

# Promoción del desarrollo local con financiamiento nacional en municipios de la provincia de Mendoza, Argentina

MARÍA VIRGINIA FURLANI\*

**RESUMEN:** Este artículo examina cómo se impulsa el protagonismo local en los municipios de la Provincia de Mendoza, gracias al proceso de descentralización de las funciones de la nación a las provincias y municipios. No obstante, en el nivel nacional permanece un esquema fiscal concentrador de recursos que resta autonomía política y financiera a los gobiernos locales y debilita institucionalmente a las localidades. Como parte de este proceso, en el periodo de recomposición post-crisis del año 2001, las políticas nacionales de contención social y generación de empleo promovieron acciones de fortalecimiento de las capacidades institucionales locales, en un proceso de promoción del desarrollo aún dependiente del financiamiento nacional.

**ABSTRACT:** This article examines how local leadership in the municipalities of the Province of Mendoza is promoted as a result of the decentralization of the nation's functions to the provinces and municipalities. Nevertheless, at the national level, there continues to be a fiscal scheme that concentrates resources that reduce local governments' political and financial autonomy and institutionally weaken the localities. As part of this process, during the period of post-crisis recomposition in 2001, national social containment and job creation policies promoted actions to reinforce local institutional capacities in a process of development promotion that was still dependent on national financing.

\* Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública. Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina. Doctoranda en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. Lavalle 780, Rivadavia (5577), Mendoza, Argentina. Correo electrónico: virgofurlani@hotmail.com.

*Palabras clave:* desarrollo local, financiamiento, centralismo, territorio, gobierno nacional, municipios

*Key words:* local development, financing, centralism, territory, national government, municipalities

## INTRODUCCIÓN: CAMBIO DE ÉPOCA EN LAS RELACIONES NACIÓN, PROVINCIAS, MUNICIPIOS

La sociedad vive una etapa histórica de cambios que transforman cualitativamente diversas dimensiones territoriales, organizativas e institucionales. Se trata de cambios que impactan y desafían los esquemas nacionales, centralizados y estatales, orientados a la búsqueda de bienestar social. Como contraparte, esos procesos de transformación impulsan a las localidades como sujetos de desarrollo y revaloran el rol de los gobiernos locales al acentuar su carácter de primer nivel de interacción entre la ciudadanía.

En efecto, las sociedades concentran sus capacidades en el espacio geográfico más próximo, ya que ahí se producen las relaciones cotidianas y es el ámbito sobre el que se articula la evolución económica, política y social. Esa enorme trama, que la proximidad pone en juego, es el resultado de la interacción de múltiples actores en un contexto cultural valorado como tal y afirmado institucionalmente.

Como todo proceso de transformación profunda, un cambio de época establece una visión que moldea la percepción del mundo y los códigos a través de los cuales se significan y definen situaciones y, por ello, instituye valores y conceptos que rigen la toma de decisiones y estructuran los cursos de acción. Sin embargo, no siempre una nueva visión del mundo anula la anterior y, en ese caso, se produce una competencia entre visiones. Consiguientemente, en la sociedad conviven intereses e influencias contrastantes que se generan por el peso y presencia de distintas visiones de la realidad (de Souza Silva, 2001: 7).

En el presente trabajo se analiza precisamente la competencia entre dos visiones de desarrollo y gestión municipal, en la evolución del modelo centralizado hacia un modelo más territorializado, de mayor movilización y potenciación del capital endógeno, con nuevas funciones atribuidas a los gobiernos locales y un cambio en las relaciones con el Estado nacional. El paso de un modelo a otro implica un momento de transición en el que ambas visiones se debaten en la definición de nuevos roles y responsabilidades, en un marco en el que las localidades se encuentran inscritas en estrategias de desarrollo que parten de los niveles superiores de gobierno (Albuquerque, 2003).

El fortalecimiento de las capacidades locales para encontrar horizontes más amplios de desarrollo precisa que el proceso de tránsito del modelo de gestión se sustente en una eficiente coordinación de los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas y en un contexto caracterizado por la integración coherente de las diferentes políticas de desarrollo entre esos niveles (Albuquerque, 2003). De lo contrario, los municipios se encontrarán en una situación en la que difícilmente podrán afrontar las crecientes exigencias de la ciudadanía, la ampliación de los requerimientos de gobernabilidad local (Prats, 2001) y los desafíos que plantea la búsqueda de un equilibrado trípode entre integración, participación y distribución (Belmartino, Repetto y Levín, 2001).

## LAS RELACIONES NACIÓN, PROVINCIA Y MUNICIPIOS EN ARGENTINA

La Constitución de la Nación Argentina, en su artículo primero, establece la forma federal de gobierno, configurada por tres niveles jurisdiccionales básicos: nación, provincias y municipios. Como Estado federal, las acciones de la nación, en tanto gobierno

central, pueden afectar de modo directo tanto a las provincias miembros como a los ciudadanos en general, y esa influencia resulta particularmente importante —como veremos— en relación con la definición de políticas que en gran medida determinan las características de la inclusión social.

Ahora bien, las relaciones intergubernamentales trascienden las pautas de actuación constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de articulaciones entre los tres niveles de gobierno (Wright, 1997). Un pilar sobre el que se sostiene la relación entre los niveles de gobierno en Argentina es el federalismo fiscal; es decir, la forma tripartita de suministro de bienes y servicios públicos, delimitación de las potestades tributarias de cada nivel de gobierno y distribución de recursos y transferencias.

Se trata de un sistema mixto en el que coexisten las facultades recaudatorias de las distintas jurisdicciones y en el que la nación gestiona directamente la recaudación que proviene de las bases tributarias compartidas, y la distribuye entre las jurisdicciones mediante un sistema de coparticipación, que es regido por la ley 23.548, siguiendo criterios claros y equitativos, de acuerdo con lo que establece la Reforma de la Constitución Nacional de 1994; sin embargo, hasta ahora se ha incumplido con la norma suprema.

En el esquema federalista fiscal, las provincias tienen tres fuentes de ingresos: la recaudación de impuestos provinciales (recursos propios), la proveniente de bases tributarias compartidas (recursos coparticipados) y la que se origina por las transferencias de orden nacional. Pese a esa dinámica, y profundizado por el proceso de descentralización de funciones de la década de 1990 las provincias ejercen directamente la mayor parte de los gastos en bienes y servicios públicos, mientras que la nación se ocupa en gran medida de la recaudación de impuestos.

De tal modo, se observa un dato absolutamente relevante: la baja correspondencia fiscal, es decir, el bajo grado de consonancia entre la jurisdicción que cobra los impuestos —la nación— y la que realiza las erogaciones —las provincias, que gestionan un 58% de los recursos extrajurisdiccionalmente.

Esta modalidad fiscal se repite en la relación provincia-municipios, encontrándose siempre el nivel inferior de gobierno debilitado institucionalmente ante la clara dependencia económica, financiera y política en relación a los niveles superiores de gobierno. A continuación profundizaremos este análisis considerando el caso particular de los municipios de la provincia de Mendoza.

#### TRANSFORMACIONES Y CONTINUIDADES EN LAS RELACIONES ENTRE NACIÓN Y MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE MENDOZA

##### *La impronta de la centralización fiscal en los procesos de descentralización de funciones*

La Reforma del Estado argentino y el proceso efectivo de descentralización merecieron numerosos análisis críticos que revelaron la ausencia de objetivos claros y criterios de racionalidad a ellos asociados; una falta de definición de políticas que facilitarían la estabilización económica y la equidad regional ante las nuevas responsabilidades de las jurisdicciones. Las críticas mostraron, en una palabra, la grave ausencia de instrumentos operativos eficientes para establecer una nueva estrategia territorial concertada de redistribución de competencias y recursos.

El caso específico de la provincia de Mendoza ejemplifica la fuerte dependencia de las fuentes indirectas para financiar sus gastos. De acuerdo con los balances presupuestarios de 2008,

los recursos de origen nacional y los provinciales no tributarios —regalías de recursos hidrocarburíferos— suman más de 70% de los ingresos del gobierno provincial.

Con base en el indicador de autonomía financiera estricta, que mide la proporción entre los recursos de jurisdicción provincial (excluyendo los ingresos por regalías) y el total de erogaciones del sector financiero, se descubre que lo que recauda la provincia alcanza a financiar poco más de un tercio de los gastos públicos provinciales, destinados mayormente a gastos corrientes, lo que acentúa la fuerte dependencia política y administrativa de los gobiernos provinciales y municipales respecto de la nación.

Respecto de la situación de los municipios, la Reforma de la Constitución Nacional de 1994 consagró la autonomía plena local en el art. 123: "Cada provincia dicta su propia Constitución... asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". Conforme a ese artículo, la facultad de los municipios no se limita a la capacidad que los vecinos tienen para elegir a sus autoridades, ya que la satisfacción de los intereses y necesidades locales requiere decisiones, regulaciones y gestiones del gobierno municipal, lo cual supone atribuciones necesarias para promover el desarrollo local.

Sin embargo, tal como lo expresa la norma, la autonomía local plena es sólo un principio cuyos desarrollo y especificación dependen de lo que dispongan los poderes constituyentes de cada provincia. En Mendoza —como en otras provincias— prevalece un modelo de autonomía municipal semiplena ya que la Constitución Provincial no ha sido reformada desde 1916 y, por consiguiente, el espíritu del artículo 123 de la Constitución Nacional no ha sido reglado aún.

Así, conjuntamente con la ley 1079 Orgánica de Municipalidades; la Constitución Provincial establece que los municipios ejercen funciones delegadas, sin que les sea legalmente permitido

atender aquellas que no les han sido constitucionalmente asignadas, pese a la gravedad de los problemas que enfrentan. Bajo ese diseño constitucional, los municipios tienen capacidad para elegir sus propias autoridades, darse sus presupuestos y organizar su aparato público. Sin embargo, no tienen potestad para darse sus propias constituciones ni capacidad para recaudar o crear tributos. Sus competencias se reducen al ejercicio de poder de policía en los asuntos locales y todo lo referido a la conservación y construcción de infraestructura urbana.

Los recursos tributarios propios se captan fundamentalmente de las tasas a la propiedad raíz, por servicios sanitarios y seguridad; por los derechos de inspección de obras privadas e impuestos de alumbrado, barrido y limpieza. No pueden establecer gravámenes directos ni indirectos sobre la producción ni sobre los establecimientos que desarrollan actividades económicas.

De este modo, para atender sus responsabilidades, los municipios recurren, dentro de sus limitadas facultades tributarias, a su propio financiamiento, pero dependen en gran medida de los recursos que les provee el gobierno provincial; en términos generales, se estima que 70% del total de ingresos municipales proviene de transferencias provinciales, a través de regímenes de coparticipación que indican la distribución de los recursos entre las provincias y sus municipios (ley 6396 de Participación Municipal de Recursos Provinciales y modificatorias).

Dicha estructura distributiva conlleva dificultades relevantes para las decisiones de gasto de un municipio, al encontrarse restringida en su espectro de acción al hecho primario de que los ingresos propios generalmente sirven para el mantenimiento de la estructura municipal y, en algunos casos, no alcanzan ni para cubrir esos gastos. Como el gasto en los municipios trasciende el marco de lo autofinanciable, la viabilidad de proyectos de inversión está sujeta a financiamientos externos que provienen de niveles superiores de gobierno. En ocasiones, esos financia-

mientos revisten un carácter excesivamente discrecional como resultado de negociaciones singulares entre las autoridades municipales y las de niveles superiores, lo que potencia la lógica clientelar de apoyo económico a cambio de apoyo político.

Como podemos concluir del análisis de este primer apartado, en el caso particular de la provincia de Mendoza y sus municipios, la escasez de recursos económicos es un punto crítico en el proceso de transición hacia el modelo territorializado de gestión, ante un marco jurídico que condiciona la capacidad recaudadora de los gobiernos locales, un sistema de coparticipación que concentra el gasto en el nivel provincial y un proceso de descentralización de funciones que, pese a haberse iniciado en la década de 1990, no fue acompañado por una concurrente descentralización en materia tributaria.

De lo anterior desprendemos tres planos que precisan atención:

En primer lugar, en lo que constituye una paradoja, los gobiernos locales se encaminan hacia un modelo territorializado a través del proceso de descentralización de funciones, en una transición que supone sostenibilidad del proceso, coordinación intergubernamental y fortalecimiento de la capacidad local, pero que, en la práctica, consolida el centralismo estatal y la relación clientelar de cooperación utilitaria. En ese esquema de cooperación, el actor gubernamental de nivel superior proporciona recursos económicos y político-administrativos a cambio de recursos expresivos, como la fidelidad y el apoyo político electoral (Natera, 2004).

En segundo lugar, apreciamos un plano de tensiones debido a que el proceso de traslado de competencias no representó el coetáneo adelgazamiento del poder central, el cual conserva para sí la determinación de las más importantes políticas públicas y la administración y concentración de la mayoría de los recursos públicos, lo que genera superposiciones y duplicidades en la

competencia por el apoyo ciudadano y, por consiguiente, una fuerte, pero asimétrica, dependencia económica y política entre provincias y municipios del Estado nacional. Y esa dependencia se finca, en último caso, en la competencia por conseguir subsidios para gestionar sus políticas.

Finalmente, sintetizamos un tercer plano de limitaciones. La fuerte dependencia de recursos externos, en muchos casos provenientes de programas nacionales y ayudas internacionales o privadas, restringe las capacidades de los gobiernos locales para asumir el control de sus propias responsabilidades y planificar el desarrollo territorial. Esta situación inhibe a los actores locales como diseñadores del proceso de fortalecimiento municipal, como portadores de proyectos de cambio, con capacidad real para influir en el medio y, por tanto, como detentadores de un poder que tiene capacidad de innovar (Boisier, 2003). La escasa fortaleza institucional de los municipios, la reducida movilización de recursos en ese nivel y el limitado acceso al financiamiento de largo plazo para los programas de inversión, finalmente, postergan un desarrollo genuino, concertado y sostenible.

#### *Crisis y recuperación: posibilidades de cambio de modelo*

La devastadora crisis política, económica y social argentina del año 2001 concentró en el Estado nacional la recuperación económica, productiva y social. La dramática salida de la convertibilidad en el año 2002, el congelamiento de los depósitos bancarios, el incumplimiento de los pagos de la deuda externa, la caída del PIB y la inflación se sumaron a situaciones previas de vulnerabilidad social, al descrédito de las instituciones y a la inseguridad ciudadana. En los primeros meses de 2002, 4.5 millones de personas tenían problemas de desempleo, subempleo y precariedad laboral. La desocupación alcanzó niveles superiores a 20%; grandes

frangas de población argentina —más de la mitad— cayeron bajo la línea de pobreza y un cuarto de esa misma población en indigencia.

La reconstrucción del país fue liderada por decisiones y políticas centrales, aminorando notablemente uno de los problemas cruciales y más preocupantes: el elevado nivel de desempleo, a través de una serie de medidas que transformaron el modelo de acumulación neoliberal e impulsaron el crecimiento económico, la generación de empleo, el dinamismo de los territorios y las economías regionales.

La fuerte impronta nacional se refleja financieramente en un presupuesto de la administración central que casi se duplica durante el periodo 2001-2007. Durante ese periodo, la función que mayor gasto insume y representa más de la mitad del gasto total, es el rubro de servicios sociales que incluye aspectos como salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación y cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda y urbanismo, agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos. Asimismo, las transferencias de la nación a los municipios, representaron un crecimiento que superó 150% y estuvieron destinadas, principalmente, a planes de vivienda, infraestructura social, recursos sociales, promoción del empleo y capacitación laboral.

Estas transferencias se realizaron en el marco de la declaración de Estado de emergencia pública como respuesta a la situación apremiante descrita (decreto 165/02 de Emergencia Ocupacional Nacional). En particular, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) proporcionó asistencia amplia e inmediata, a través de una ayuda económica directa, a dos millones de jefes de hogar desocupados sobre un total de casi diez millones (decreto 565/02 del Poder Ejecutivo Nacional y normativa reglamentaria del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.).

Superada la emergencia, la cantidad de beneficiarios del Plan fue disminuyendo paralelamente al proceso de recomposición de la economía nacional, que fortaleció la generación de empleos formales. En efecto, la tasa de crecimiento constante de la economía nacional rondó 8% anual entre los años 2003 y 2008. Simultáneamente, en ese periodo más de once millones de argentinos salieron de la situación de pobreza; el desempleo declinó hasta ubicarse por debajo de 10% y disminuyó, asimismo, la conflictividad social (Ringold y Rofman, 2008).

Si bien se planteó como una estrategia de emergencia, el Plan definió un modelo de gestión descentralizada que involucraba directamente a los municipios en la ejecución de programas de emergencia social y de inclusión socioeconómica de amplios sectores de la población que se encontraron desocupados. Aunque es ejecutado por la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad de la Nación —a través de las gerencias de Capacitación Laboral y Empleo que se encuentran en todas las provincias del país—, otorgó un rol relevante a los municipios en la administración de proyectos y beneficiarios, así como la responsabilidad de asegurar la accesibilidad al programa, la transparencia en la ejecución y la adecuada focalización.

En este marco de puesta en marcha de acciones de resguardo de la cohesión social se instala la noción de desarrollo local como un modelo de intervención sobre la cuestión social (Clemente, 2007). Esto implica ampliar el espectro de cuestiones, actores y estrategias involucradas, a fin de lograr resultados efectivos en la mejora de las condiciones de vida, la ampliación de los márgenes de integración social y la reducción de la exclusión, la marginalidad y la pobreza (Fournier y Rofman, 2008).

No obstante, a pesar de la preocupación y el dinamismo evidenciados, en los primeros momentos de apremio, la municipalización de la crisis obligó a los gobiernos locales a orientar sus acciones hacia la contención social desde la coyuntura, sin

tener espacio para concebir un esquema de planificación y concertación más integral, que incluyera los aspectos locales sociales y también los económicos, culturales, ambientales (Arroyo, 2001). El rol de los gobiernos locales fue claramente de acompañamiento y, en muy pocos casos, significó generación de condiciones para orientar los procesos de desarrollo local (García Delgado y Casalis, 2006).

Tal como analizaremos en el apartado siguiente, cabe mencionar que, una vez superados los momentos más álgidos de la crisis, los municipios mostraron un fuerte compromiso con problemáticas relacionadas con el desarrollo productivo local, la precarización laboral, la marginación social y la problemática medioambiental.

#### LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL DESDE PLANES NACIONALES DE GENERACIÓN DE EMPLEO

En 2004, el decreto presidencial 1506 estableció que aquellos beneficiarios del PJJHD que reunieran condiciones para ser empleados, fueran atendidos a través de programas específicos orientados a facilitar su inserción laboral, administrados por el Ministerio de Trabajo, mientras que el resto de los beneficiarios serían incorporados a programas destinados a la atención de grupos vulnerables; la mejora de ingresos y de desarrollo humano sería dirigida desde el Ministerio de Desarrollo Social.

Surge, entonces, el Plan Integral para la Promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo”, como la herramienta creada por el Ministerio de Trabajo para promover la inserción laboral de trabajadores desocupados y beneficiarios de programas sociales en empleos de calidad, y para mejorar su condición laboral. El plan se ejecuta mediante programas, proyectos y acciones específicos en las áreas competentes del ministerio, articuladamente

con los distintos órganos del gobierno nacional, provincial y municipal, y con la participación de actores productivos del nivel local.

Así, se ubica a los municipios como el elemento central de una estrategia de desarrollo local, con énfasis en la promoción del empleo, que opera a través de acuerdos territoriales de promoción del empleo. El objetivo principal de los acuerdos consiste en promover en los municipios la formulación y puesta en marcha de propuestas que, desde ese enfoque estratégico territorial, combinan en forma articulada y sistémica los recursos disponibles en el Ministerio de Trabajo y los de otras áreas del Estado, a partir de un análisis de los problemas y oportunidades en el territorio y utilizando las potencialidades locales para dar respuesta a los problemas de empleo y trabajo de las personas.

El enfoque local en la formulación de la Propuesta de Acuerdo Territorial constituye un proceso de construcción de consensos que involucra a múltiples actores, institucionales y sociales, y en ese carácter múltiple reside su principal naturaleza y virtud. El gobierno local y los actores relevantes del territorio realizan un trabajo conjunto de análisis situacional de las problemáticas locales y de formulación de estrategias de generación y mejora del empleo, a corto y mediano plazo, diferenciadas por territorio y población, a partir de la movilización y aprovechamiento integral de recursos locales y extralocales. Supone, por lo tanto, la decisión política de los actores del territorio, condición necesaria para llevar adelante procesos de desarrollo local y aprovechamiento de las capacidades instaladas en el ámbito público y privado para sostener el proceso.

En la provincia de Mendoza, la mitad de los municipios ha logrado avanzar en la firma de acuerdos territoriales y en otras acciones articuladas con el Ministerio de Trabajo, ciertamente con desempeños dispares entre las distintas experiencias, pero también con similitudes en cuanto a los procesos cursados.

Resalta comúnmente, como aspecto negativo, el balance final de transferencias y gastos comprometidos *versus* número de puestos de trabajo generados por la acción de los gobiernos locales, resultando aún bajo el impacto sobre la tasa de desempleo. En principio, estos resultados reflejan los límites a que se enfrentan los municipios para solucionar la problemática del desempleo. No obstante, los municipios asumen un nuevo rol como agentes promotores del desarrollo a partir de la identificación, formulación y monitoreo de proyectos productivos, lo que genera —y renueva— expectativas sobre los impactos que las políticas públicas locales puedan alcanzar.

Por otra parte, estos resultados refuerzan la premisa respecto a que la responsabilidad en el desarrollo de la localidad no debe recaer exclusivamente sobre los municipios, sino que requiere articulación y cooperación entre todos los niveles de gobierno y los actores locales. En la mayoría de los casos, se plantea la movilización e integración de recursos humanos e institucionales como un pilar importante de las estrategias de desarrollo local. En este sentido, son destacables las lecciones aprendidas y la impronta consolidada en la participación de instituciones y organizaciones no gubernamentales locales, que contribuyen a la formulación, ejecución y control de las propuestas de desarrollo.

Finalmente, un aspecto importante a destacar continúa siendo la dependencia de recursos externos al municipio, principalmente provenientes del nivel nacional, que se utilizan para llevar adelante estas estrategias. Persiste la interrogante sobre la continuidad o sustentabilidad de las acciones locales en caso de que estos recursos se agoten, y de las capacidades endógenas de los municipios para la promoción del desarrollo. El aspecto clave que debe discutirse es la forma más conveniente de organizar las instituciones y los actores locales, de acuerdo a las condiciones

políticas institucionales y financieras de la localidad, y del ámbito más adecuado para liderar ese proceso.

## REFLEXIONES FINALES

Hemos analizado los aspectos contradictorios y creadores, las continuidades y las transformaciones por las que atraviesan los gobiernos locales. En este caso los municipios de la provincia de Mendoza, en sus vinculaciones con los niveles superiores de gobierno —nación y provincia— y en su relación con la ciudadanía y actores locales.

Observamos un momento de cambios contextuales profundos, desde una visión centralizada de gestión de los territorios hacia un esquema territorializado. Destacamos que esta evolución implica un momento de transición en el cual hemos ubicado la realidad de los municipios mendocinos, en particular en el periodo de recomposición luego de la crisis económica, social y político-institucional de 2001. En dicho momento transitivo se evidencian algunas contradicciones de la coexistencia, por un lado, de pautas características del modo centralista de gestión con fuerte dependencia financiera y política de los gobiernos locales respecto del gobierno nacional; y, por otra parte, las tendencias descentralizadoras y la asunción de nuevos roles de los municipios como protagonistas de sus procesos de desarrollo.

Así, constatamos que en Argentina, el Estado nacional aún marca el ritmo del desarrollo. En particular, analizamos la intervención territorial de programas nacionales en la promoción de acciones tendientes a la generación y mejora de las condiciones de empleo. En este marco de continuidades aún presentes del modelo centralizado, es notable la ampliación del esquema de prioridades de la gestión municipal hacia objetivos que

persiguen impactos significativos y efectivos en el bienestar de la comunidad local.

A pesar de las limitaciones normativas, financieras y políticas enumeradas en los apartados anteriores, en términos generales, los municipios de la provincia de Mendoza han pasado de ser prestadores de ciertos servicios, ordenadores del espacio local, encargados de la construcción y mantenimiento de obras menores y órganos de la policía, de seguridad y salubridad; a poner en primer plano misiones más complejas y urgentes, mucho más cercanas a la atención de un proceso de desarrollo local que integre las dimensiones sociales, económicas, ambientales y de institucionales locales.

Podemos enumerar algunos logros importantes alcanzados: mayor coordinación interinstitucional, reconstrucción de la confianza hacia la acción administrativa local, recuperación de vínculos, formación de equipos técnicos locales, mayor transparencia, sistemas de información, diagnósticos locales que brindan un conocimiento sistematizado de la realidad local, articulación intermunicipal, aporte privado a iniciativas públicas o concertadas.

El proceso de transformación iniciado requiere profundizar las acciones de fortalecimiento de las capacidades institucionales locales, donde, en lugar de descentralizar como acción de abandono de la responsabilidad sobre un servicio o política pública, la descentralización debe significar la incorporación de los gobiernos locales como parte constitutiva y esencial de la estructura estatal, dotándolos de mayor eficacia, transparencia y adecuación de recursos a las necesidades de los ciudadanos.

Finalmente, la consolidación del modelo territorializado de gestión es un proceso que precisa generar, desde el liderazgo, relaciones constructivas entre los actores comprometidos en el proceso. Lo que supone definir la manera como juegan los distintos factores de poder, tanto provincial como nacional, públicos

y privados, en la consecución de consensos respecto del modelo de desarrollo nacional y local.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, Francisco. *Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, IEyG, 2003.
- Arroyo, Daniel. "Políticas sociales municipales y modelos de planificación en la Argentina". En *Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización*, compilado por D. Burín y A. Heras. Buenos Aires: Ciccus-La Crujía. 2001.
- Belmartino, S., F. Repetto y S. Levín. "Políticas sociales y derechos sociales en la Argentina: breve historia de un retroceso". *Sociales, Reflexiones latinoamericanas sobre política social*, vol. 5. Rosario: Homo Sapiens Ediciones (2001).
- Böhm, Luis. "Autonomía municipal en la provincia de Mendoza". *Serie Documentos de Trabajo*, núm. 1. Mendoza: Fundación Libertador (2007).
- Boisier, Sergio. "El desarrollo en su lugar". Santiago de Chile, mimeo, 2003.
- Clemente, Adriana. "Pobreza y desigualdad en la sociedad Argentina. De cara al bicentenario". En *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile: 1990-2005*, compilado por Daniel Cravacuore. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2007.
- De Souza Silva, José. "La cuestión institucional: de la vulnerabilidad a la sostenibilidad institucional en el contexto del cambio de época". *Serie Innovación para la sostenibilidad Institucional*. Costa Rica: Proyecto ISNAR, Nuevo Paradigma (2001).
- Fournier, Marisa, y Adriana Rofman. "El desarrollo local como modelo alternativo de política social: una reflexión sobre modelos, estrategias y territorios" [documento en línea]. En *Políticas Económicas para el Desarrollo Territorial*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo

- Social de la Nación. Disponible en: < [www.desarr-territorial.gov.ar](http://www.desarr-territorial.gov.ar) > [consultado en agosto, 2008].
- García Delgado, Daniel, y Alejandro Casalis. “Desarrollo local protagonista y proyecto nacional”. En *El desarrollo local en el eje de la política social*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2006.
- López, Pablo. *Desarrollo económico local en Argentina. Algunas experiencias promovidas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*. Buenos Aires: OIT, 2007.
- Natera, Antonio. *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Madrid: Política y Gestión, Universidad Carlos III de Madrid, 2004.
- Patrucchi, Leticia. *Deuda del federalismo argentino: evolución y dinámica de distribución de recursos fiscales 1988-2007*. Buenos Aires: Gino Germani, 2007.
- Prats, Joan. “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano, Marco conceptual y analítico” [documento en línea] disponible en < [www.iigov.org/revista/re10/re10\\_04.pdf](http://www.iigov.org/revista/re10/re10_04.pdf) > 2001 [consultado en agosto, 2008].
- Ringold, Dena, y Rafael Rofman. “Argentina: políticas de transferencia de ingresos hacia el Bicentenario”. En *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas*, compilado por G. Cruces. Buenos Aires: Banco Mundial, 2008.
- Rofman, Adriana, y Alejandro Villar, comps. *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Espacios, 2006.
- Wright, Deil. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.