ser pertinente, específico, sensible, fiable, explícito y cuantificable.

Provincia	Municipio	Cantidad de Habitantes	Intendente	Partido Político
19. Santa Cruz	40. Caleta Olivia	36.323	José Manuel Córdoba	PJ
	41. Río Gallegos	79.072	Juan Carlos Villafañe	PJ
20. Santa Fe	42. Rafaela	82.530	Ricardo Miguel Peirone	PJ
	43. Venado Tuerto	68.508	Roberto A. Scott	PJ
	44. Villa Gobernador Gálvez	74.760	Pedro Jorge González	PJ
21. Santiago del Estero	45. La Banda	95.142	Daniel Prados	Mov. Viable
	46. Termas del Río Hondo	27.696	Luis Ceres	PJ
22. Tierra del Fuego	47. Río Grande	52.786	Jorge Luis Martín	Alianza-UCR
	48. Ushuaia	45.205	Mónica Ojeda	MOPOF
23. Tucumán	49. Banda del Río Salí	57.955	Víctor Alfredo Lossi	P. Independiente
	50. Concepción	45.622	Octavio Muedra	Alianza- UCR
Total Habitantes		3,421,940		

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC, Censo 2001

Instrumentos para la recolección de información / Fuentes

La medición de los indicadores de gestión financiera, se realizó sobre la base de una fuente única de tipo **cuantitativa**, y tal es la ejecución presupuestaria de cada municipio para el año 2001 (**f fuente secundaria**). Los presupuestos fueron solicitados a los respectivos responsables del área de hacienda a quienes, en algunos casos, también se les solicitó información adicional necesaria para complementar los datos que surgían de los presupuestos. Cabe destacar que, en los casos en que el acceso a esta fuente nos fue denegada, se recurrió a diferentes actores alternativos entre los que se incluyen tribunales de cuentas municipales y provinciales, y concejales.

Por otra parte, en lo que respecta particularmente a las secciones de gestión institucional y gestión social, los indicadores seleccionados fueron sistematizados e incluidos en **encuestas semi-estructuradas**, diseñadas de acuerdo a lineamientos metodológicos básicos. En particular, se diseñaron 3 tipos de encuestas. La primera, estuvo destinada a relevar aspectos de la gestión institucional del municipio; la segunda, en cambio, apuntaba específicamente al relevamiento de información relativa a la gestión social municipal. La tercera, procuró corroborar las respuestas brindadas por el municipio con los principales representantes de la sociedad civil de cada lugar.

Para tal fin, el equipo de investigación realizó viajes de tres días a cada uno de los municipios seleccionados, con el fin de entrevistarse con los principales actores locales. El primer tipo de encuesta, constituyó una guía para las entrevistas realizadas a intendentes y secretarios de gobierno, miembros del gabinete local y sus funcionarios. Entretanto, la segunda encuesta fue suministrada exclusivamente a los máximos responsables del área social. Por último, se realizaron entrevistas a los representantes de las principales organizaciones de la sociedad civil de cada lugar, sobre la base del tercer tipo de encuestas⁹. Entre las principales organizaciones entrevistadas figuran: Cáritas, Rotary Club, organizaciones de desocupados, Cruz Roja, organizaciones de base e instituciones intermedias (Sociedad Rural y Cámara de Pymes), entre otras.

Como puede observarse, la información recogida para las áreas de gestión institucional y gestión social, es en su mayoría **primaria** y se obtuvo a través **métodos cualitativos**. Adicionalmente, la información recogida a partir de las encuestas fue complementada por **documentación** propia municipal (**f fuente secundaria**), como los

⁹ En este último punto, es preciso destacar que las opiniones expresadas por los representantes de la sociedad civil no pueden generalizarse al conjunto de la ciudadanía.

organigramas locales, manuales de funciones y misiones, la nómina de personal municipal, plan estratégico de desarrollo, páginas web locales, y listados de planes y programas.

Trabajo de campo

Con los indicadores diseñados y los casos seleccionados, se procedió a contactar a los actores locales para comenzar con el proceso de recolección de la información. En este sentido, se realizó un envío postal con las encuestas y un pedido formal de información secundaria a cada uno de los 50 municipios. Luego, se efectuó un seguimiento telefónico, principalmente orientado a formalizar una entrevista personal con el intendente, miembros del gabinete y responsables del área social de cada lugar.

Con las entrevistas concertadas, se diseñó el cronograma de viajes y, paralelamente, se identificaron las principales organizaciones de la sociedad civil susceptibles de ser entrevistadas.

Durante un período de 2 meses, el equipo de investigación se trasladó a cada uno de los municipios, permaneciendo 3 días en cada lugar a los efectos de realizar las entrevistas y recoger la información solicitada. Finalizada esta etapa, se procedió a procesar la información y a solicitar nuevamente (por teléfono, fax o e-mail) los datos que algunos municipios adeudaban.

Es preciso destacar que la utilización de los instrumentos cualitativos para la recolección de datos -que ya fueron expuestos-, trajo consigo ciertas **limitaciones**. Una de ellas fue la elevada incidencia de la no respuesta, manifestada en un doble sentido. Por un lado, la **falta de voluntad** de algunos agentes municipales para brindar información. Por el otro, el **desconocimiento o la incapacidad** de los actores locales para proveer información¹⁰.

Dada esta limitación, algunos de los indicadores originalmente utilizados para el diseño de los cuestionarios (específicamente aquellos orientados a medir el impacto de las acciones municipales) debieron ser modificados en consecuencia o bien descartada su utilización.

Análisis Metodológico de la Calidad de la Información Recopilada

Con el propósito de establecer la **calidad** general y particular de los datos recogidos, se avanzó, en una segunda etapa del proceso de investigación, sobre la evaluación crítica y adecuación de los indicadores. De esta forma, se los sometió a un proceso de valoración objetiva sobre la base de un conjunto de criterios y pautas, entre ellas, precisión, confiabilidad, cobertura, comparabilidad y clasificación sistémica.

A partir de este análisis se definieron los datos que finalmente fueron utilizados, tomando en cuenta la calidad de los mismos, y con ellos se realizó una **matriz de codificación**.

Seguidamente, se determinó la validez lógica de los indicadores seleccionados, verificando el grado de concordancia entre la variable investigada y el indicador que la expresaba. Luego, se constataron los niveles de

¹⁰ Esta limitación, que afectó prácticamente todas las etapas del trabajo, se vio potenciada por un factor de gran relevancia como la **ausencia de información propia municipal sistematizada**. Esta falencia es consecuencia, entre otras cosas, de la falla en la medición interna de resultados, de la ausencia de diagnósticos y definición de objetivos de forma concisa (i.e.,

fiabilidad mínimos del indicador, revisando aspectos como la validez técnica, la varianza y la no respuesta mediante el **análisis univariado**.

Posteriormente, se procedió al estudio de las **relaciones bivariadas** entre los indicadores, a fin de establecer la asociación entre pares de variables y confrontar empíricamente su vinculación. Considerando las dimensiones identificadas, este análisis fue de fundamental utilidad para validar la pertinencia de los indicadores seleccionados, ya que si dos variables no se encuentran asociadas empíricamente entre sí, es poco probable que midan la misma dimensión.

En una instancia posterior, se analizaron las **relaciones multivariadas**. Esto constituye un paso indispensable previo a construir un índice, puesto que para que una medida compuesta proporcione gradaciones con significado, cada indicador debe añadir algo a la evaluación de cada caso. En este sentido, el análisis multivariado provee un método efectivo para discriminar los indicadores útiles de aquellos que no añaden información y que resultan por ello prescindibles. Permiten determinar la potencialidad global del conjunto de indicadores.

Así las cosas, una vez establecido el conjunto definitivo de indicadores, el paso siguiente consistió en asignar puntuaciones o ponderaciones a las diferentes respuestas obtenidas a partir de las encuestas. Para la toma de estas decisiones, utilizamos las técnicas de análisis de componentes principales y de correspondencias binarias y múltiples. Éstos constituyen un potentísimo instrumento de validación técnica, en tanto permite asegurar la concordancia entre el ordenamiento o ranking resultante y la ubicación (real) de los sujetos en el espacio multivariado.

Este análisis multidimensional fue realizado mediante la utilización de los paquetes estadísticos "Système Portable d'Analyse des Données" (SPAD-N) y "Statistical Package for Social Sciences" (SPSS).

Por último, a partir de los datos obtenidos se configuró una tabla comparativa, que determina un puntaje y una posición relativa para cada una de las unidades de gobierno locales. Ésta se presenta, hacia el final del trabajo, como Ranking General de Gestión.

Con los sub-índices y el ranking final definidos, se elaboraron las correspondientes conclusiones para cada sección, complementadas por un conjunto de conclusiones generales que se consignan al final de la presente investigación.

INDICADORES DE GESTIÓN FINANCIERA

El objeto de utilizar indicadores de gestión presupuestaria, económica y financiera radica en estudiar las tendencias de los ingresos y los gastos que realiza un ente durante un determinado período de tiempo llamado ejercicio. Por ello, en esta investigación nos concentraremos en el análisis financiero de las cuentas municipales sobre la base de los presupuestos ejecutados del año 2001.

El presupuesto representa una de las fuentes de información más confiables que puede ser obtenidas en las municipalidades, ya que es autorizado por el Concejo Deliberante y, además, existen distintos organismos de contralor encargados de su verificación como es el caso de los tribunales de cuenta provinciales y municipales.

Si bien tiempo atrás el presupuesto era considerado solo como un requisito legal de aprobación de erogaciones y proyección de ingresos, esta visión ha cambiado sobre todo a partir de la introducción de nuevos mecanismos de diseño presupuestario¹¹. Hoy en día, de la lectura de un presupuesto puede inferirse la política adoptada por el organismo estudiado y detectar sus prioridades.

Hecha la aclaración, para el estudio de la presente sección se han determinado tres dimensiones de análisis: la **Generación de Recursos**, la **Administración** de los mismos y los **Resultados**. Estos serán desarrollados a continuación.

Generación de recursos

El objetivo de esta dimensión es medir la eficacia del municipio en la generación de ingresos. Se considera positivamente a quien mayor capacidad de autofinanciamiento muestre, puesto que así revela mayor eficacia recaudatoria.

Con este fin, se utilizaron dos indicadores: *Presión Presupuestaria* (recursos propios / población sobre la línea de pobreza) y *Dependencia Financiera* (recursos de otras jurisdicciones / recursos totales). Cada uno de ellos tiene un 15% en la ponderación del Sub-Ranking de Gestión Financiera.

Presión Presupuestaria

Este indicador mide los ingresos anuales que el municipio recauda por cada habitante "no pobre"¹².

De su análisis se puede inferir la capacidad tributaria que posee la población de determinada localidad, el grado de eficacia recaudatoria y aspectos del desarrollo económico. A continuación figuran los resultados obtenidos.¹³

¹¹ Por ejemplo, la confección de Presupuestos por Programas o en Base Cero.

¹² Debido a la inexistencia de información lo suficientemente desagregada, se ha utilizado el Índice de Población por Debajo de la Línea de Pobreza de cada provincia, elaborado por el SIEMPRO en base a datos de la EPH, INDEC, Mayo 2002.

¹³ Se presentan también las relaciones obtenidas en el año 2000, de acuerdo a los presupuestos que se han conseguido. Sin embargo, estos resultados no son tenidos en cuenta para la elaboración del Sub-Ranking.

Cuadro N°2. Presión Presupuestaria

Municipio	2000 \$	2001 \$
Concepción del Uruguay	370,69	383,26
San Francisco	382,71	370,72
Chilecito	370,10	357,10
Gualeguaychu	387,20	348,55
Trelew	302,37	338,31
Caleta Olivia	325,98	322,42
Río Grande	321,40	321,12
Puerto Madryn	S/d	307,50
Alta Gracia	346,14	306,20
Olavarría	333,56	302,83
Villa María	307,52	295,70
Rafaela	313,18	285,11
Ushuaia	273,03	271,87
Junín	281,64	257,47
Pergamino	237,25	212,69
Santa Rosa	S/d	210,11
Venado Tuerto	220,13	209,49
Lobos	205,37	185,60
General Pico	174,60	180,44
Villa Gobernador Gálvez	170,66	178,72
Zapala	176,78	170,11
General Roca	244,29	171,52
San Carlos de Bariloche	192,63	159,88
Cutral-Có	183,01	150,18
Banda del Río Salí	135,04	129,14
San Luis	119,77	115,37
Termas de Río Hondo	137,83	113,88
Oberá	98,66	113,58
Paso de Los Libres	174,83	108,37
Concepción	109,50	105,95
San Martín	117,13	105,80
Villa Mercedes	119,55	103,59
Palpalá	123,34	100,17
San Fernando del Valle de Catamarca	88,82	90,78
Presidencia Roque Sáenz Peña	107,64	90,23
San Ramón de La Nueva Orán	70,98	75,63
Eldorado	83,24	72,38
Villa Ángela	S/d	62,00
Luján de Cuyo	64,73	56,30
La Banda	55,72	55,13
Goya	65,48	52,35
Rivadavia (SJ)	55,42	50,72
Clorinda	51,31	41,06

Pirané	39,99	26,37
La Rioja	7,61	8,80
Perico	S/d	S/d
Rawson (SJ)	S/d	S/d
Rivadavia (MDZ)	S/d	S/d
Tartagal	S/d	S/d
Río Gallegos	198,29	S/d

Fuente: Fundación Grupo Innova

En primer lugar, se observa que la recaudación varía considerablemente entre los municipios estudiados. Mientras que Concepción del Uruguay, que obtuvo el mayor puntaje, recaudó \$383 por habitante durante el ejercicio 2001, La Rioja no llegó a los \$9. En otras palabras, unos 42 habitantes de esta última provincia aportan lo mismo, en términos de recaudación municipal, que un solo habitante de Concepción del Uruguay.

Chilecito, a pesar de pertenecer a una región más urgida económicamente, se ubica en este ranking por encima de municipios como Rafaela, Junín y Venado Tuerto, históricamente más pudientes.

En líneas generales se observa una caída de las recaudaciones entre el ejercicio 2000 y el 2001. En efecto, la recaudación promedio de los municipios estudiados cayó un 8%. Esto refleja, de alguna manera, la recesión económica que desde hace más de cuatro años sufre nuestro país. La caída más abrupta se registra en Paso de los Libres, cuyos recursos propios por habitante cayeron el 38%.

No obstante, siete municipios lograron aumentar sus recursos propios durante el mismo período. Se destaca el desempeño de La Rioja, Trelew y Oberá, que incrementaron su recaudación el 16%, 15% y 12%, respectivamente.

Dependencia Financiera

La Dependencia Financiera se mide en términos relativos, por lo que se encontrará en peor situación aquel municipio que recibe mayor cantidad de ingresos de otras jurisdicciones en relación a los ingresos que autogestiona.

Uno de los mayores flagelos que amenazan hoy las cuentas fiscales es la limitada capacidad para generar recursos. En este sentido, la responsabilidad de los gobiernos locales es sin duda parcial. Sin embargo, al contemplar la generalidad de las finanzas municipales en Argentina, se puede advertir que la dependencia generada por el actual sistema de coparticipación ha incentivado, en muchos casos, ineficiencia en la asignación del gasto y despreocupación por la tarea recaudatoria municipal. Por ejemplo, de los 45 municipios estudiados, en 37 (82% de los casos) los recursos propios no alcanzan siquiera para cubrir los gastos en personal.

Cuadro N°3. Relación gastos en Personal/Recursos Propios¹⁴

Municipio	%
Trelew	43
Junín	63
Gualeguaychú	71
Rafaela	71
Olavarría	74
Santa Rosa	78
Alta Gracia	79
Pergamino	82
Villa María	83
San Francisco	83
Villa Gobernador Gálvez	88
Puerto Madryn	89
San Luis	111
Banda del Río Salí	112
Lobos	113
Venado Tuerto	130
General Pico	131
General Roca	131
Concepción del Uruguay	131
Eldorado	133
San Martín	138
San Carlos de Bariloche	151
Villa Mercedes	161
Presidencia Roque Sáenz Peña	166
Oberá	167
Rivadavia (SJ)	169
San Ramón de La Nueva Orán	202
Paso de Los Libres	203
Concepción	246
Caleta Olivia	256
San Fernando del Valle de Catamarca	269
Río Grande	279
Cutral-Có	284
Ushuaia	286
Zapala	294
Luján de Cuyo	311
Palpalá	377
Goya	412
Termas de Río Hondo	413
Villa Ángela	415
Chilecito	421
La Banda	444
Pirané	494
Clorinda	596
La Rioja	2534
Perico	S/d
Rawson (SJ)	S/d
Río Gallegos	S/d

¹⁴ Este indicador no ha sido utilizado para *rankear* a los municipios por lo tanto no otorga puntaje

Rivadavia (MDZ)	S/d
Tartagal	S/d

Fuente: Fundación Grupo Innova

Observando la tabla, encontramos en un extremo a La Rioja. Allí, los gastos en personal representan el 2534% de los recursos propios. En otras palabras: **veinticinco años de recaudación equivalen al pago de los sueldos de un año.**

En el otro extremo se sitúa Trelew que solo destina el 43% de los recursos generados por el municipio al gasto en personal.

Estos dos ejemplos son los casos más polarizados. En el resto de los municipios los valores van desde el 63% al 596%.

Pero también se encuentran grandes disparidades en el interior de las provincias. Por ejemplo, Trelew compromete casi la mitad de los recursos –en términos porcentuales- que los que destina Puerto Madryn; la misma relación se encuentra entre Rafaela y Venado Tuerto; Goya y Paso de Los Libres; y aún mayor es la diferencia encontrada entre Presidencia Roque Sáenz Peña y Villa Ángela.

El sistema fiscal argentino se encuentra en desequilibrio, ya que mientras la recaudación está principalmente centralizada en el gobierno nacional, el gasto está considerablemente descentralizado. La crisis fiscal y política de la Argentina lleva a la ausencia de parámetros claros de coparticipación primaria y secundaria. Este hecho, sumado a la crítica situación económica actual, da cuenta de la necesidad de los gobiernos locales de convertirse en gestores de sus propios recursos, modificando el tradicional esquema de dependencia de los niveles superiores de gobierno.

La Dependencia Financiera mide la participación de los recursos de otras jurisdicciones en los recursos totales y da cuenta del grado en el que el municipio se financia con recursos del gobierno provincial o nacional.

Cuadro N°4. Dependencia Financiera

Municipio	2001
Trelew	20%
San Francisco	22%
Alta Gracia	26%
Junín	28%
Puerto Madryn	29%
Concepción	30%
Rafaela	30%
Villa María	31%
Villa Gobernador Gálvez	34%
Galeguaychú	35%
San Martín	37%
Santa Rosa	37%
San Carlos de Bariloche	39%
Pergamino	39%
Olavarría	44%
Lobos	44%
Venado Tuerto	45%

General Pico	49%
General Roca	51%
San Luis	52%
Paso de Los Libres	52%
Concepción del Uruguay	54%
Villa Mercedes	59%
Termas de Río Hondo	61%
Zapala	62%
Oberá	62%
Caleta Olivia	64%
Rivadavia (SJ)	65%
Eldorado	66%
Río Grande	67%
San Ramón de La Nueva Orán	67%
Luján de Cuyo	69%
San Fernando del Valle de Catamarca	70%
La Banda	71%
Presidencia Roque Sáenz Peña	73%
Cutral-Có	73%
Banda del Río Salí	73%
Palpalá	73%
Ushuaia	76%
Chilecito	76%
Villa Ángela	79%
Goya	83%
Pirané	83%
Clorinda	84%
La Rioja	96%
Rawson (SJ)	S/d
Río Gallegos	S/d
Rivadavia (MDZ)	S/d
Tartagal	S/d
Perico	S/d

Fuente: Fundación Grupo Innova

El grado de dependencia financiera difiere considerablemente dentro del conjunto de gobiernos locales estudiado. El municipio mejor posicionado, Trelew, autogeneró el 80% de sus recursos totales; mientras que La Rioja logró únicamente el 4%.

Los siete municipios ubicados en las posiciones inferiores revelan casos especialmente críticos. Cada uno de ellos generó menos de la cuarta parte de sus recursos totales.

Cabe notar que 22 de los 45 municipios analizados –casi la mitad- generan menos del 40% de sus recursos.

Algunos autores explicarían este fenómeno a partir del *fly paper effect*. Este efecto existe allí donde la tarea recaudatoria se encuentra separada del nivel donde se realizan las erogaciones (Legenzi y Milas -2001)¹⁵. Constituye uno de los determinantes de la denominada ilusión fiscal. Se comprueba su presencia cuando un

aumento de las transferencias recibidas desde niveles de gobierno superiores se gasta de manera diferente que si el aumento se debiese a recursos propios del municipio.

Administración de Recursos

A través de esta dimensión se procura evaluar, comparativamente, la calidad de la administración de los recursos municipales. Con este fin, se utilizaron dos indicadores: *Inversión Real* (inversión física / gastos totales) y *Rigidez Presupuestaria* (gasto en personal / gastos totales.)

Ambos indicadores se miden en términos porcentuales. En el primer caso: a mayor participación de la inversión física en los gastos totales del municipio, mayor será el puntaje que se obtiene. Lo contrario ocurre con el indicador de rigidez presupuestaria: a mayor cantidad de los recursos destinados al gasto en personal, más rígido será el municipio y más crítica su situación.

Inversión Real

El rol de un municipio trasciende la generación y acumulación de recursos. Con miras a promover el desarrollo local es particularmente importante que existan considerables niveles de inversión real (o física).

Este indicador analiza la participación de la inversión de capital en los gastos totales del municipio. De esta manera obtienen mayor calificación aquellos municipios que destinan una mayor cantidad de recursos en pos de un crecimiento futuro.

A continuación, se presentan los resultados obtenidos.

Cuadro N° 5. Inversión en Capital

Municipio	2000	2001
Eldorado	38,3%	36,8%
Presidencia Roque Sáenz Peña	8,5%	31,2%
Gualedguaychu	S/d	23,6%
Rivadavia (SJ)	24,8%	23,6%
Rafaela	26,7%	22,8%
Trelew	15,2%	19,3%
San Luis	24,1%	16,9%
Río Grande	10,5%	15,0%
Puerto Madryn	S/d	13,7%
Villa Gobernador Gálvez	16,6%	13,5%
San Ramón de La Nueva Orán	23,4%	12,9%
San Martín	7,9%	9,9%
Clorinda	7,0%	8,9%
Junín	5,8%	8,8%
Palpalá	9,9%	8,8%
Paso de Los Libres	8,7%	8,3%
Olavarría	12,8%	7,9%
San Carlos de Bariloche	6,8%	7,8%
Cutral-Có	6,5%	7,5%
Villa María	5,3%	7,4%
Santa Rosa	S/d	7,3%
Lobos	15,6%	6,7%
Oberá	3,7%	6,4%
Venado Tuerto	8,6%	6,1%
San Fernando del Valle de Catamarca	9,7%	5,9%
Pergamino	19,4%	5,7%
San Francisco	1,4%	4,8%

¹⁵ Legenzi, G. y Milas, C., "non linear and asymmetric adjustment in the local revenue-expenditure model: same evidence from the Italian municipalities", Instituto Di Scienze Economiche e Statiche, Università degli Studi di Milano, Milán, 2001.

Villa Mercedes	18,4%	4,7%
Caleta Olivia	3,9%	4,7%
Zapala	9,0%	4,5%
General Pico	5,5%	4,5%
La Banda	10,1%	4,5%
Villa Ángela	2,3%	3,6%
Pirané	11,3%	3,5%
Rivadavia (MDZ)	7,4%	3,5%
Luján de Cuyo	6,2%	3,2%
General Roca	14,2%	2,9%
Goya	4,2%	2,9%
Chilecito	5,6%	2,7%
Concepción del Uruguay	1,3%	2,6%
Ushuaia	14,1%	2,5%
Banda del Río Salí	6,9%	1,9%
La Rioja	1,5%	1,5%
Alta Gracia	3,1%	1,1%
Termas de Río Hondo	6,1%	1,0%
Concepción	0,6%	0,8%
Río Gallegos	7,8%	S/d
Perico	S/d	S/d
Rawson (SJ)	S/d	S/d
Tartagal	S/d	S/d

Fuente: Fundación Grupo Innova

El gasto promedio en inversión física es del 8,79%, pero se observa una gran disparidad entre los casos analizados.

Cinco municipios revelan una fuerte participación de la inversión en el gasto. Entre ellos, Eldorado compromete más de la tercera parte de su presupuesto a la inversión física. También se destaca Presidencia Roque Sáenz Peña, que a pesar de pertenecer a una región más desfavorecida económicamente, le asigna una alta importancia a la inversión.

Treinta y un municipios se encuentran por debajo de la media señalada. En Concepción y Termas de Río Hondo, la participación del gasto en inversión real no supera el 1%.

Dentro de las variaciones más importantes entre los años 2000 y 2001 se destaca el aumento en la inversión de Presidencia Roque Sáenz Peña, que pasó del 8,5% al 31,2%. Por otro lado, se observan caídas muy pronunciadas, como en los casos de Pergamino, Villa Mercedes, General Roca y Ushuaia.

Rigidez Presupuestaria

Los municipios de nuestro país muestran, en muchos casos, la existencia de estructuras económicas rígidas que llevan a una alarmante inmovilidad en el gasto. Esto limita considerablemente la capacidad de maniobra de la gestión financiera. De las erogaciones municipales, la más rígida es la que se realiza en concepto de pago al personal. Al ser este tipo de gasto de difícil flexibilización, la reasignación de recursos se dificulta limitando la posibilidad de redireccionar el rumbo de la gestión municipal hacia la planificación de mediano y largo plazo.

Este indicador muestra el porcentaje representado por el gasto en personal en el total de los recursos que posee el municipio. Cuanto más cercana a 1 sea esta relación, mayor será el grado de rigidez de las erogaciones municipales.

A continuación se presentan los resultados obtenidos:

Cuadro N° 6. Rigidez Presupuestaria

Municipio	2000	2001
Banda del Río Salí	28,5%	30,5%
Trelew	36,8%	33,9%
Santa Rosa	S/d	35,6%
Presidencia Roque Sáenz Peña	68,2%	37,0%
General Pico	40,0%	37,4%
Eldorado	40,7%	38,9%
Olavarría	35,3%	40,9%
Gualedaychú	0,0%	41,4%
Rafaela	39,5%	42,5%
San Francisco	50,0%	42,7%
Junín	37,9%	43,4%
Villa Mercedes	53,1%	46,1%
Rivadavia (SJ)	50,8%	46,6%
Pergamino	45,5%	50,0%
Villa Gobernador Gálvez	48,5%	53,4%
San Luis	54,0%	53,8%
San Carlos de Bariloche	57,8%	54,8%
Villa María	55,9%	55,7%
Concepción	65,5%	56,5%
Concepción del Uruguay	77,9%	58,3%
Alta Gracia	57,1%	58,5%
General Roca	47,8%	58,7%
Lobos	58,9%	62,5%
Puerto Madryn	S/d	62,9%
Oberá	70,8%	63,3%
Cutral-Có	56,1%	64,3%
San Ramón de La Nueva Orán	60,3%	64,8%
Paso de Los Libres	50,0%	66,0%
Ushuaia	55,2%	66,6%
San Martín	65,4%	70,2%
Goya	77,6%	71,1%
San Fernando Del Valle de Catamarca	66,5%	71,5%
Venado Tuerto	58,9%	73,7%
Pirané	59,8%	74,0%
Termas de Río Hondo	68,9%	76,3%
La Banda	71,3%	77,0%
Río Grande	71,7%	78,0%
Zapala	66,8%	79,3%
Villa Ángela	S/d	85,1%
Luján de Cuyo	71,8%	85,7%
Caleta Olivia	80,7%	87,3%
Clorinda	92,4%	92,6%
La Rioja	94,9%	95,8%
Palpalá	S/d	100,0%
Chilecito	105,5%	100,1%
Perico	S/d	S/d
Rawson (SJ)	S/d	S/d
Río Gallegos	95,0%	S/d
Rivadavia (MDZ)	S/d	S/d
Tartagal	S/d	S/d

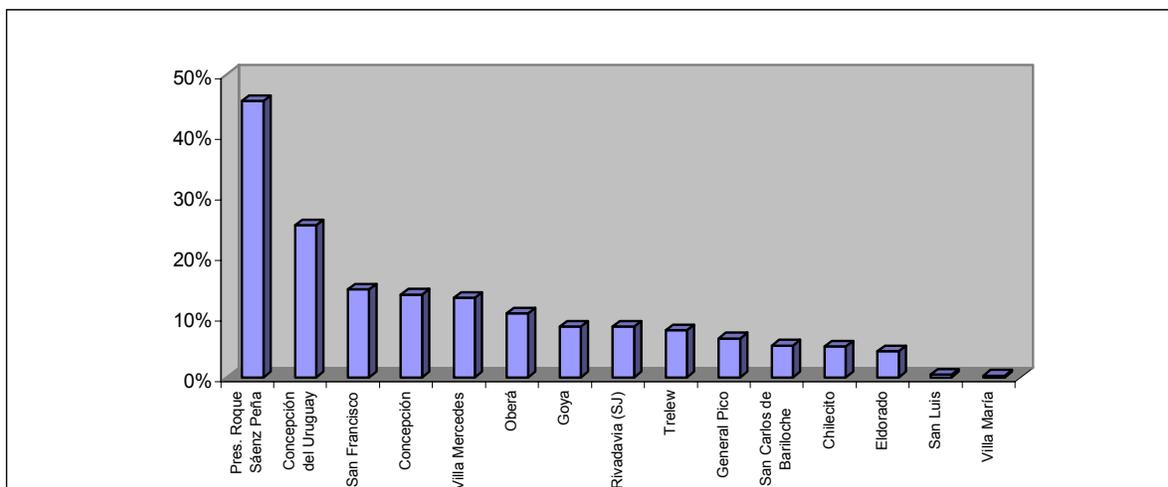
Fuente: Fundación Grupo Innova

Del estudio se desprende que los gastos en personal representan, en promedio, el 62% del gasto total de los municipios analizados.

Los municipios de Banda del Río Salí, Trelew y Santa Rosa se destacan por su bajo nivel de rigidez presupuestaria, ya que no poseen más del 35% de sus recursos comprometidos de antemano en el gasto en

personal. En el otro extremo se encuentra Chilecito, cuyos recursos –incluidos los obtenidos de otras jurisdicciones– no cubren siquiera los gastos en personal.

Gráfico N° 1. Municipios en los que disminuyó el Gasto en Personal



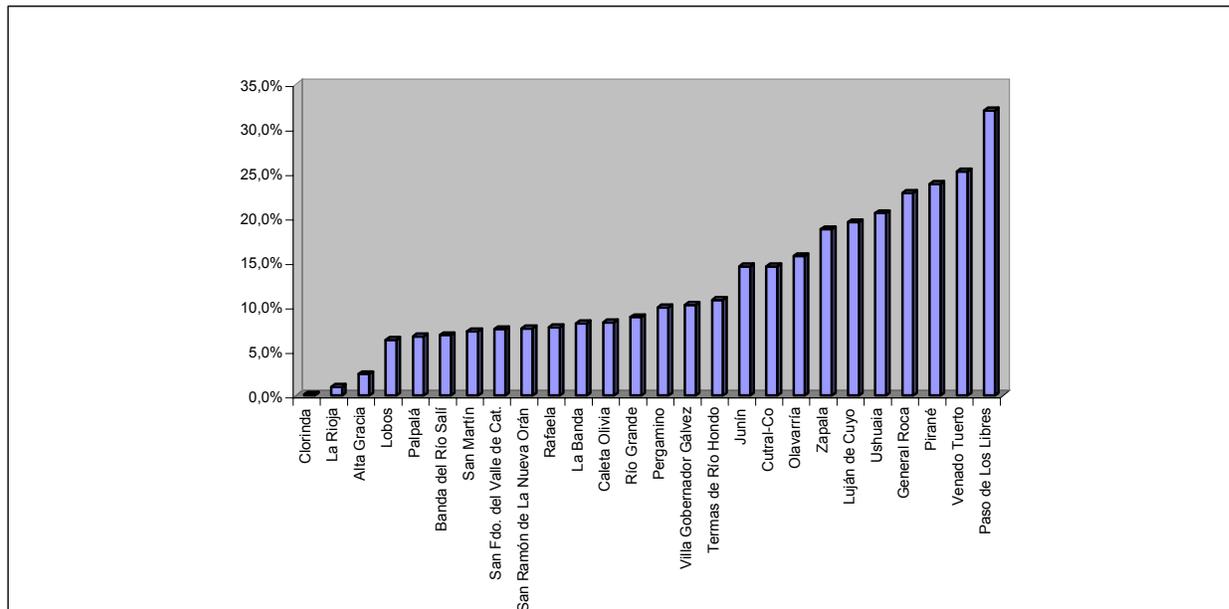
Fuente. Fundación Grupo Innova

Este cuadro también permite observar la variación porcentual del gasto en personal del ejercicio 2000 al 2001. El caso más llamativo es el de Presidencia Roque Sáenz Peña en el Chaco. Este municipio redujo este gasto en un 46%.

Ocho municipios han aumentado más del 15% el gasto en personal con respecto al gasto total. Los casos más notorios son los de Paso de Los Libres, Venado Tuerto y Pirané con el 32,1%, 25,2% y 23,8% respectivamente.

La crisis socio-económica actual, muchas veces, obliga a los municipios a intentar amortiguar sus efectos sociales (especialmente relacionados con la desocupación) por medio del aumento del empleo público. Sin embargo, esta acción, que resulta comprensible a la luz de la situación actual, sólo tiene efecto positivo en el corto plazo. En el mediano y largo genera un grave obstáculo a las autoridades, que deben enfrentar un presupuesto no sólo cada vez más rígido, sino también cada vez más acotado.

Gráfico N° 2. Municipios en los que aumentó el Gasto en Personal



Fuente: Grupo Innova

Resultado

La tercera dimensión que utilizamos para medir la gestión financiera es el resultado arrojado en el ejercicio 2001; es decir, la relación entre los ingresos y los gastos totales.

Específicamente, se mide tomando en cuenta la siguiente fórmula: $\text{superávit}^{16} / \text{ingresos totales}^{17}$.

Una cifra superavitaria deja entrever una gestión considerablemente eficiente. Por lo tanto, cuanto mayor sea la proporción obtenida, mayor será la calificación.

Al ser medido tomando los ingresos totales, se intenta premiar la administración inteligente de todos los recursos que obtiene el municipio, independientemente de su origen.

Cuadro N° 7. Resultados

Municipio	2000	2001
Villa Mercedes	-0,2%	26,8%
Concepción del Uruguay	-7,2%	18,4%
Pirané	15,6%	14,9%
Gualeguaychu	S/d	11,7%
General Roca	21,6%	5%
Oberá	1,2%	4,8%
Ushuaia	6,9%	4,4%
Santa Rosa	S/d	3,8%
Concepción	-18,2%	3,0%
Rafaela	1,2%	1,0%
San Francisco	5,6%	0,5%
San Luis	1,3%	0,3%
Alta Gracia	2,5%	0,3%
La Rioja	0,5%	0,2%

¹⁶ Ingresos Totales menos Gastos Totales.

¹⁷ Independientemente del origen de los mismos.

La Banda	0,0%	0,0%
Banda del Río Salí	-7,0%	-0,1%
Goya	-13,8%	-0,2%
Termas de Río Hondo	0,5%	-0,7%
San Ramón de La Nueva Orán	-2,9%	-1,3%
General Pico	5,0%	-2,0%
Rivadavia (SJ)	1,1%	-3,6%
Villa María	0,0%	-4,2%
Paso de Los Libres	2,5%	-4,6%
San Fernando del Valle de Catamarca	6,7%	-5,5%
Lobos	-6,0%	-5,6%
Trelew	-15,7%	-5,9%
Villa Gobernador Gálvez	4,9%	-6,0%
Eldorado	-2,5%	-6,1%
Cutral-Có	-37,9%	-8,4%
Zapala	2,0%	-9,0%
Pergamino	-16,4%	-10,1%
Olavarría	-3,6%	-10,2%
Junín	4,1%	-12,9%
Venado Tuerto	4,7%	-14,6%
Río Grande	2,5%	-14,6%
San Martín	-2,7%	-17,4%
Chilecito	-32,6%	-20,8%
Luján de Cuyo	-4,7%	-25,6%
Villa Ángela	S/D	-25,8%
San Carlos de Bariloche	-22,2%	-26,9%
Presidencia Roque Sáenz Peña	-21,0%	-34,0%
Puerto Madryn	S/D	-35,4%
Caleta Olivia	-34,1%	-35,7%
Palpalá	S/D	-36,9%
Clorinda	-30,0%	-37,4%
Perico	S/D	S/D
Rawson (SJ)	S/D	S/D
Río Gallegos	-26,2%	S/D
Rivadavia (MDZ)	S/D	S/D
Tartagal	S/D	S/D

Fuente: Fundación Grupo Innova

Sólo 14 municipios arrojaron un resultado positivo¹⁸. El 70% de la selección, es decir 2 de cada 3 municipios, cerró el ejercicio con déficit. En particular, se observan 5 municipios cuyos ingresos totales cubren menos del 30% de sus erogaciones.

En cuanto a la variación de resultados del año 2000 al año 2001, el 31% de los municipios estudiados disminuyeron su déficit o aumentaron su superávit. En otras palabras, casi 7 de cada 10 municipios relevados cerraron el ejercicio 2001 con resultados inferiores a los del año 2000.

En este sentido, cabe resaltar el desempeño de Villa Mercedes, que logró un resultado positivo del 26,8% al cierre del ejercicio 2001, mientras que cerró el 2000 con un leve déficit. A su vez, Cutral-Có logró disminuir su déficit en un 77,84%.

¹⁸ A pesar de que el municipio de La Banda obtuvo un superávit del 0,00002%, no se contempla entre los que arrojaron resultados positivos pues se redondea a 0,0%.

Sub- Ranking de Gestión Financiera

De acuerdo con el poder explicativo de cada indicador, se estableció la siguiente ponderación para cada uno de ellos:

Cuadro N° 8. Ponderación de las Dimensiones Financieras

Generación de recursos		Administración de recursos		Resultado
Presión Presupuestaria	Dependencia Financiera	Inversión	Rigidez	Superávit
15%	15%	25%	25%	20%

Para la obtención del Sub-Ranking de Gestión Financiera se multiplican los puntos obtenidos en cada indicador por la ponderación correspondiente, y se suman los subtotales derivados para cada municipio.

Cuadro N° 9. Sub-Ranking de Gestión Financiera

Posición	Municipios	Puntaje
1	Gualedaychú	25,96
2	Trelew	24,88
3	Rafaela	24,02
4	Eldorado	21,75
5	San Francisco	21,48
6	Santa Rosa	20,09
7	Junín	19,03
8	Concepción del Uruguay	19,00
9	Olavarría	18,93
10	Villa María	18,42
11	Villa Gobernador Gálvez	18,14
12	Rivadavia (SJ)	17,79
13	Villa Mercedes	17,78
14	Presidencia Roque Sáenz Peña	17,59
15	Alta Gracia	17,57
16	San Luis	17,56
17	General Pico	17,45
18	Pergamino	16,44
19	Puerto Madryn	16,04
20	Banda del Río Salí	15,63
21	Concepción	15,08
22	Lobos	14,97
23	General Roca	14,80
24	Río Grande	14,44
25	San Carlos de Bariloche	13,92
26	Oberá	13,73
27	Ushuaia	13,61
28	San Ramón de La Nueva Orán	13,60
29	Paso de Los Libres	13,45
30	San Martín	12,97
31	Venado Tuerto	12,82
32	Cutral-Co	12,28
33	San Fernando del Valle de Catamarca	10,75
34	Zapala	10,74
35	Termas de Río Hondo	10,42
36	Pirané	10,28
37	La Banda	9,75

38	Goya	9,28
39	Caleta Olivia	8,93
40	Chilecito	8,13
41	Luján de Cuyo	5,93
42	Villa Ángela	5,46
43	Palpalá	4,68
44	La Rioja	4,58
45	Clorinda	3,99
	Perico	S/d
	Río Gallegos	S/d
	Rivadavia (MDZ)	S/d
	Tartagal	S/d
	Rawson (SJ)	S/d

Fuente: Fundación Grupo Innova

El Sub-Ranking de Gestión Financiera fue realizado a partir de la evaluación de tres aspectos específicos de la administración de las finanzas públicas municipales: generación de recursos, administración de los mismos y resultados. Por lo tanto, en líneas generales, los municipios mejor posicionados tienen un desempeño destacable en estas tres dimensiones ya que generaron recursos, los administraron eficazmente y cerraron el ejercicio con presupuestos relativamente equilibrados o incluso superavitarios.

Por el contrario, la mayoría de los municipios que obtienen entre diez y veinte puntos en total, tienden a quedar bien ubicados en una dimensión y considerablemente mal en las otras dos.

Finalmente, los nueve municipios que quedan relegados evidencian, por lo general, un mal desempeño en todos los aspectos evaluados.

Al observar los rankings obtenidos a partir de cada indicador, surgen ciertas consideraciones que merecen ser destacadas:

En primer lugar, un gran número de los municipios estudiados cerró el ejercicio con déficit. Muchos de ellos, a su vez, presentan una considerable rigidez presupuestaria. Es posible que al ver comprometida gran parte de su presupuesto de antemano, se hayan visto imposibilitados de cubrir sus erogaciones con sus ingresos totales. Es notorio el caso de Chilecito: sus recursos no alcanzaron siquiera para cubrir sus gastos en personal y cierra el ejercicio con un déficit de más del 20%. Paradójicamente, este municipio riojano posee un alto nivel de recaudación y una fuerte dependencia de recursos de otras jurisdicciones. Evidentemente, es excesivo el gasto en personal y esto le genera una fuerte rigidez presupuestaria.

En segundo lugar, existe una relación directa entre la generación de recursos y el resultado del ejercicio. Por ejemplo, ocho de los diez municipios mejor posicionados en el Sub-Ranking de Gestión Financiera, se ubican entre los 15 que más recaudan por habitante.

Asimismo, los municipios con mayor independencia financiera tienden a administrar mejor sus recursos. Por ejemplo, Gualeguaychú y Trelew combinan baja rigidez en el gasto y fuerte inversión con un nivel importante de

autonomía presupuestaria. En el otro extremo se encuentran los dos municipios estudiados de la provincia de La Rioja, con muy bajo puntaje en la administración de sus recursos y una muy fuerte dependencia financiera.

Al concentrar la atención en la segunda dimensión analizada, se observa que no necesariamente una baja rigidez presupuestaria implica una importante participación de la inversión real en el gasto total. En otras palabras, mayor capacidad de maniobra de los recursos no implica que éstos sean destinados a la inversión.

INDICADORES DE GESTIÓN INSTITUCIONAL

Durante los últimos años, los gobiernos locales han asumido una serie de tareas y funciones que hasta entonces no habían realizado. En efecto, pasaron de ser meros administradores de sus burocracias a tomar un rol protagónico en el desarrollo de sus comunidades. Entendemos que este cambio en el escenario político puso a los gobiernos locales frente a la necesidad de modernizar sus estructuras administrativas a fin de atender de la mejor manera posible sus tareas y responsabilidades ante la sociedad.

Una buena gestión municipal no se limita únicamente a la concreción de obras públicas o al mantenimiento ordenado de las cuentas; además, debe procurar la implementación de nociones como planificación, evaluación, apertura a la participación ciudadana, transparencia y desarrollo.

Es por eso que esta sección del trabajo se concentrará en el análisis de las estrategias que los gobiernos locales han implementado en pos de una mejor gestión de sus recursos institucionales. En particular, se analizarán las herramientas con las que cuentan los municipios seleccionados para hacer frente al nuevo rol que les toca ocupar en el contexto actual.

A partir de la encuesta realizada, principalmente a los intendentes o a sus secretarios de gobierno –y complementariamente, a otros miembros del gabinete o funcionarios locales-, se recabó información relativa a la gestión institucional de cada municipio.

Los datos recogidos, se agruparon bajo la luz de dos dimensiones analíticas: la **Estrategia Local** -vinculada al desarrollo, por un lado, y a la organización interna del municipio, por el otro-, y la **Transparencia**, que entendemos constituye una condición indispensable para una buena gestión en un contexto de democracia.

A continuación, presentaremos los indicadores seleccionados para cada dimensión y los resultados que arrojó la medición de cada uno de ellos para cada municipios. Esto se verá reflejado en una tabla de posiciones relativas, incluida al final de esta sección como **Sub-ranking de Gestión Institucional**.

Estrategia Local

Como ya hemos adelantado, esta dimensión se compone de dos sub-dimensiones: la *Estrategia Local de Desarrollo* y la *Estrategia de Organización Interna* del municipio.

Para avanzar sobre el análisis de la primera, se identificó específicamente como positiva la generación de un **plan estratégico de desarrollo participativo (PEDP)**, en tanto instrumento metodológico de planificación orientado a promover el desarrollo socio-económico, y que incluye la participación de la ciudadanía representada por organizaciones de la sociedad civil y el sector privado:

"El plan de desarrollo representa un proyecto colectivo y global del municipio. Debe contemplar objetivos intersectoriales dirigidos al desarrollo y debe ser capaz de convertirse en un "espacio" de acuerdos y movilización de la sociedad."⁴⁹

¹⁹ Eduardo Reese, "La planificación estratégica como instrumento para el desarrollo local". Mimeo sin identificación de fecha, material de trabajo para el Curso de Posgrado "Gestión y control de políticas públicas", FLACSO/INAP, 2000.

En este sentido, un Plan Estratégico de Desarrollo Participativo es un valioso instrumento de gestión y herramienta útil para transformar la realidad.

Plan Estratégico de Desarrollo Participativo²⁰

La planificación del desarrollo local estratégica y participativa aparece en la agenda de las administraciones locales como consecuencia de:

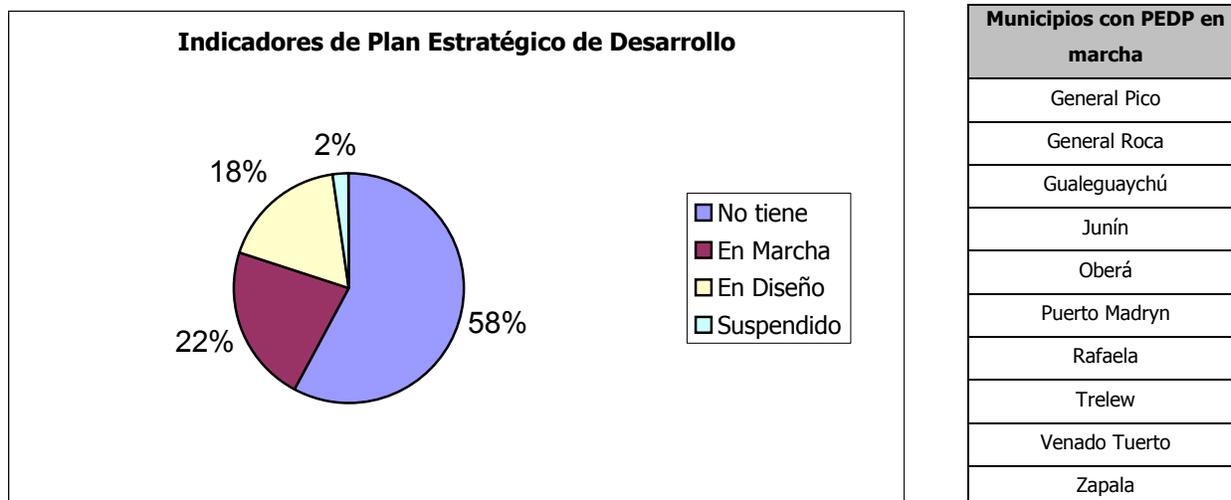
- La asunción de nuevas responsabilidades y funciones en el nivel local, producto de los procesos de descentralización en curso.
- La visualización de que los escenarios de desarrollo se modificaron profundamente en los últimos años y que por lo tanto es necesario asumir nuevas pautas de gestión urbana.
- La revalorización del papel de las ciudades y de los gobiernos municipales en los procesos de desarrollo.
- La percepción de que los métodos tradicionales de planificación y gestión urbana tienen un fuerte componente de ineficacia y no se adaptan a las nuevas circunstancias.
- El acceso a la información de gestiones de corte estratégico, exitosas en ciudades principalmente europeas (Lyon, Barcelona, Bilbao, etc.).

El objetivo de la planificación estratégica es servir de instrumento técnico-político de gestión para:

- Identificar tendencias y oportunidades, formular objetivos prioritarios y elaborar programas.
- Disponer eficientemente la asignación de esfuerzos y recursos, concentrándolos en aquellos temas que se hayan considerado importantes y/o críticos.
- Generar escenarios de consenso y compromiso para la acción entre el sector público y privado.
- Instrumentar articulaciones para la coordinación entre diferentes áreas o sectores, con una perspectiva de actuación territorial integral.

En el marco de nuestro trabajo, tomamos en cuenta indicadores que reflejaron alguna de las siguientes etapas en que se encuentra el desarrollo del plan en cada municipio: *en diseño, en marcha, suspendido*. Un último indicador refleja a aquellos que aún no han formulado su plan, incluidos bajo la categoría "no tiene".

Gráfico N° 3. Plan Estratégico de Desarrollo Participativo



La implementación de un plan estratégico de desarrollo en una comunidad local da cuenta de ciertas características propias, que involucran tanto a los actores gubernamentales como a la sociedad civil. En efecto, los 10 municipios de nuestra selección de casos que se incluyen en este grupo, se destacan por tener equipos de gobierno pro-activos y con un grado importante de apertura hacia la comunidad, orientado, fundamentalmente, a la búsqueda de consenso para la formulación de una visión común de ciudad. Se trata de condiciones de

liderazgo particulares de la autoridad local que trascienden la pertenencia a un determinado contexto regional, a una provincia específica o a un partido político en particular.

En este sentido, los 10 municipios que cuentan con un PEDP en marcha pertenecen a distintas regiones del país, a distintas provincias y a distintas pertenencias partidarias.

Gráfico N° 4. Pertenencia partidaria de los Intendentes con PEDP en marcha



Fuente: Fundación Grupo Innova

Un segundo componente, más allá del liderazgo local, resulta fundamental para el desarrollo de un PEDP. Este elemento no es otro que la existencia de una sociedad civil fuerte, organizada y participativa, con una visión constructiva que trascienda los intereses particulares y promueva la generación de acuerdos intersectoriales.

En este marco, el caso de Rafaela es digno de ser destacado. No sólo es el primer municipio, entre estos 10, que puso en marcha su PEDP, sino que fue uno de los pioneros en el país (se realizó tomando como base la experiencia de la ciudad Córdoba). Luego de un período de capacitación de los actores locales en materia de planeamiento estratégico, en octubre de 1996, se convocó a las instituciones de la sociedad civil. Comenzó así el período de diagnóstico, durante el cual se realizaron talleres participativos que reunieron a más de 170 representantes de unas 65 organizaciones. Como resultado, se logró consensuar y definir el objetivo de la Ciudad:

"Potenciar a Rafaela como centro productivo regional con proyección internacional, desarrollándola como núcleo de capacitación y tecnología, que proyecte su identidad cultural con base solidaria y garantice equilibrio urbano, calidad ambiental y de vida para todos".²¹

A partir de este objetivo, se diseñaron las líneas estratégicas sobre las cuales se trabaja desde entonces.

En el caso particular de Puerto Madryn se destaca la continuidad del plan, ya que el intendente actual que lo sostiene y promueve, pertenece a un partido político diferente al del intendente que lo formuló en una gestión anterior.²² Entretanto, el PEDP de Trelew, se inició bajo la gestión de Gustavo Di Benedetto (intendente del período anterior), y su implementación continúa hoy bajo en gobierno de José Gatica, ambos del mismo partido político.

²⁰ Eduardo Reese. Idem.

²¹ Plan estratégico Rafaela.

En otro grupo, ubicamos a los gobiernos locales que se encuentran en la etapa de *diseño* de su PEDP. Esto incluye tanto a los que estén atravesando el proceso de diagnóstico como a los que están avanzando sobre su formulación. En este grupo se ubican: Villa Mercedes, Palpalá, Ushuaia, Olavarría, Pergamino, San Martín, Luján de Cuyo, Cutral – Có y Chilecito.

Referido a este tema, algunos especialistas han expresado que, con motivo de la crisis actual, “pensar en los tiempos que implicaría el diseño de un PEDP resulta muy difícil”²³. En este sentido, señalan que cualquier tipo de planificación o estrategia de desarrollo que un municipio busque poner en marcha, debe centrarse en la identificación de sus capacidades productivas y potenciar su fortalecimiento en el corto plazo, y una vez iniciado este proceso, pensar las cuestiones a futuro. No recomiendan abandonar la visión largo-placista de un PEDP, pero sí sugieren privilegiar estrategias más rápidas.

Para finalizar con el análisis de lo que hemos denominado *Estrategia de Desarrollo Local* y pasar a la siguiente sub-dimensión (*Estrategia de Organización Interna*), consideramos importante mencionar que, ante la pregunta “¿cuenta su municipio con un PEDP?” incluida en nuestra encuesta, algunos intendentes o miembros de sus gabinetes, confundían esta herramienta con otras de planificación. En efecto, en ciertas oportunidades contestaban afirmativamente, cuando en realidad contaban únicamente con planificaciones urbanas o planes de gobierno.

Una salvedad que debemos hacer aquí, se relaciona con los casos de Goya y Perico. Ambas ciudades cuentan con un plan estratégico, pero éste ha sido desarrollado por un actor privado (la empresa Massalin Particulares). Dado que no cumplen requisitos de plan estratégico de desarrollo participativo, hemos incluido a estos dos casos dentro de la categoría “no tiene”.

Por último, de todos los municipios relevados, el único caso que ha suspendido su PEDP es Alta Gracia, en Córdoba.

Estrategia de Organización Interna

Para el análisis de esta sub-dimensión, que se ubica dentro de la dimensión **Estrategia Local**, nos concentramos en la evaluación de las políticas de recursos humanos implementadas por cada municipio, a las que consideramos como uno de los elementos clave para el mejoramiento de los procesos internos y el desempeño general del gobierno local. En este sentido, se investigó si los municipios seleccionados para el estudio, implementaban las siguientes 3 herramientas:

- A) *Sistemas de evaluación formal*, que den cuenta de un seguimiento sostenido de las acciones y rendimiento del personal.
- B) *Mecanismos de capacitación obligatoria*, que apunten a la permanente actualización y profesionalización de los empleados, entendiendo que a mayor cantidad de herramientas teóricas o metodológicas, mejor preparados estarán para resolver nuevos y más complejos problemas.
- C) *Sistemas de Concurso* para la incorporación de personal.

²² El intendente anterior, Salazar, pertenecía al partido Acción Chubutense/UCR. Entretanto, el intendente actual, Julio Aristarain, comenzó su gestión en 1999 y pertenece al PJ.

²³ Daniel Arroyo. Mesa “Desarrollo Local”. Jornadas de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Noviembre 2002.

La información que presentamos a continuación surge de la encuesta realizada a altos funcionarios de los gobiernos locales con relación a la implementación de los instrumentos descriptos en los párrafos anteriores.

Gráfico N° 5. Instrumentos de la Política de Recursos Humanos



Como puede observarse en el gráfico, es muy bajo el porcentaje de municipios que implementan más de una herramienta de recursos humanos. En particular, sólo 6 del total de casos analizados, aplica 3 instrumentos. Estos son: Puerto Madryn, Presidencia Roque Saénz Peña, General Roca, San Ramón de la Nueva Orán, Concepción del Uruguay y San Luis.

En el extremo contrario, cabe resaltar que el 42% de los entrevistados reconocieron no aplicar ningún instrumento en relación a las políticas de recursos humanos.

Por su parte, los municipios de Junín, Zapala y Lobos combinan evaluación formal y sistema de concurso, mientras que Clorinda, aplica evaluación formal y capacitación obligatoria.

De los 18 municipios que sólo implementan 1 herramienta de recursos humanos: 6 realizan capacitación obligatoria, 8 tienen sistema de concurso, y 4 cuentan con instancias de evaluación formal. Con respecto a esta última, si bien 14 municipios dijeron utilizarla, prácticamente ninguno pudo establecer la frecuencia de estas evaluaciones ni su impacto.

Por otra parte, la mayoría de los gobiernos locales manifestaron tener algún tipo de capacitación, sobre todo en áreas como informática y rentas. Sin embargo, como la pregunta estaba orientada a la obligatoriedad de la misma, la cantidad de respuestas afirmativas se redujo.

Por último, el 33 % de los entrevistados manifestó contar con un sistema de concurso para la incorporación de nuevos empleados. No obstante, al momento de cuantificar el personal concursado que trabaja actualmente en la administración, ningún caso manifestó tener más del 20%. Más aún, la mayoría respondió que el personal incorporado bajo este sistema no superaba el 5% del total de la planta de empleados. En varios casos, a su vez, los entrevistados manifestaron que los concursos eran utilizados para la toma de personal técnico, sin especificar para qué tipos de funciones.

Como un dato adicional, aunque no fue tomado en cuenta para el presente análisis, podemos destacar que algunos municipios han incluido en su estructura organizacional una dirección, sub-dirección o jefatura de

recursos humanos, con funciones más estratégicas que las desarrolladas en las tradicionales oficinas de personal. Entre ellos pueden citarse los casos de Junín, Pergamino, San Martín y Banda del Río Salí.

En otro orden de cosas, consideramos un buen complemento para la evaluación de esta sub-dimensión, indagar sobre la existencia de determinadas herramientas orientadas a brindar algún tipo de ordenamiento interno al trabajo de los empleados municipales. Por ejemplo, la utilización de organigramas, reglamentos internos y manuales de funciones y misiones, entre otros.

En este sentido, si bien el 87% de los municipios analizados cuenta con un organigrama, fueron muy pocos los que lo presentaron actualizado al momento en que lo solicitamos.

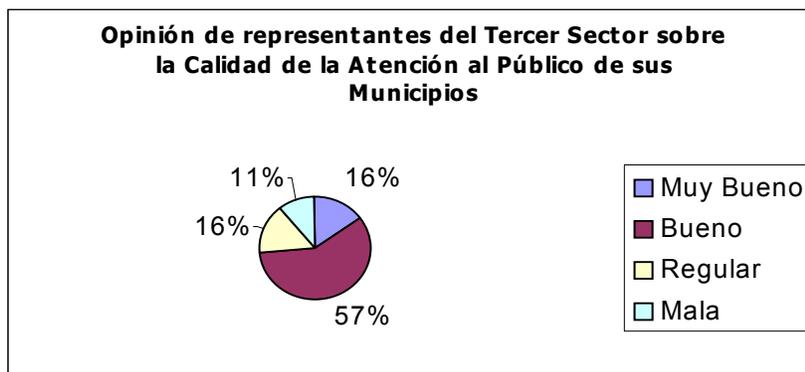
Con respecto a la utilización de Manuales de Misiones y Funciones, la heterogeneidad de criterios a la hora de responder la encuesta impidió la posibilidad de incorporarlo como un indicador adicional de evaluación. Cabe destacar, que en muchos casos se lo confundía con el estatuto del empleado municipal regulado por la administración pública provincial, o bien reglamentos internos desactualizados y en desuso.

Para finalizar, consideramos conveniente consultar con los representantes de la sociedad civil entrevistados en cada lugar, la opinión que cada uno tenía respecto del funcionamiento burocrático del municipio. Si bien estas respuestas son parciales y no pueden generalizarse estadísticamente a la opinión del conjunto de la sociedad civil, consideramos importante incluir esa información en el presente estudio (aunque su ponderación en el Sub-ranking de Gestión Institucional, es relativamente baja).

Para tal fin, se les solicitó a los entrevistados que calificaran el desempeño de los empleados municipales con relación a las siguientes situaciones: a) atención al público, b) facilidad a la hora de realizar trámites y c) respuesta a las demandas concretas.

Como resultado, se obtuvo la distribución de porcentajes que puede observarse en el gráfico de abajo según 4 categorías de calificación. Los municipios que resultaron mejor calificados se resumen en el cuadro que incluimos a continuación.

Gráfico N° 6. Calidad



Mejor Calificados por el Tercer Sector
Gualectuaychú
Ushuaia
P. Roque Sáenz Peña
Puerto Madryn
Concepción
Termas de Río Hondo
Banda de Río Salí
Concepción del Uruguay
Rivadavia (San Juan)

Transparencia

Conceptualmente, el término hace referencia al deber de los funcionarios públicos de exponer y someter al análisis de la ciudadanía la información relativa a su gestión, al manejo de los recursos que la sociedad les confía, a los criterios que sustentan sus decisiones y a su conducta. Consecuentemente una gestión "transparente" será aquella que exponga abiertamente su administración a la sociedad civil.

La transparencia es un elemento fundamental de cualquier gestión democrática. En este sentido, para que la ciudadanía pueda ejercer un monitoreo y control de los actos de la administración estatal resulta fundamental que tenga conocimiento sobre el accionar de sus gobernantes. El libre acceso a la información pública, por tanto, resulta indispensable y constituye un derecho ciudadano.

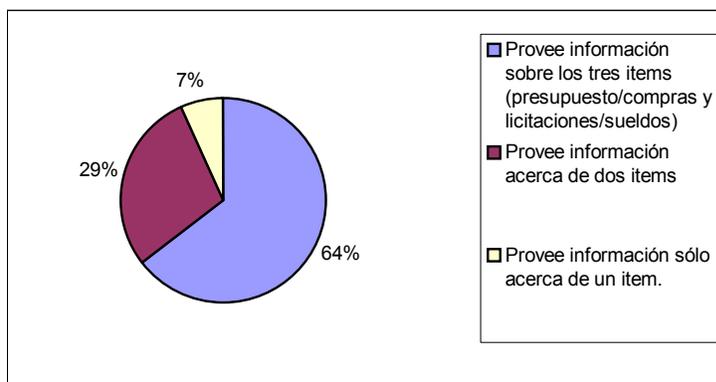
Para observar el nivel de **Transparencia** de la administración pública local, evaluamos en primer término el tipo de información –referente a la gestión– que el municipio pone a disposición del ciudadano. Con ese fin, se preguntó a las autoridades locales si la ciudadanía tenía acceso a las siguientes fuentes de información:

- a) Presupuesto Municipal
- b) Compras, Contrataciones y Licitaciones

c) Sueldos de los funcionarios

A continuación graficamos los resultados de la encuesta:

Gráfico N° 7. Acceso a la información pública municipal



Más de la mitad de los municipios analizados (29 casos) manifestaron poner a disposición de los ciudadanos la información referente al presupuesto municipal; las compras, contrataciones y licitaciones; y los sueldos de los funcionarios.

Sobre este último ítem (sueldos de los funcionarios) 10 gobiernos locales admitieron no proveer información al respecto. Éstos fueron: Chilecito, Concepción, Concepción del Uruguay, Eldorado, General Pico, Lobos, Lujan de Cuyo, Rafaela, Río Grande, y Rivadavia (SJ).

La información mencionada con anterioridad fue proporcionada por los propios gobiernos locales. Por esta razón, en el diseño del trabajo se contempló la realización de encuestas a representantes del Tercer Sector para poder corroborar los datos brindados por las autoridades municipales. Sin embargo, sus opiniones no pudieron ser utilizadas debido al alto porcentaje de no respuesta. En este sentido, pudo comprobarse un importante desconocimiento por parte de los actores de la sociedad civil sobre la posibilidad de acceder a determinada información pública. Muchas veces, la respuesta que ofrecían era "nunca intenté", "nunca lo pedí", ó sencillamente "no sé".

En alguna medida, este tipo de respuestas podrían reflejar cierta falta de interés en los asuntos públicos por parte de la ciudadanía; desconocimiento del derecho ciudadano al libre acceso a la información pública reconocido en la Constitución Nacional²⁴; o bien de los innumerables obstáculos y trabas burocráticas por parte de los funcionarios municipales para quien intenta averiguar este tipo de información.

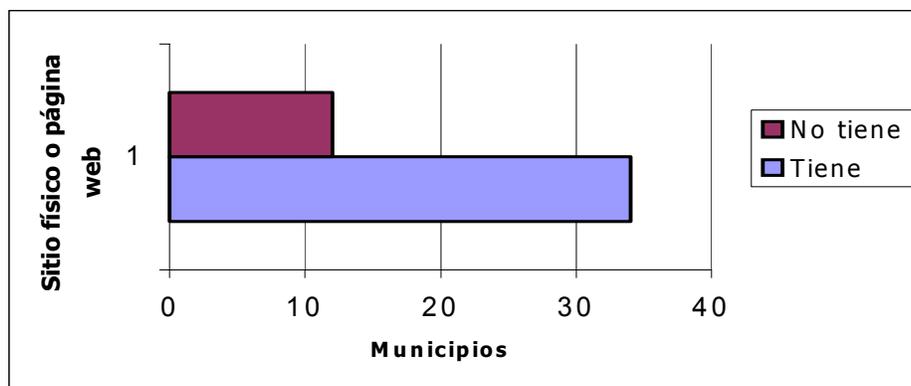
Con relación a esta última apreciación, cabe destacar que en el marco de nuestra investigación, se identificaron 5 casos del total de 50 municipios, que no proporcionaron la información y se negaron a brindarnos la entrevista

²⁴ El artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional, otorga jerarquía constitucional a una serie de convenciones internacionales - suscriptas por la Argentina - que hacen directa referencia a este tema. La Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen ambas que esta prerrogativa comprende "la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole". También lo ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de una opinión consultiva (5/85) y el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1994 sobre la compatibilidad de las leyes de desacato.

solicitada. De este grupo, resaltamos a los municipios de Rawson (SJ), San Francisco, Caleta Olivia, Santa Rosa y Villa Gobernador Gálvez.

Para finalizar, hemos incorporado un dato adicional a los efectos de medir **Transparencia**. Con este fin, indagamos sobre la utilización de herramientas de comunicación tales como páginas web o sitios físicos dentro del palacio municipal, orientados a brindar información.

Gráfico N° 8. Existencia de un Sitio Físico o Página Web para brindar información



De nuestra selección de casos, sólo 24 municipios cuentan con una página web propia. Entre ellas, podemos resaltar algunas que se destacan por diferentes motivos. En la página web de la municipalidad de La Rioja, por ejemplo, figura la lista de empleados públicos con sus respectivos sueldos, y además cuenta con un novedoso sistema para realizar reclamos on-line sobre los servicios municipales. El sitio de Luján de Cuyo, por otra parte, publica información sobre el presupuesto y la recaudación municipal; el de Río Gallegos cuenta con un sistema de consultas para el contribuyente referidas al pago de impuestos; y la página de Ushuaia, además de detallar su estructura municipal, informa en la sección "guía del vecino" sobre los procedimientos a seguir para realizar trámites municipales.

Dentro de la selección total de casos, son 12 los gobiernos locales que no cuentan con ninguno de los dos instrumentos (páginas web oficial y sitio físico).

Sub-Ranking de Gestión Institucional

Para poder realizar un ranking y establecer posiciones relativas entre los municipios seleccionados, en primer lugar, se estandarizaron las variables a fin de hacerlas comparables y, en segundo lugar, se establecieron ponderaciones, que fueron asignadas a cada indicador según su capacidad explicativa.

El cuadro presentado a continuación especifica las ponderaciones asignadas a cada variable analizada:

Cuadro N° 10. Ponderación de las Dimensiones de Gestión Institucional

Estrategia Local				Transparencia	
Estrategia de Desarrollo		Estrategia de Organización Interna		Información	Sitio Físico/Página Web
PEDP en Diseño	PEDP en Marcha	RRHH y otros	Evaluación Tercer Sector		
10%	30%	30%	10%	15%	15%

A partir de las ponderaciones asignadas a las distintas dimensiones, puede observarse la siguiente tabla de posiciones relativas:

Cuadro N° 11. Sub-Ranking Gestión institucional

Posición	Municipios	Puntaje
1	General Roca	32,66
	Puerto Madryn	32,66
2	Zapala	30,33
3	Junín	29,33
4	Gualeguaychú	29,00
5	Trelew	28,00
6	Venado Tuerto	25,66
7	Oberá	25,00
	Rafaela	25,00
8	General Pico	24,66
9	Presidencia Roque Sáenz Peña	23,33
10	Ushuaia	22,33
11	Concepción del Uruguay	21,66
	San Ramón de La Nueva Orán	21,66
12	Villa Mercedes	21,33
13	Alta Gracia	20,66
	Olavarría	20,66
14	Pergamino	17,66
	San Martín	17,66
15	San Luis	17,33
	Villa María	17,33
16	Clorinda	17,00
17	La Banda	16,33
	Río Gallegos	16,33
18	Concepción	15,67
	La Rioja	15,67
19	Cutral-Có	15,00
	Luján de Cuyo	15,00
	Rivadavia (MDZ)	15,00
20	Chilecito	14,33
	Goya	14,33

21	San Carlos de Bariloche	14,00
	Termas de Río Hondo	14,00
22	Palpalá	12,67
23	Banda del Río Salí	11,67
	Eldorado	11,67
24	San Fernando del Valle de Cat.	10,67
25	Paso de Los Libres	10,00
	Perico	10,00
	Rivadavia (SJ)	10,00
26	Lobos	9,33
	Villa Ángela	9,33
27	Pirané	8,33
	Río Grande	8,33
	Tartagal	8,33
	Villa Gobernador Gálvez	S/d
	Caleta Olivia	S/d
	Rawson (SJ)	S/d
	San Francisco	S/d
	Santa Rosa	S/d

Fuente: Fundación Grupo Innova

Con relación a las dimensiones analizadas en esta sección del trabajo, puede observarse que el conjunto de municipios tiende a distribuirse en dos polos, reflejando la diferencia existente entre aquellos gobiernos locales que han instrumentado todas o un número importante de las herramientas consideradas, frente a quienes no lo han hecho.

Los municipios que comparten los primeros puestos, están conducidos por equipos de gobierno que se esfuerzan por modernizar sus estructuras administrativas y por articular las potencialidades del lugar con las necesidades de la vida democrática. Coincidentemente, todos ellos son activos en sus políticas de recursos humanos, tienen planes estratégicos de desarrollo en marcha, tienen una muy buena predisposición para brindar información y resultaron muy bien calificados por los representantes de la sociedad civil consultados a los efectos del presente trabajo. Entre ellos, destacamos los casos de Gualeguaychú, General Roca, Zapala, Junín, Trelew y Puerto Madryn.

En otro orden de cosas, los datos analizados confirman la existencia de grandes disparidades en lo que respecta a la aplicación de herramientas modernas de gestión institucional y niveles de modernización entre el conjunto de los municipios seleccionados.

Un punto para destacar en este sentido, son las diferencias abismales que se registran en materia de informatización y el uso de tecnologías de la información. En efecto, entre los municipios analizados, se registran casos como Zapala, cuyos empleados municipales están conectados entre sí a través de una Intranet que permite compartir en red todos los documentos de trabajo; o General Roca que utiliza el sistema GIS (Geographic Information System), para identificar en un mapa completo de la ciudad la situación impositiva de cada contribuyente.

En el otro extremo, hemos encontrado casos en los que las municipalidades ni siquiera cuentan con un fax (se manejan desde locutorios). Aquí podemos citar a los municipios de Concepción y Pirané.

Por último, a partir de los 50 viajes realizados hemos tenido la posibilidad de palpar de cerca los graves problemas por los que atraviesan los municipios en la Argentina actual, que no escapan a la coyuntura de crisis que se da en el marco global del país y que, en muchos casos, se agrava y profundiza en el ámbito de los gobiernos locales por el grado de proximidad con las necesidades y demandas específicas de la ciudadanía. A pesar de la problemática general, se han detectado 10 casos con graves problemas políticos al momento del viaje. Entre ellos pueden destacarse, intendentes destituidos (Pirané), huelgas generales con alto grado de adhesión (Paso de los Libres), retraso en el pago de sueldos y toma pacífica de la municipalidad (San Francisco y Trelew), municipalidad quemada en 2000 y 2001 (Tartagal y Palpalá), huelgas y sucesivos cambios de gabinete (Eldorado, La Banda), intervención de secretarías y no conclusión de mandatos en los últimos 10 años (Tartagal).

INDICADORES DE GESTIÓN SOCIAL

El concepto de gestión local tal como fue definido en el marco de este trabajo, contiene un aspecto específico referido al examen del conjunto de acciones desarrolladas por los gobiernos locales, con el propósito de intervenir sobre los principales determinantes de las condiciones de vida de la población.

En este sentido, conviene subrayar que un estudio completo de la gestión gubernamental de nivel local no debe soslayar el análisis detenido de las modalidades de intervención implementadas con el objeto de asistir a los sectores de la población en situación de mayor vulnerabilidad y riesgo social, así como el examen de la batería de acciones de promoción social, desplegadas con el propósito de incidir positivamente sobre las capacidades y la calidad de vida del conjunto de la población.

En este marco, la presente evaluación de la gestión municipal en materia social procura dar cuenta de estos aspectos, analizando tanto la extensión, cobertura y calidad de las intervenciones locales, como las capacidades institucionales de las áreas sociales dentro de la estructura de los municipios –enfaticando los elementos relativos a la jerarquización institucional y los niveles de profesionalidad desarrollados-.

Sobre la base de estas consideraciones, y con el objeto de lograr estimaciones lo más fidedignas posible a la diversidad de las realidades estudiadas, se definieron tres dimensiones de análisis principales, en el marco de las cuales es posible observar la situación de la gestión local sobre la temática abordada. Ellas son: la **extensión y cobertura de la intervención social**, la **calidad** de la misma y las **capacidades institucionales** del área de acción social local.

Por último, se ha desarrollado una dimensión de caracterización que permite especificar el *grado de articulación y cooperación entre las autoridades locales en el área de gestión social y las organizaciones de la sociedad civil*. Esta última dimensión sirve para ilustrar una gestión participativa, diferenciándola de otra que puede ser igualmente eficiente, pero más aislada en relación a la sociedad civil. No se ha incluido una sección con la información derivada de esta dimensión²⁵, pero sí fue tomada en cuenta como complementaria (contextual) para las conclusiones obtenidas.

Extensión y Cobertura de la Intervención Social

Esta dimensión analiza las acciones concretas llevadas a cabo por parte de las autoridades del Municipio para satisfacer las necesidades sociales de sus habitantes.

Hemos dividido estas acciones para su estudio en diferentes *áreas de intervención*: alimentación, asistencia directa vinculada fundamentalmente al reparto de vestimenta, empleo, salud, educación y vivienda.

Por otra parte, analizamos esta información teniendo en cuenta dos *categorías* que responden a tipos de injerencia diferenciada, en vinculación con dichas áreas de intervención: la promoción social y la asistencia social.

²⁵ Esperamos poder incluir esta información en una siguiente edición de este trabajo.

Acciones y/o Programas de Asistencia

En este grupo, consideramos aquellas intervenciones destinadas a atender un conjunto de necesidades básicas de los sectores de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social. Éstas apuntan a resolver demandas acuciantes de la población. Dentro de esta modalidad se incluyen los comedores y ropers comunitarios, los albergues, la distribución de alimentos y otras acciones de donación de bienes y servicios (materiales de construcción, medicamentos, útiles escolares, etc).

Acciones y/o Programas de Promoción

En este grupo, incluimos las acciones destinadas a promover las capacidades de auto-sustentabilidad de la población. Son aquellas que apuntan a desarrollar habilidades, destrezas y conocimientos que incidan sobre la estructura de oportunidades de los beneficiarios, para permitir su autosuficiencia de mediano y largo plazo. Se procura integrar a grupos en riesgo de exclusión social. Dentro de esta modalidad se incluyen el desarrollo de huertas, programas de empleo, planes de vivienda, apoyo escolar, prevención en salud, etc.

Cabe destacar, no obstante, que esas diferencias no fueron tenidas en cuenta al momento de establecer la ponderación de uno u otro tipo de acciones, puesto que en la situación actual de crisis no consideramos pertinente realizar una valoración respecto de cuál tipo de acción es más conveniente.

Con relación a la puntuación, se determinaron cinco (5) áreas de intervención para los programas o acciones de *asistencia directa* y cinco (5) para los de *promoción social*, siendo diez (10) el mayor puntaje plausible de obtener (1 punto por cada área).

Por último, este indicador se complementó con un análisis que permite establecer diferencias respecto a la envergadura de las acciones llevadas a cabo, para lograr una mayor ecuanimidad a la hora de ponderar la oferta municipal.

En este sentido, se contabilizaron con un punto extra por área de intervención las acciones más complejas o sofisticadas, como ser: la creación de escuelas municipales (educación), los planes de vivienda (vivienda), los programas de microcréditos (empleo), etc.

A continuación se presenta la tabla de posiciones relativas de los municipios seleccionados dentro de la dimensión

Extensión y Cobertura de la Intervención Social.**Cuadro N° 12. Extensión y Cobertura de la Intervención Social**

Municipio	Áreas de Intervención-Asistencia	Áreas de Intervención-Promoción	Áreas de Intervención-Mayor Envergadura
Pergamino	04	05	03
Rafaela	05	05	01
Zapala	05	05	01
Venado Tuerto	04	05	02
San Ramón de la Nueva Oran	05	04	01
Palpalá	04	04	02
General Roca	05	03	02
Trelew	03	05	02
Junín	04	04	01
Lobos	04	03	02
Banda de Río Salí	05	03	00
Olavarría	03	04	01
Villa María	04	03	01

Puerto Madryn	04	02	02
San Carlos de Bariloche	02	03	03
General Pico	04	02	01
Guaquaychu	02	04	01
Concepción del Uruguay	03	03	01
Cutral – C6	02	03	02
Alta Gracia	04	02	00
Clorinda	04	02	00
Rio Gallegos	04	02	00
Eldorado	03	03	00
La Rioja	03	03	00
Rio Grande	03	02	01
Termas de Rio Hondo	03	02	01
Ushuaia	03	02	01
Ober6	04	01	00
Rivadavia (SJ)	04	01	00
Goya	03	02	00
Lujan de Cuyo	03	02	00
Paso de los Libres	03	02	00
Perico	03	02	00
Rivadavia (MZA)	02	02	00
San Mart6n	02	02	00
Tartagal	02	02	00
Villa Gobernador G6lvez	02	02	00
Chilecito	03	01	00
San Fernando del Valle	03	01	00
Concepci6n	02	01	01
Pres. Roque Saenz Pe6a	01	02	01
San Luis	01	02	01
La Banda	02	01	00
Piran6	02	01	00
Villa Angela	01	02	00
Villa Mercedes	01	00	00
Caleta Olivia	S/d	S/d	S/d
Rawson	S/d	S/d	S/d
San Francisco	S/d	S/d	S/d
Santa Rosa	S/d	S/d	S/d

Fuente: Fundaci6n Grupo Innova

En primer lugar, se evidencia una gran amplitud de intervenci6n en la mayor6a de los casos. En 23 de ellos se obtienen, como m6nimo, 6 puntos en relaci6n a la cobertura de acciones. Esto se relaciona, precisamente, con el nuevo rol como protagonistas en la contenci6n de la crisis actual que est6n jugando los gobiernos locales.

Los primeros lugares est6n ocupados por aquellos municipios que presentan una cobertura de acciones m6s integral, es decir, que atienden diversas 6reas de intervenci6n tanto con actividades de asistencia como de promoci6n. Coincidentemente, se trata de los mismos municipios que desarrollan programas de mayor envergadura.

S6lo un 4% de la muestra posee una acci6n completamente integral de ambos tipos –promoci6n y asistencia- con intervenci6n en las 5 6reas de cobertura. Estos son los casos de Rafaela y Zapala, que ocupan el segundo y tercer puesto de la tabla respectivamente, para esta dimensi6n.

Se observa en la tabla que el 11% del total de la selección estudiada integra el grupo que posee una acción totalmente integral de asistencia, es decir que cubren con su intervención las 5 áreas consideradas en el presente trabajo. Este porcentaje incluye a los municipios de Rafaela, Zapala, Orán, General Roca y Banda del Río Salí.

En el caso de las actividades de asistencia, éstas suelen centrarse en el área alimenticia (ya sea en forma de distribución de packs de alimentos o comedores). En segundo lugar se resalta el reparto de medicamentos, y por último, aparecen acciones del tipo: distribución de útiles escolares, distribución de materiales de construcción, etc.

Entretanto, los casos de Pergamino, Rafaela, Zapala, Venado Tuerto y Trelew, constituyen el 11% sobre el total de municipios que cuentan una acción totalmente integral de promoción. Nuevamente, aquí nos referimos a que su intervención abarca las 5 áreas tenidas en cuenta para el presente estudio.

En este caso, la promoción se concentra en actividades como el apoyo escolar, los programas de prevención sanitaria, la organización de huertas familiares o comunitarias, y los programas de autoconstrucción de viviendas. Son pocos los casos que cuentan con programas de promoción del empleo (pasantías, microcréditos, etc.)

Respecto de la distinción por tipos de injerencia, las acciones suelen concentrarse en la acción asistencial. Sin embargo, hay excepciones como los casos de Trelew, Olavarría, Gualeguaychu y Bariloche (entre otros). En este último caso, por ejemplo, a pesar de que la cobertura no es muy amplia, sus programas de promoción son asimismo de gran envergadura (un plan de viviendas y un programa de microemprendimientos).

En este sentido, respecto de las acciones de mayor envergadura, éstas no aparecen completamente relacionadas a la integralidad de la cobertura de otro tipo de acciones más simples. Sin embargo, como mencionamos anteriormente, sí aparecen en mayor medida entre los municipios que ocupan los primeros lugares de la tabla. Cabe destacar, como ejemplos, el "Plan 1000 viviendas" de Gualeguaychú, que no sólo otorga facilidades en el financiamiento, sino que además provee capacitación a los futuros propietarios para que participen en la construcción de sus hogares. También se pueden resaltar aquellos municipios como Puerto Madryn, que han abierto escuelas municipales, mostrando su compromiso con la educación como herramienta fundamental para el desarrollo. A su vez, hemos incluido dentro de esta categoría distintos programas de empleo y de microemprendimientos, como son los de Bariloche y Zapala, entre otros.

Calidad de la Intervención

Mediante esta dimensión, se procura medir la satisfacción concreta de las acciones sociales a partir de la opinión de los beneficiarios. Esta información fue relevada mediante entrevistas a los responsables de las organizaciones civiles más distintivas de cada lugar²⁶. Si bien estas respuestas son parciales y no pueden generalizarse estadísticamente a la opinión del conjunto de la sociedad civil, consideramos importante incluir esa información en el presente estudio (aunque su ponderación en el Sub-ranking de Gestión Social, es relativamente baja).

Se recogió la apreciación ciudadana acerca de las distintas acciones y programas municipales para cada una de las áreas de intervención (alimentación, empleo, etc.), evaluándolas con puntajes de cero (0) a diez(10).

²⁶ Se han realizado 2 encuestas por Municipio a Organizaciones del tercer Sector.

Posteriormente, en función de las observaciones recogidas, se realizó un promedio de las respuestas por cada ítem, que permite registrar la calidad integral asignada a cada municipio.

Estos resultados fueron ordenados de mayor a menor, distribuyéndose en cinco grupos relativamente homogéneos. Aquellos casos que obtuvieron la opinión más favorable de las organizaciones entrevistadas, se encuentran situados en el grupo más alto, es decir, el quinto grupo.

Cuadro N° 13. Apreciación de la Calidad de la Gestión Social

Municipio	Calidad
Chilecito	5
Concepción	5
General Pico	5
Junín	5
Puerto Madryn	5
Ushuaia	5
Villa Maria	5
Villa Mercedes	5
Alta Gracia	4
Concepción del Uruguay	4
Cutral – Có	4
Gualeguaychú	4
La Banda	4
Oberá	4
Olavarría	4
Rio Gallegos	4
San Fernando del Valle	4
San Ramón de la Nueva Oran	4
Tartagal	4
Venado Tuerto	4
Zapala	4
Banda de Río Salí	3
General Roca	3
Pergamino	3
Rio Grande	3
Rivadavia (MZA)	3
Villa Angela	3
Eldorado	2
Goya	2
La Rioja	2
Lobos	2
Palpalá	2
Pres. Roque Saenz Peña	2
Rafaela	2
Rivadavia (SJ)	2
San Carlos de Bariloche	2
Termas de Río Hondo	2
Villa Gob. Gálvez	2
Clorinda	1
Lujan de Cuyo	1
Paso de los Libres	1

Perico	1
Pirané	1
San Luis	1
San Martín	1
Trelew	1
Caleta Olivia	S/d
Rawson	S/d
San Francisco	S/d
Santa Rosa	S/d

Fuente: Fundación Grupo Innova

Es destacable observar, en primer lugar, que el 31% de los casos (grupo 5) presenta opiniones muy conformes con la gestión social de su municipio. En segundo lugar, puede notarse que las opiniones suelen variar notablemente de municipio en municipio, y tienden a concentrarse en los extremos.

Asimismo, existe una gran diferencia en las respuestas al interior de cada municipio respecto de las diferentes áreas. Esto no se refleja en la tabla final, pero es precisamente lo que justificó el tratamiento de los datos mediante la formación de grupos.

No fue posible establecer una correlación entre la información obtenida mediante los indicadores de la dimensión de extensión y cobertura de la intervención social, y la calidad de las mismas asignada por parte del tercer sector. En este sentido, el caso de Villa Mercedes resulta paradigmático, ya que ocupa el último puesto en el sub-ranking que mide la cobertura social y el primero en la tabla de calidad. El caso inverso es aquél de Trelew, que a pesar de su extensa y sofisticada intervención social, mereció una calificación muy baja de su sociedad civil.

Esto responde, en parte, a la falta de representatividad de la herramienta de recopilación de datos. Pero se ve influido, asimismo, por divergencias subjetivas (de exigencia) respecto del accionar municipal, así como por afinidades políticas diferenciadas.

Capacidades Institucionales

Esta última dimensión evalúa las capacidades de las autoridades del área social del municipio para llevar adelante las acciones anteriormente analizadas. Para ello, hemos realizado una distinción entre **Capacidades Organizativas** y **Capacidades Formales**, determinando en consecuencia dos indicadores diferenciados.

En el primero se contempla la *calidad y el grado de sistematización de la información* con la que cuentan las autoridades del área social del municipio; es decir, la existencia de un buen registro de datos acerca de los programas en ejecución. Consideramos que estas cuestiones son indispensables para una correcta planificación y evaluación del accionar por parte de las propias autoridades.

Para ello, identificamos en las encuestas realizadas al responsable del área social y en los listados de programas y/o acciones que nos fueron entregados, la existencia o no de información detallada acerca de: cantidad de beneficiarios, dinero invertido y unidades de beneficios entregados, entre otras.

Para cada caso municipal se estableció un porcentaje que refleja la relación entre la cantidad de programas en los que figuraba el detalle de estos datos y la cantidad total de programas actualmente en ejecución. Luego, estos porcentajes fueron ordenados de mayor a menor y divididos en conjuntos homogéneos, siendo los que se encuentran en el grupo más alto (el quinto) los de mejor capacidad organizativa.

En cuanto a las **Capacidades Formales**, éstas pueden ser entendidas como: a) *capacidad institucional* y b) *capacidad presupuestaria*.

Para evaluar la *capacidad institucional* se tomó en cuenta, en primer lugar, la *jerarquía institucional* del área dedicada a la formulación de políticas sociales dentro del municipio. En este sentido, se considera que el rango jerárquico ocupado por la unidad gubernamental encargada de formular y ejecutar la política social municipal dentro del organigrama local, determina, en parte, la prioridad y lugar en la agenda de gobierno de las cuestiones sociales.

En este sentido, las posibles respuestas encontradas fueron: *secretaría, subsecretaría, dirección, subdirección y jefatura*. Para realizar un análisis estandarizado de este indicador, se definió una variable dicotómica que determina si se trata de la máxima jerarquía local o no.

En segundo lugar, se analizó el *grado de formación profesional del responsable del área*. En este sentido, el conocimiento de la formación teórico-práctica del administrador máximo de las políticas sociales, permite inferir que un superior grado de capacitación supone mayores capacidades y herramientas para llevar adelante la gestión del área (políticas públicas activas, sistemas de información y organización más desarrollados, etc.).

Las opciones de respuesta que se tuvieron en cuenta fueron: *formación primaria – secundaria – terciaria/universitaria*. Nuevamente, se ha estandarizado dicha información mediante una variable dicotómica que determina si el responsable posee estudios terciarios/ universitarios o no.

Por último, se procuró incluir el análisis de la *jerarquía presupuestaria* del área social dentro del marco general del presupuesto municipal, pero no fue posible obtener la información necesaria para todos los casos en cuestión. Si bien, se contó con información fehaciente para un 57% de los casos, ello no fue suficiente para incluir esta variable en el análisis final de los datos.

A continuación, podrá analizarse la tabla de posiciones relativas dentro de la dimensión **Capacidades Institucionales**.

Cuadro N° 14. Capacidades Institucionales

Municipio	Máxima Jerarquía en el Área social	Sistematización de la Información	Máximo Nivel de Estudios Alcanzado
Gualeguaychú	Si	5	Si
Junín	Si	5	Si
Pergamino	Si	5	Si
Zapala	Si	5	Si
General Roca	Si	4	Si
Lobos	Si	4	Si
Chilecito	Si	3	Si
Cutral – Có	Si	3	Si

Rafaela	Si	3	Si
Río Grande	Si	3	Si
San Carlos de Bariloche	Si	3	Si
Tartagal	Si	3	Si
Goya	Si	2	Si
Río Gallegos	Si	2	Si
Trelew	Si	2	Si
Villa Gobernador Gálvez	Si	2	Si
Villa María	Si	2	Si
Clorinda	No	5	Si
General Pico	Si	5	No
La Banda	No	5	Si
Paso de los Libres	No	5	Si
Pres. Roque Saenz Peña	No	5	Si
Rivadavia (MZA)	No	5	Si
Venado Tuerto	No	5	Si
Concepción del Uruguay	Si	1	Si
San Fernando del Valle	Si	1	Si
Villa Ángela	Si	1	Si
Oberá	No	3	Si
San Martín	No	3	Si
San Ramón de la Nueva Orán	Si	3	No
Olavarría	No	2	Si
Pirané	No	2	Si
Puerto Madryn	No	2	Si
San Luis	No	2	Si
Alta Gracia	No	5	No
Eldorado	No	5	No
Perico	No	5	No
Ushuaia	No	5	No
Banda de Río Salí	No	1	Si
Concepción	No	1	Si
La Rioja	No	1	Si
Villa Mercedes	Si	1	No
Palpalá	No	4	No
Lujan de Cuyo	No	2	No
Rivadavia (SJ)	No	1	No
Termas de Río Hondo	No	1	No
Caleta Olivia	S/d	S/d	S/d
Rawson	S/d	S/d	S/d
San Francisco	S/d	S/d	S/d
Santa Rosa	S/d	S/d	S/d

Fuente: Fundación Grupo Innova

En términos generales, se observa que para la mitad de los casos analizados el área social posee una jerarquía máxima. Esto significa que un alto número de los municipios de la selección estudiada dan una gran importancia y capacidad de acción al área social en su gestión. Esto es un buen símbolo. Sin embargo, no en todos los casos se condice con una extensa cobertura social. Por ejemplo, en el caso de Villa Mercedes.

Entretanto, el 87% de los municipios de este grupo posee, a su vez, un responsable de área con estudios terciarios o universitarios completos. Esto significa, por un lado, que existe una coherencia comprobable entre ambos indicadores, que dan cuenta de la importancia que se le asigna al área social dentro del municipio. Por el

otro, que se ha logrado comprender la necesidad de contar con un responsable técnicamente preparado para asumir sus responsabilidades. En este sentido, es interesante destacar que existen casos como el de los seis primeros puestos de la tabla, donde efectivamente se condice la existencia de buenas capacidades institucionales y organizativas, con una amplia cobertura social. Una vez más encontramos a municipios como Zapala, Junín, General Roca, Pergamino, Lobos y Gualeguaychú entre los casos a destacar en este punto.

Por otra parte, el 42 % del total de casos analizados posee sistematización máxima de su información (grupo número 5). A su vez, aquellos municipios donde se identifica un grado de sistematización mínimo (grupo número 1) tampoco alcanzan más del 20% de esta selección.

En este caso, existe menos correlación con las otras variables utilizadas. En efecto, dentro del grupo que mayor sistematización posee, sólo 4 de los 11 casos tienen además máxima jerarquía y máximo grado de estudios alcanzados. Estos son los casos de Junín, Zapala, Pergamino y Gualeguaychú.

Por el contrario, en los casos de Concepción del Uruguay, San Fernando del Valle de Catamarca y Villa Ángela, cuya jerarquía institucional social es máxima y su responsable de área un profesional, no cuentan con una buena sistematización de la información.

De cualquier manera, estos demuestran que los casos donde la extensión de la cobertura social es reducida, tienen mayores facilidades para sistematizar la información correspondiente.

Sub-Ranking de Gestión Social

A partir del análisis metodológico realizado, se estableció que la primera dimensión, **Extensión y Cobertura de la Intervención Social**, describe en mayor medida, o tiene mayor poder explicativo, sobre las características de la gestión social de un municipio. En segundo lugar, la dimensión que analiza las **Capacidades Institucionales** del área de acción social, resultó la segunda dimensión más explicativa. Ello justifica la ponderación establecida:

Cuadro N° 15. Ponderación de las Dimensiones Sociales

Extensión y Cobertura de la Intervención Social			Calidad de la Intervención	Capacidades Institucionales		
Asistencia	Promoción	Mayor Envergadura	Percepción OSC	Jerarquía del Área Social	Profesionalización del Responsable	Sistematización
25%	25%	10%	15%	10%	5%	10%

Cabe destacar, como se vio en el análisis por dimensiones, que existe una correlación más fuerte entre la primera y la última dimensión consideradas.

La tercer dimensión construida, **Calidad de la Intervención**, posee una menor ponderación, dado que resulta menos explicativa y no presenta una alta correlación con las dimensiones anteriores.

Cuadro N°16. Sub-Ranking de Gestión Social

Posición	Municipio	Puntaje
1	Zapala	29,66
2	Pergamino	28,33
3	Junín	27,66
4	Rafaela	25,33
	Venado Tuerto	25,33
5	General Roca	25,00
6	San Ramón de la Nueva Orán	24,66
7	Villa María	23,33
8	Gualeguaychu	23,00
9	General Pico	22,66
10	Lobos	22,00
11	Trelew	21,00
12	Cutral – Cò	20,33
14	Concepción del Uruguay	19,66
	Río Gallegos	19,66
15	Puerto Madryn	19,33
16	Olavarría	18,66
	Palpalá	18,66
	San Carlos de Bariloche	18,66
17	Chilecito	18,33
	Río Grande	18,33
18	Banda de Río Salí	17,66
	Ushuaia	17,66
19	Alta Gracia	17,00
	Tartagal	17,00
20	Goya	15,33
	Oberá	15,33
	San Fernando del Valle	15,33
21	Clorinda	15,00
22	Eldorado	14,67
23	Rivadavia (MZA)	14,33
24	La Banda	13,67
	Villa Gob. Gálvez	13,67
25	Paso de los Libres	13,33
26	La Rioja	13,00
27	Concepción	12,67
	Villa Ángela	12,67
28	Pres. Roque Saenz Peña	12,00
29	Perico	11,67
30	Termas de Río Hondo	10,33
31	San Martín	10,00
	Villa Mercedes	10,00
32	Rivadavia (SJ)	9,67
33	Lujan de Cuyo	9,33
35	San Luis	8,33
36	Pirané	7,67
	Caleta Olivia	S/d
	Rawson (SJ)	S/d
	San Francisco	S/d
	Santa Rosa	S/d

Fuente: Fundación Grupo Innova

A partir del análisis de las dimensiones e indicadores seleccionados, y en relación con la ponderación establecida, queda evidenciado que las primeras posiciones de la tabla son ocupadas por aquellos municipios que presentan una cobertura y extensión de su intervención social más amplia. Es decir, que abarcan gran cantidad de áreas de injerencia (salud, educación, empleo, vivienda, alimento) tanto con acciones de promoción, como de asistencia social. Asimismo, presentan iniciativas que hemos definido como de mayor envergadura. También cuentan con capacidades institucionales más desarrolladas, es decir, el área social posee la máxima jerarquía institucional, el responsable del área es un profesional con estudios terciarios/universitarios y cuenta con información sistematizada acerca de sus acciones y/o programas. Complementariamente, son los mejor calificados por los representantes consultados en la sociedad civil.

Es posible destacar que, los municipios que ocupan estas primeras posiciones, pertenecen a provincias ubicadas en regiones más desarrolladas. La única excepción es el caso de San Ramón de la Nueva Orán, que podría justificarse por tratarse de la segunda ciudad más importante de la Provincia de Salta. En este sentido, Orán representa una excepción al interior de su propia provincia, particularmente en comparación con Tartagal.

Cabe destacar algunos ejemplos, como el de Zapala, donde la intervención social se centra en programas de vivienda: hogares de día para adultos, planes de mejoramiento habitacionales, instalaciones de gas, asistencia en el pago de alquiler a los vecinos necesitados, etc. Allí la sistematización de la información es sumamente completa (incluye instancias de evaluación) y la participación ciudadana en los programas se encuentra articulada en una red de Centros Comunitarios Integrales.

Otro de los casos que identificamos como gestión social exitosa, es el municipio de Pergamino. Entre las acciones destacables desarrolladas por los responsables del área social, es preciso mencionar la elaboración de un registro único de beneficiarios, que cuenta con el historial socio-económico de 3686 familias. Ello implica referencias de unas 14.000 personas, con información sobre nivel de instrucción, conformación del grupo familiar, situación ocupacional, diagnóstico de salud, beneficios o ayudas que han recibido por parte del municipio, programas en los que se encuentran inscriptos actualmente, etc. Para el seguimiento y actualización permanente del registro, se han asignado asistentes sociales por cada área programática, que trabajan tanto en la secretaría de acción social como en los centros comunitarios o unidades de salud, distribuidos en los diferentes barrios de la ciudad.

El grado de sistematización de la información en cuanto a programas, definición de objetivos e identificación de beneficiarios, es uno de los puntos más fuertes del área de acción social de este municipio. La aplicación de instancias de planificación y evaluación (de proceso y de impacto), son otras de las fortalezas para destacar en el caso de Pergamino.

En una situación intermedia, se encuentra el caso de Palpalá, donde, con recursos notablemente más escasos y una problemática social más compleja, la acción social posee menor envergadura pero se advierte un gran esfuerzo de las autoridades. Ellas han incluido una gran variedad de cursos de capacitación (en consonancia con la concepción de que los oficios son formas de subsistencia económica informal fundamentales en la actualidad); han diseñado un programa de microemprendimientos con parrillas para la venta de comestibles en los partidos de fútbol; y han introducido una voluntad de desarrollo de la comunidad orientada al deporte y el turismo. En este caso, sin embargo, se puede observar un menor grado de sistematización de la información que implica menores

capacidades institucionales. La acción social deriva fundamentalmente de una sub-área de "acción de la mujer", vinculada al trabajo voluntario.

Las últimas posiciones de la tabla presentan características opuestas. La extensión y cobertura de sus programas y acciones sociales es limitada, como lo son sus capacidades institucionales. Esto genera una opinión de la sociedad civil más negativa respecto de la gestión social.

Esto se relaciona, en general, con su pertenencia a regiones más desfavorecidas del país, en las que los gobiernos locales se encuentran con menores recursos a su disposición para cubrir las necesidades de su población. Como veíamos en la dimensión de intervención social, en estos casos las acciones suelen ser más asistencialistas y de menor envergadura. Asimismo, en muchos de estos municipios, la sistematización de la información es notablemente menor, actuando en detrimento tanto de la identificación precisa de las necesidades sociales, como de la planificación social y de la evaluación de impacto de las acciones.

Asombra encontrar a los municipios de la provincias de Mendoza y San Luis dentro de este grupo. Sin embargo, esto puede explicarse, en gran medida, por la fuerte incidencia y presencia de programas provinciales que atienden las necesidades sociales locales, generando menores espacios de atención por parte de las autoridades locales.

En este sentido, es preciso mencionar que todos los municipios analizados, más allá de sus propias acciones de satisfacción de necesidades, cumplen funciones en la ejecución de Programas de otras Jurisdicciones –la Nación y las Provincias-. Fue posible observar a partir de los datos recopilados (que no fueron rankeados) que, en la gran mayoría de los casos, el complemento que aportan los municipios consiste en: asistencia técnica, infraestructura, transporte, logística y control, entre otras cosas.

Estas responsabilidades que les son otorgadas, muchas veces implican graves problemas para las autoridades locales, ya que no cuentan con los recursos (humanos, económicos, tecnológicos, etc.) necesarios para su cumplimiento. En este sentido, cabe recalcar que no existe una planificación conjunta entre el gobierno nacional o provincial con los municipios en materia social. Por lo tanto, las instancias centrales desconocen las capacidades o ventajas comparativas con que puede contar un gobierno local para una mejor gestión de los distintos programas sociales de jurisdicciones superiores.

Tal es el caso del paradigmático Plan Jefes y Jefas de Hogar²⁷, por el cual el gobierno nacional otorga \$150 a personas desempleadas que tengan niños a cargo. Este programa constituye actualmente, sin dudas, el centro de la intervención social en el país. De acuerdo con la ley que regula su implementación, el municipio es el encargado de inscribir a los posibles beneficiarios, de las actividades de control y de lograr asegurar la contraprestación laboral que deben cumplir quienes reciben el subsidio. Frente a las preguntas formuladas al responsable del área social de cada municipio respecto del plan, la gran mayoría de ellos mencionó la dificultad de insertar a los beneficiarios en programas productivos dada la falta de recursos para asegurar su capacitación, sus herramientas de trabajo, y a la ausencia de programas productivos locales.

²⁷ En las encuestas se incluyeron preguntas relativas a este plan, pero los datos obtenidos no fueron incluidos en el presente trabajo dado que no fue posible comprobar su grado de veracidad.

Respecto de la articulación de los gobiernos municipales con sus respectivas sociedades civiles, es necesario señalar la importancia de una gestión social participativa. Hemos podido comprobar, a partir del trabajo de campo, que aquellos municipios donde las organizaciones sociales asisten la intervención estatal, la satisfacción de necesidades resulta mejor llevada a cabo (identificación más precisa de problemáticas, cobertura más efectiva y eficiente).

Cabe mencionar el ejemplo de Gualeguaychu, donde el gobierno asiste a las propias organizaciones en sus programas, generando un alto grado de articulación con toda la sociedad. A partir del año 2001 se puso en funcionamiento un "Comité de Crisis", donde representantes de toda la comunidad participan dando a conocer sus opiniones y coordinando sus acciones con aquellas del gobierno, para una mejor atención a los problemas.

Finalmente, se puede mencionar como dato interesante el crecimiento de la economía informal en los últimos años. Del total de los municipios tomados en cuenta, la gran mayoría cuenta con al menos un Club de Trueque (ya sea éste municipal, privado, provincial o nacional). Además existe en muchos casos un reconocimiento municipal de esta actividad, manifestado en acciones tales como control bromatológico o préstamo del lugar físico de operaciones, entre las más comunes.

APARTADO FINAL

Ranking General

Para la conformación del Ranking General se le asignó a cada grupo de indicadores igual ponderación:

Indicadores de Gestión Financiera	33,3 %
Indicadores de Gestión Institucional	33,3 %
Indicadores de Gestión Social	33,3 %

De esta forma, se determina el número 100 como puntaje máximo (o ideal) que puede alcanzar un municipio y el número 0 (cero) como la calificación más baja (o peor) posible.

A continuación se consigna la tabla de posiciones finales:

Cuadro N°17. Ranking General

Posición	Municipios	Puntaje
1	Gualeguaychú	77,96
2	Junín	76,02
3	Rafaela	74,35
4	Trelew	73,88
5	General Roca	72,46
6	Zapala	70,74
7	Puerto Madryn	68,03
8	General Pico	64,78
9	Venado Tuerto	63,82
10	Pergamino	62,44
11	Concepción del Uruguay	60,33
12	San Ramón de La Nueva Orán	59,93
13	Villa María	59,08
14	Olavarría	58,26
15	Alta Gracia	55,23
16	Oberá	54,06
17	Ushuaia	53,61
18	Pres. Roque Sáenz Peña	52,92
19	Villa Mercedes	49,11
20	Eldorado	48,08
21	Cutral-Co	47,61
22	San Carlos de Bariloche	46,58
23	Lobos	46,30
24	Banda del Río Salí	44,96
25	Concepción	43,41
26	San Luis	43,22
27	Rivadavia (SJ)	42,12
28	Río Grande	41,10
29	Chilecito	40,79
30	San Martín	40,63
31	La Banda	39,75
32	Goya	38,95
33	Paso de Los Libres	36,78
34	San Fdo. del Valle de Cat.	36,74
35	Palpalá	36,01
36	Clorinda	35,98
37	Termas de Río Hondo	34,75
38	La Rioja	33,24

39	Luján de Cuyo	30,26
40	Villa Ángela	27,46
41	Pirané	26,27
	Villa Gobernador Gálvez	S/d
	Rivadavia (MDZ)	S/d
	Tartagal	S/d
	Perico	S/d
	San Francisco	S/d
	Santa Rosa	S/d
	Río Gallegos	S/d
	Caleta Olivia	S/d
	Rawson (SJ)	S/d

Los municipios ubicados en las últimas posiciones del Ranking General, se presentan sin puntaje final, pues no han podido ser evaluados en las tres secciones (financiera, social e institucional) por falta de información (S/d). Sin embargo, las razones varían para cada caso:

- En **Villa Gobernador Gálvez** no hubo predisposición de las autoridades locales para brindar información. Sin embargo, conseguimos los datos necesarios para la medición de la gestión social, y el presupuesto por vías alternativas.
- En **Rivadavia (MDZ)** sí accedieron a brindarnos los instrumentos para el análisis integral de la gestión. Sin embargo, el esquema de formulación de su presupuesto no incluía la totalidad de los datos que necesitábamos para la evaluación financiera.
- En el municipio de **Tartagal** respondieron las encuestas de gestión institucional y social, pero no pudimos acceder a la ejecución presupuestaria ya que esta información no estaba disponible por conflictos político-institucionales (municipalidad quemada).
- En **Perico** no se pudo acceder al presupuesto, por lo tanto no fue evaluado en su gestión financiera.
- En el caso del municipio de **San Francisco**, se negaron a suministrarnos cualquier tipo de información. El presupuesto, que nos permitió incluirlo el Sub-Ranking de Gestión Financiera, se obtuvo por una vía alternativa a las autoridades locales.
- En **Santa Rosa** no mostraron ningún tipo de predisposición para brindar información. El presupuesto se consiguió por otros medios.
- En el municipio de **Río Gallegos** contestaron las encuestas de gestión social e institucional, pero no brindaron la ejecución presupuestaria.
- **Caleta Olivia** se negó a proporcionar cualquier tipo de información. Sin embargo, fue evaluado en la gestión financiera gracias a que el presupuesto se consiguió por una vía alternativa.
- **Rawson (SJ)** no fue evaluado en ninguno de los tres aspectos debido a la falta de colaboración de las autoridades y su reticencia a brindar información.

Análisis de vinculaciones entre grupos de indicadores

A continuación se analiza a través de gráficos de dispersión, la relación existente entre las posiciones obtenidas por los municipios en los distintos sub-rankings y el lugar en el que se encuentran en el Ranking General. A través de este ejercicio se muestra cómo se agrupan los municipios y cuán parecidos o dispares son. Para homogeneizar la información, se ha calculado la varianza como variable estandarizada, lo cual permite centrar los

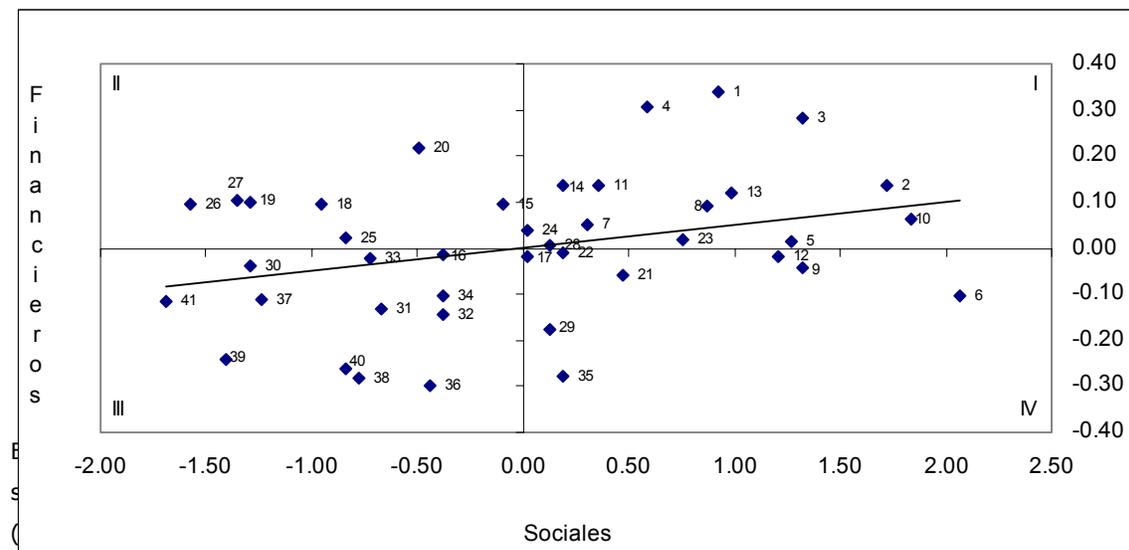
valores medios en 0 (cero). Los ejes de los gráficos representan los sub-rankings y el número de cada punto de dispersión muestra la posición del municipio en el Ranking General (Cuadro 18). Los cuadrantes del gráfico se definen del I al IV.

Cuadro 18. Posiciones en el Ranking Nacional de Municipios

1 Gualeguaychu	12 San Ramón de La Nueva Orán	22 San Carlos de Bariloche	32 Goya
2 Junín	13 Villa María	23 Lobos	33 Paso de Los Libres
3 Rafaela	14 Olavaria	24 Banda de Río Salí	34 San Fernando del Valle de Catamarca.
4 Trelew	15 Alta Gracia	25 Concepción	35 Palpalá
5 General Roca	16 Oberá	26 San Luis	36 Clorinda
6 Zapala	17 Ushuaia	27 Rivadavia (SJ)	37 Termas del Río Hondo
7 Puerto Madryn	18 Presidente Roque Sáenz Peña	28 Río Grande	38 La Rioja
8 General Pico	19 Villa Mercedes	29 Chilecito	39 Luján de Cuyo
9 Venado Tuerto	20 Eldorado	30 San Martín	40 Villa Ángela
10 Pergamino	21 Cutral-Có	31 La Banda	41 Pirané
11 Concepción del Uruguay			

Gestión Social y Gestión Financiera

Gráfico N°9. Sub-ranking Gestión Social y Financiera



III). Se observa como los municipios de Junín (2) y Pergamino (10) que poseen similar puntaje en la evaluación de gestión social, disienten en la gestión financiera, siendo el primero quien mejor se encuentra en cuanto a la recaudación de recursos propios, falta de rigidez en el gasto y resultado financiero.

Gualeguaychú (1) si bien tiene buenos resultados en la gestión social, obtiene mayor puntaje en el análisis financiero.

Puerto Madryn (7), San Carlos de Bariloche (22), Río Grande (28), Banda de Río Salí (24) y Ushuaia (17) son municipios que obtienen similar valoración tanto en la gestión financiera como en la gestión social, representando para el caso de ambos sub-rankings el "municipio promedio" en términos de recaudación y manejo de recursos,

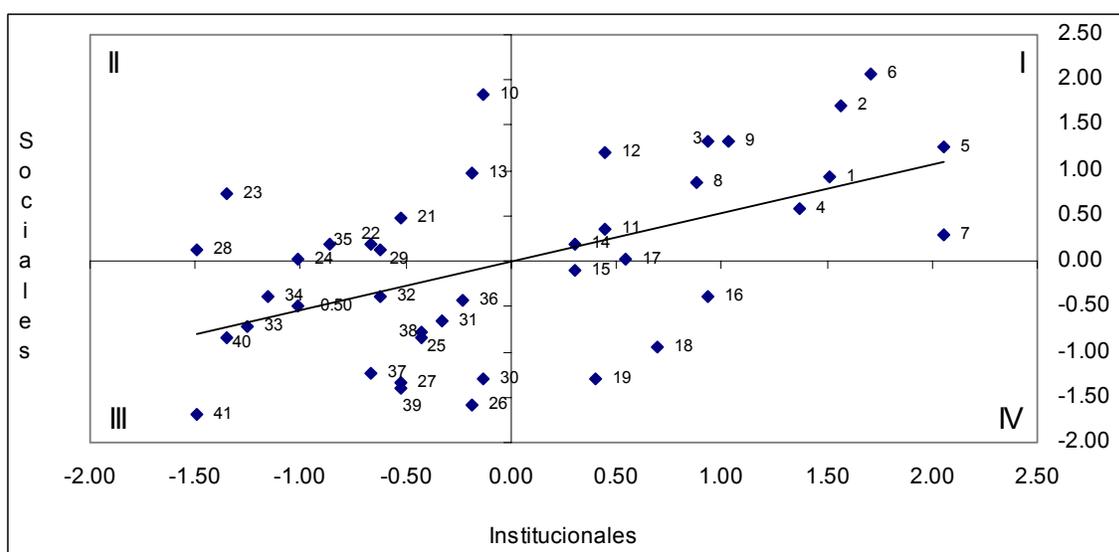
así como de oferta social a través de programas de asistencia y promoción. Sus ubicaciones en el Ranking General quedan determinadas, por ende, de acuerdo a cuán satisfactoria es su gestión institucional.

Pirané (41) y Luján de Cuyo (39) se encuentran entre las peores ubicaciones tanto en la gestión social como en la financiera.

Zapala (6), representa un caso muy particular, ya que si bien se encuentra primero en el sub-ranking social tiene una baja calificación en cuanto a su gestión financiera. Lo contrario ocurre con San Luis (26), Rivadavia SJ (27) y Villa Mercedes (19) que califican por debajo de la media en la gestión social y por encima de ésta en la gestión financiera.

Gestión Institucional y Gestión Social

Gráfico N°10. Sub-ranking Institucional y Social



Se observa que los municipios General Roca (5), Gualeguaychú (1) y Trelew (4) tienen una similar y buena posición en ambos tipos de gestiones, como así también en el Ranking General.

Banda de Río Salí (24), Palpalá (35), Bariloche (22), Chilecito (29), Alta Gracia (15) y Ushuaia (17) son municipios del tipo "promedio" en el análisis de gestión institucional, pero ocupan diferentes posiciones en el Ranking General cuando se toman en cuenta las características de sus respectivas gestiones sociales y financieras.

Zapala (6) y Junín (2), también tienen buenas gestiones, aunque tiene preponderancia la social por sobre la institucional.

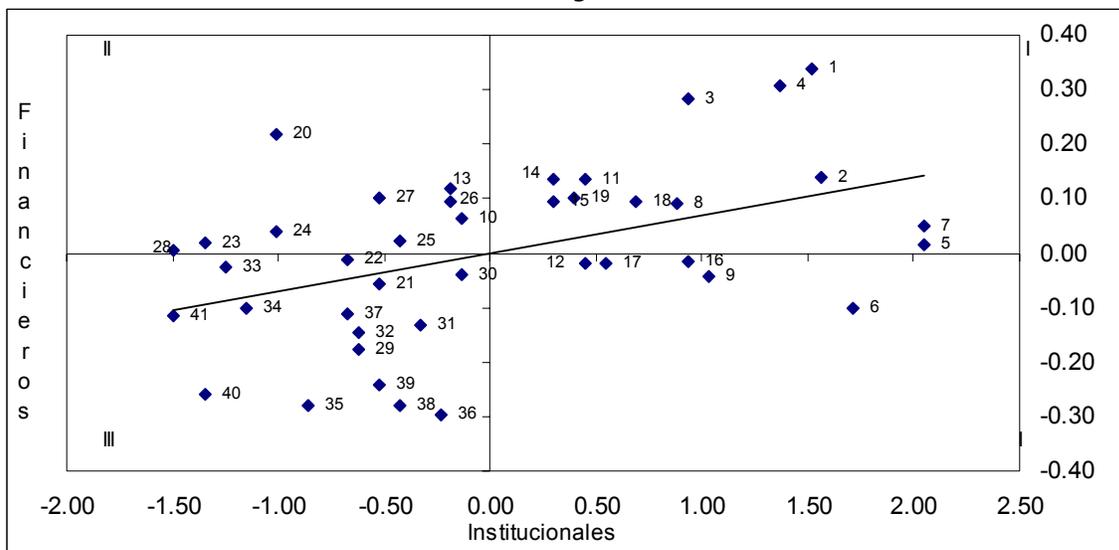
Puerto Madryn (7) tiene una muy buena gestión estratégica y de recursos humanos, aunque obtiene una calificación menor en los indicadores de gestión social.

Pirané (41) se encuentra en las últimas posiciones de ambos sub-rankings así como también en el Ranking General.

Pergamino (10) y Villa María (13) poseen una buena gestión y ubicación en la gestión social, pero cercana al promedio en gestión institucional.

Gestión Financiera y Gestión Institucional

Gráfico N°11. Sub-ranking Financiero e Institucional



Los cinco primeros puestos del Ranking General quedan ubicados en el cuadrante I del gráfico, estando Gualeguaychú (1), Rafaela (3) y Trelew (4) mejor posicionados en la gestión financiera, mientras que General Roca (5) y Puerto Madryn (7) se destacan por su muy buena gestión institucional.

La Rioja (38) y Clorinda (36), si bien se encuentran entre los "municipios promedio" en cuanto a la gestión institucional, quedan relegados en cuanto a la recaudación de recursos propios y rigidez en el gasto.

San Martín (30) aparece como un municipio "promedio" en ambas gestiones.

Llama la atención el caso de Zapala (6), que una gestión financiera regular aunque queda muy bien posicionado en el Sub-ranking institucional.

Pirané (41) y Villa Ángela (40) se encuentran en las últimas ubicaciones de ambas gestiones.

CONCLUSIONES

1. Acerca de los "Primeros Puestos".

Los gobiernos ubicados en las primeras posiciones del Ranking Nacional de Municipios se caracterizan por la utilización de herramientas modernas de gestión como: planificación estratégica, políticas activas de recursos humanos, profesionales capacitados técnicamente, altos niveles de transparencia y articulación con la sociedad civil. La información municipal suele estar sistematizada y actualizada. Esto les permite, entre otras cosas, elaborar diagnósticos sólidos, lograr una mayor precisión en el diseño de las políticas públicas y en el análisis de impacto o resultado de la propia gestión. También, cabe destacar, que estos gobiernos suelen gestionar en pos de una promoción integral de la comunidad. Desde el área social se observa una clara tendencia a limitar gradualmente las lógicas asistenciales y a llevar adelante programas relacionados con la promoción; y desde lo económico, a acompañar y apoyar iniciativas de desarrollo productivo local.

A continuación, destacaremos elementos ilustrativos de los 5 municipios que ocupan los primeros puestos del ranking:

- **Gualeguaychú** ocupa el primer lugar en nuestro Ranking. Ha puesto en marcha un Plan Estratégico de Desarrollo Participativo y demostrado privilegiar las capacidades técnicas por sobre las filaciones partidarias a la hora de contratar a parte de su personal (por ejemplo, el responsable de la Secretaría de Desarrollo Social no pertenece a las filas del partido político gobernante). También se caracteriza por hacer un uso eficiente y austero de sus recursos. Es el único caso, entre los que ocupan los primeros puestos en el Ranking Final, que se posicionó dentro de los 10 mejores en todos los indicadores financieros observados. Se observa que destina gran parte de su presupuesto hacia la inversión física y respeta su restricción presupuestaria. Un ejemplo significativo de ello fue el aprovechamiento de los viejos empedrados para la construcción de las paredes del Corsódromo, que demuestra una gran creatividad en el gasto.
- **Junín** se destaca, entre otras cosas, por sus iniciativas de desarrollo productivo que se desprenden de su plan estratégico participativo. Entre ellas, figura la conformación de un consorcio que integra a 7 gobiernos locales de la región del Noroeste de Buenos Aires (Co.Pro.NO.BA.), bajo la "visión" de que el desarrollo de los municipios vecinos redundará en beneficio de la propia ciudad. Respecto a su política de recursos humanos, aplica herramientas para el control y la gestión del personal. En su política social revela un alto grado de articulación con la sociedad civil, fiel reflejo de la apertura que se demuestra en el resto de las áreas del gobierno²⁸.
- **Rafaela** fue el primer municipio en implementar un Plan de Desarrollo Estratégico, que continúa en marcha. Asimismo, a pesar del importante monto de dinero destinado anualmente a inversión real, ha mantenido presupuestos equilibrados desde hace varios años²⁹. Además, es el único municipio junto con Zapala, que posee una acción social completamente integral (promoción y asistencia), con

²⁸ Cabe destacar que el municipio de Junín, solicitó expresamente ser incluido en este Ranking.

²⁹ El actual Intendente inició su gestión en el año 1995, ocupando hasta ese momento y desde el año 1991 el puesto de Secretario de Hacienda.

intervención en las 5 áreas de cobertura consideradas (alimentación, empleo, salud, educación y vivienda).

- El Plan Estratégico puesto en marcha en **Trelew** tiene como objetivo central reestructurar los principales nodos productivos de la zona, como la industria –principalmente textil-, el comercio, el turismo, la infraestructura y el transporte y los recursos naturales.
Este municipio fomenta activamente las actividades educativas. Este hecho se refleja en la promoción de proyectos de investigación conjuntamente con la universidad local.
- En **General Roca** la sociedad civil se encuentra muy articulada con el municipio. Así lo demuestra la manera en que fue gestionado el Plan Jefes y Jefas de Hogar. Una oficina con un registro único de beneficiarios del plan funciona con 5 computadoras en la municipalidad. El consejo consultivo trabaja allí coordinando los programas a los cuales se incorporan los beneficiarios, dejando registro y realizando un seguimiento sobre la contraprestación laboral.

2. Acerca de los Últimos Puestos

Los municipios que ocupan los últimos lugares de la tabla comparten, por su parte, características prácticamente opuestas a las mencionadas con anterioridad. En general, se trata de administraciones con un limitado número de profesionales capacitados para llevar adelante las responsabilidades asumidas. Cuentan, en gran medida, con exceso de personal y, fundamentalmente, con estructuras de toma de decisión y de trabajo informales. En este sentido, la mayoría de ellos no han incorporado herramientas de recursos humanos eficientes, sino que tienden a utilizar al empleo público como política asistencialista. No existe, en la mayoría de estos casos, una comunicación intra-institucional fluida, sino que las diversas agencias de gobierno funcionan como espacios de poder en pugna y aislados entre sí.

Además, estos gobiernos tienden a concentrarse, por lo general, en políticas de corto plazo, asistencialistas, generando redes clientelares muy fuertes y difíciles de desarticular. Por otra parte, existen municipios donde la cobertura y extensión de las acciones sociales es prácticamente inexistente. Esto responde, en muchos casos, a la falta de recursos o al uso ineficiente de los mismos. En este contexto, es notorio el alto nivel de gasto generado por el empleo público, especialmente, en relación a los recursos que generan. Si bien esto se explicaría, en cierta medida, por la grave situación social que atraviesan; esta actitud cortoplacista impide destinar una mayor proporción de los ingresos hacia políticas que incentiven el desarrollo local.

Además, el grupo de los últimos, registra mayores deficiencias tecnológicas. Consecuentemente, se dificulta la sistematización de información y el control de la gestión.

La articulación con las organizaciones de la sociedad civil no suele ser generalizada y se limita a la relación con un pequeño grupo de entidades.

Es importante destacar, sin embargo, que muchas veces las diferencias en el grado de modernización y de eficiencia de la gestión en los municipios seleccionados para este análisis, responden a diferencias regionales propias del país: desiguales ventajas comparativas, diferencias históricas en los niveles de desarrollo económico, social y político, y niveles de tecnologización e infraestructura desparejos.

Aquellos gobiernos locales pertenecientes a las provincias del norte argentino están, particularmente, más afectados (en forma negativa) por estas disparidades. La escasez de recursos –de diverso tipo- genera importantes omisiones en la planificación de la propia gestión.

En primer lugar, se observó que el grado de estudios alcanzado por los ciudadanos de estos municipios, es relativamente menor que en otras regiones del país. Muchos de ellos, no tienen posibilidad de acceso a la educación terciaria. Esto sucede, por ejemplo, en Palpalá, donde por falta de recursos se han suspendido las becas de transporte que permitían ir a estudiar a San Salvador.

Asimismo, se observa que gran parte de los recursos humanos capacitados suelen migrar internamente y, en la mayoría de los casos, no regresan a sus lugares de origen. Esto limita el grado de profesionalización general de los miembros de la administración local.

Es importante destacar, sin embargo, que existen, como en todos los casos, diferencias de voluntades y esfuerzos de cambio y modernización en cada uno de los casos de este grupo de municipios menos favorecidos.

- Cabe mencionar el caso de **Palpalá** (Jujuy), un municipio donde el esfuerzo por promover la autosustentabilidad social es grande. Sus autoridades han desarrollado programas de prevención sanitaria, microemprendimientos y cursos de capacitación en diversos oficios. Asimismo, han implementado métodos de información al ciudadano como las reuniones semanales del intendente con los vecinos de los distintos barrios. Se ha avanzado, también, en el pre-diseño de un Plan Estratégico de Desarrollo con la ayuda de profesionales extranjeros.
- También puede señalarse el ejemplo de **Clorinda**, que ha iniciado un proyecto de urbanización de largo plazo (aunque no cuenta con un proyecto de obra). Asimismo, ha creado una ladrillería municipal para asistir a los programas municipales comunitarios y a ciudadanos aislados. Las autoridades de Clorinda han fomentado la creación de una feria de agricultores en la que los productores locales venden sus productos al público. Además, han incorporado programas de prevención de adicciones en las escuelas, así como actividades culturales ("Viernes Culturales", Biblioteca y Filmoteca Móvil).

Por último, es importante resaltar como muy positivo para este grupo de municipios la actitud de brindar información para ser evaluados por un agente externo, aunque hayan sido finalmente calificados con bajo puntaje en las áreas analizadas. Esto marca una diferencia respecto a aquellos gobiernos locales que no se mostraron predispuestos a colaborar con la investigación.

3. Acerca de las situaciones particulares

Dentro de nuestra selección, hay municipios que presentan un denominador común: son sociedades que crecieron en torno a una única actividad productiva que ha desaparecido en la última década. Tal es el caso de Cutral Có, Tartagal, Palpalá y Zapala. La mayoría son ciudades creadas en torno a empresas estatales. La lógica asistencialista está profundamente arraigada y, en algunos casos, la sociedad civil sumamente desarticulada.

Todos estos municipios durante los últimos años vieron desaparecer su principal fuente de trabajo. Atravesaron fuertes crisis socioeconómicas, y se encontraron frente a la necesidad de identificar nuevamente sus

potencialidades. Debieron empezar a “pensarse” otra vez, identificar qué ramas productivas alternativas, definir una nueva visión, y apostar a ella.

Sin embargo, existen algunos contrastes entre ellos: los dos municipios patagónicos (Zapala y Cutral-Có), se encuentran relativamente mejor que los norteños (Palpalá y Tartagal). Las diferencias se observan tanto en lo financiero, como en lo social e institucional, tal como se ven reflejadas en el Ranking General. Ello marca nuevamente la importancia de las diferencias regionales nacionales.

4. Acerca del Acceso a la Información Pública

El grado de receptividad que encontró esta investigación en las comunidades locales fue considerablemente alto. El 62% de los intendentes aceptó ser entrevistado personalmente por los investigadores.

Entre los 50 municipios seleccionados, 5 se negaron a responder las encuestas correspondientes al ranking de gestión institucional: Rawson (SJ), Caleta Olivia, San Francisco, Santa Rosa y Villa Gobernador Gálvez.

En estos casos, las autoridades locales demostraron desinterés y mala predisposición hacia el proyecto. Funcionarios del poder ejecutivo de San Francisco, por ejemplo, contestaron que no podían suministrar la información “porque este es un año político y no conocemos el destino” (sic) de la misma. Villa Gobernador Gálvez se negó a facilitar el presupuesto ejecutado –que de todos modos fue obtenido, como en varios otros casos, gracias a un concejal perteneciente a un partido opositor.

En este sentido, contemplando que las administraciones no cuentan con mucho tiempo para la planificación y, a veces, tampoco con recursos para llevarla a cabo, la integración y coordinación con otros actores de la sociedad civil debería valorarse.

Además, es oportuno destacar que mientras algunos municipios se muestran temerosos de exponer datos públicos y de compartir información; otros han tomado el camino inverso emprendiendo proyectos como, por ejemplo, el Plan de Desarrollo Estratégico Participativo, en el que los distintos sectores de la sociedad realizan aportes para un proyecto común.

En este sentido, cabe mencionar que el acceso a la información pública no representa únicamente una medida simbólica de transparencia, sino también una herramienta de gestión fundamental en la actualidad para un diagnóstico, una planificación, una ejecución y una evaluación de resultados eficientes.

5. Consideraciones Finales

Teniendo en cuenta que los municipios deben dejar de ser simples administradores de recursos para convertirse en promotores del desarrollo local, resulta interesante destacar algunos puntos estratégicos clave que deberían ser tenidos en cuenta en este proceso. Entre ellos resaltamos:

- Incorporar elementos de planificación estratégica, que determinen objetivos de mediano y largo plazo, y una visión de su comunidad consensuada por los diferentes actores locales.
- Fortalecer su imagen territorial, para atraer inversiones privadas y, de este modo, generar empleo.

- Potenciar las fortalezas sectoriales y regionales.
- Vincular el sistema educativo con el sistema productivo, para evitar la emigración de jóvenes.
- Crear agencias estadísticas propias, que generen datos precisos de los aspectos económicos, sociales y demográficos de su localidad. Esto se convertirá en un instrumento sumamente valioso para la toma de decisiones.
- Potenciar políticas de desarrollo social. Escuchar requerimientos → hacerlos agenda política → coordinar estudios técnicos → tomar decisiones participativas → ejecutar proyectos → evaluar resultados → comunicarlos.
- Fortalecer la articulación con las organizaciones de su sociedad.
- Adaptarse a la globalización y promover una visión integral de política exterior, que incluya el acceso a fondos de la cooperación internacional así como el intercambio comercial, cultural y técnico con ciudades del exterior.
- Atender cuestiones medio ambientales.
- Informar periódicamente los actos de gobierno y permitir mecanismos de control externo. Promover una mayor transparencia y *accountability* en la gestión local.

Para avanzar sobre la incorporación de estas herramientas resulta necesario contar con la valiosa voluntad política de los líderes locales, pero también es importante que se afiance adecuadamente la percepción del municipio como un nivel de gobierno autónomo y que se lo dote de instrumentos que le permitan un mayor margen de acción para guiar a su comunidad y alcanzar su desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- Arocena, José. "El desarrollo local: un desafío contemporáneo". CLAEH/Universidad Católica del Uruguay. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1995.
- Arroyo Daniel. Mesa "Desarrollo Local" Jornadas de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, 29 de noviembre de 2002.
- Arroyo, D. y Peñalva, S. "Cambios en la regulación estatal y crisis de la política social: los actuales dilemas de la gestión municipal", en Cambios. Municipio y políticas públicas, Nº2, Buenos Aires, MCBA, 1991.
- Arroyo, Daniel. "La gestión municipal en Argentina: Entre la crisis social, la planificación y el desarrollo local", Desarrollo Municipal. Instituto de Administración Municipal, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, 2001.
- Banco Mundial. "Más Allá del Centro: La Descentralización del Estado", 1999.
- Borja, J., Castells, M. "Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información." Editorial Taurus, Madrid 1997. México, 2000.
- De la Cruz, Rafael. "Federalismo Fiscal y Descentralización, Un nuevo Equilibrio entre la Sociedad y el Estado". IESA, Instituto de Estudios Superiores en Administración, 1999.
- Fukasaku, Kiichiro/Hausmann, Ricardo. "Democracia, Descentralización y déficit presupuestario en América Latina", BID-OCDE, 1999.
- García Delgado, Daniel. "Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina" (comp.) FLACSO-CBC-UCC, Buenos Aires, 1997.
- Informe sobre el desarrollo mundial en 1997. El Estado en un mundo en transformación. Banco Mundial.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001.
- Jordi, Borja; "Descentralización, Una Cuestión de Método", Organización y Descentralización Municipal. EUDEBA, 1987.
- Legenzi, G. y Milas, C. "Non linear and asymmetric adjustment in the local revenue-expenditure model: same evidence from the Italian municipalities", Instituto Di Scienze Economiche e Statistiche, Università degli Studi di Milano, Milán, 2001.
- Liwski, Norberto (comp.). "Municipios Democratización y Derechos Humanos. El rol de los municipios frente a los desafíos del tercer milenio". CODESEDH, 2000.
- Ministerio del Interior: Diagnóstico Municipal de la Argentina, Buenos Aires, 1993.

- Núñez Miñana, Horacio. "Capacidad y Esfuerzos Tributarios Relativos", Revista Económica Año XXVI N 3, Facultad DE Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, 1980.
- Pérez, Pedro. "Municipio, necesidades sociales y política local". Buenos Aires, GEL, 1991.
- Ripani, Laura. Rui, Cecilia. "Indicadores de Desarrollo Socioeconómico. El caso de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires", Revista Económica, Año XLIV N 3, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, 1996.
- Rodríguez, Alfredo. Winchester, Lucy. "Fuerzas globales, expresiones locales" Ciudades y gobernabilidad en América Latina. Ediciones Sur, Santiago de Chile. 1997.
- Tappatá A., Mattei S. y Castro, R. "Indicadores de Gestión Municipal", I.E.R:A.L Comahe de Fundación Mediterránea, 1997.
- Thompson, A. "¿Qué es el Tercer Sector en la Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones sin fines de lucro". CEDES, Buenos Aires, 1995.