

Provincias, instituciones e incertidumbre: el derrotero de la descentralización de las políticas sociales en Argentina*

KARINA ANSOLABEHHERE**

Resumen: Desde una perspectiva institucional y comparativa, este trabajo analiza las modalidades provinciales en las que derivó la descentralización de los principales programas dirigidos a la población pobre en la Argentina de los noventa. Se busca la explicación de los arreglos institucionales resultantes considerando las diferencias provinciales políticas y de economía política, y se demuestra que las características del proceso aumentan la incertidumbre sobre los resultados nacionales y sobre los costos de transacción entre los actores locales.

Abstract: From an institutional and comparative perspective, this article analyzes the provincial systems created by the decentralization of the main programs targeting the poor population in Argentina in the 1990s. It attempts to explain the resulting institutional arrangement by considering the political and economic differences in the provinces and shows that the characteristics of the process increase the degree of uncertainty regarding national results and transaction costs between local actors.

Palabras clave: políticas sociales, pobreza, descentralización, provincias, reformas institucionales.

Key words: social policies, poverty, decentralization, provinces, institutional reforms.

INTRODUCCIÓN

LA CONVERGENCIA DE LOS PROCESOS DE CONSOLIDACIÓN democrática con los de apertura económica que tuvieron lugar en América Latina —la combinación democracia y mercado (Przeworsky, 1995)— pusieron en el centro de la atención la cuestión del diseño institucional y las reformas de los arreglos institucionales

* Quisiera agradecer especialmente el estímulo permanente y los comentarios recibidos de las profesoras Dora Orlansky y Adriana Marshall, así como el apoyo brindado por Florencia Ansolabehere durante el trabajo de recolección de datos.

** Dirigir correspondencia al Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Circuito Mario de la Cueva s/n, Zona Cultural, Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F., e-mail: kansolabehere@yahoo.com.ar.

vigentes para el acompañamiento del régimen político democrático y la economía de mercado (Burky y Perry, 1998 a y b).

Entre las áreas de políticas públicas que han presentado una mayor cantidad y más profundidad en las reformas institucionales están las denominadas políticas sociales (Beltmartino *et al.*, 2001; Cortés y Marshall, 1999; Isuani, 1992). Una de las características sobresalientes de las reformas institucionales en las políticas sociales en la década de los noventa ha sido su descentralización y, en este sentido, Argentina no es la excepción (Stahl, 1994; Orlansky, 1998, 1999; Filmus, 1998; Repetto *et al.*, 2001; Burky y Perry, 1998 a y b; Isuani, 1992).

No obstante, luego de casi 10 años de su puesta en marcha en la Argentina —en un escenario en que el constante empobrecimiento de la población y el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso (Minujin, 1999; Altimir y Beccaria, 2001) puso la cuestión de las políticas dirigidas a la población pobre en el centro del debate— es notoria (en un país de organización federal) la escasez de trabajos que den cuenta del derrotero de la descentralización en las diferentes provincias (Falletti, 2001).

Reconociendo esta carencia y tomando en consideración los programas de asistencia social y vivienda,¹ las preguntas a las que se propone responder aquí son: ¿cuáles fueron las particularidades institucionales provinciales en que derivó la descentralización de políticas sociales dirigidas a la población pobre?, y ¿qué elementos de la realidad provincial permitirían explicar esas particularidades?

A los efectos de avanzar en esta propuesta, el trabajo se centrará en las persistencias y continuidades institucionales que, en las provincias de Mendoza y Córdoba, llevó aparejadas la descentralización de los programas sociales de mayor peso presupuestario dirigidos a la población pobre.² Éstos son los programas de asistencia: Social Nutricional

¹ Se han elegido estas dos áreas de las políticas dirigidas a la población pobre atendiendo a las siguientes razones: *a*) los tres programas aplicados en la materia han sido totalmente transferidos a las provincias y se ha reservado al nivel nacional del estado una capacidad de planificación, supervisión y evaluación, prácticamente nula, *b*) estos tres programas alcanzaban durante el periodo de 1989 a 1997 un presupuesto aproximado de 1 100 millones de dólares, que prácticamente triplicaba el presupuesto efectivamente gestionado por la Secretaría de Desarrollo Social de la presidencia de la nación (Rodríguez Larreta y Robredo, 1999).

² Con la excepción del sistema de pensiones no contributivas dirigidas a asegurar a la población pobre con algún tipo de discapacidad o inhabilitación.

(Prosonu)³ y Políticas Sociales Comunitarias (Posoco)⁴ —descentralizados a las provincias en 1991 a través de la denominada Ley de Transferencia de Servicios (24049) del Congreso de la Nación con un presupuesto de 198 000 000 de dólares— y el Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi)⁵ —descentralizado a las provincias en el marco de un pacto fiscal entre la Nación y las Provincias en 1992 con un presupuesto de 900 000 000 de dólares (ley 24130).

El proceso de descentralización por el que atravesaron estos programas se caracterizó por la delegación de responsabilidades de la nación a las provincias en materia de diseño y ejecución de las políticas y de administración de los recursos, y por la transferencia de los fondos correspondientes en forma automática a cada uno de los distritos por medio de los mecanismos de coparticipación federal de impuestos (leyes 24049, 24130 y 24464). No obstante, más allá de los cambios institucionales acaecidos, y si se asume una perspectiva de análisis institucional, se observa una combinación específica de persistencias y novedades en las reglas del juego⁶ que permiten definir analíticamente dos matrices⁷ institucionales en sus modalidades de operación (Ansolabehere, 2002b). Una matriz denominada societal-informalizante correspondiente a los programas de asistencia social antes y después de la descentralización —societal porque delega la ejecución de

³ Creado en 1968 para atender necesidades urgentes de asistencia social de la provincia de Tucumán ante el cierre de los ingenios azucareros; rápidamente se extendió a todo el país financiando comedores escolares e infantiles.

⁴ Programa creado en 1989 por ley del Congreso Nacional 23767. Reunía los fondos del Programa Alimentario Nacional (PAN) (programa asistencial paradigmático del gobierno de Raúl Alfonsín [1983-1989]) y del Bono Solidario (creado durante los primeros meses del primer gobierno de Carlos Menem y rápidamente suspendido por un escándalo de mala asignación de recursos). Destinado a atender las necesidades sociales, alimentarias y locativas de los “sectores sociales más carenciados”.

⁵ Creado en 1972 por la ley de facto 19929. Tenía como objetivo el otorgamiento de créditos hipotecarios para facilitar el acceso a la vivienda de los sectores sociales que no podían obtenerla por sus propios medios ni tenían acceso al financiamiento bancario. Se financiaba con aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores, y desde 1992, a través de un porcentaje del impuesto a los combustibles.

⁶ Cabe aclarar que se definieron las matrices a partir de las dimensiones: grado de especificación de la distribución de los recursos, grado de especificación de los criterios de selección de los beneficiarios, forma de ejecución de los recursos y criterios de evaluación en la normativa y lógica de asignación de los recursos, por considerar que representan el núcleo básico de funcionamiento de las instituciones.

⁷ Se entiende por matriz un conjunto de atributos de un determinado proceso social, en este caso, la descentralización de los programas bajo análisis.

los recursos en organizaciones sociales, directamente o a través de la mediación de municipios; e informalizante porque carece de criterios precisos de distribución de recursos, selección de beneficiarios y evaluación del proceso— caracterizada por:

1. Baja especificación de los criterios de distribución de recursos entre la nación y las provincias (se entiende como baja especificación la imprecisión en los criterios de distribución en la normativa vigente).
2. Baja especificación de los criterios de selección de los beneficiarios (se entiende como la no utilización de criterios socioeconómicos o geográficos claros).
3. Forma societaria de ejecución de los recursos (definida por el tipo de organización que ejecuta los recursos, en este caso, básicamente organizaciones comunitarias y escuelas con o sin mediación municipal).
4. Ausencia de criterios de evaluación en la normativa.
5. Lógica de mercado político de asignación de recursos (definida por el tipo de rentabilidad buscada, en este caso, rentabilidad política: apoyos para ganar elecciones).

Otra matriz, denominada privatista-formalizante, corresponde al Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi) antes y después de la transferencia —privatista porque la ejecución de los recursos recae básicamente en empresas (grupos de intereses) y formalizante porque se caracteriza por especificar con precisión los criterios de distribución de los recursos, de selección de beneficiarios y de evaluación del proceso— caracterizada por:

1. Alta especificación de criterios de distribución de recursos entre la nación y las provincias (se entiende como la explicitación de algún criterio objetivo de distribución).
2. Alta precisión en la definición de los beneficiarios (se entiende como la utilización de por lo menos un criterio socioeconómico o geográfico inequívoco).
3. Forma corporativa de ejecución de los recursos (definida por el predominio de las empresas constructoras).
4. Presencia de criterios de evaluación en la normativa.
5. Lógica de mercado económico en la asignación de recursos (definida por la búsqueda de rentabilidad económica).

Este trabajo buscará analizar las particularidades de evolución de estas matrices en las provincias de Mendoza y Córdoba, ubicadas en el oeste y centro del país respectivamente; mientras que Mendoza se caracteriza por su tradición en la industria vitivinícola, Córdoba es una provincia

agrícola e industrial. Se parte de la base de que la modalidad de transferencia adoptada (que asigna automáticamente fondos a cada provincia mediante los mecanismos de coparticipación y delega la responsabilidad de diseño, ejecución y evaluación de los programas, y de administración de los recursos) se imbricará de maneras diferentes con las instituciones provinciales correspondientes. Al respecto se postula un aumento de la incertidumbre sobre: *a)* los resultados institucionales de estos programas sociales en el conjunto del país, y *b)* los costos de transacción⁸ entre los actores involucrados en el interior de cada provincia tomando como punto de comparación la situación anterior a la descentralización.

El desafío fue explicar el porqué de la diferencia observada en las dos provincias. Dentro de las diferentes vías posibles se privilegiaron las explicaciones políticas y de economía política como clave de análisis. En este sentido, se consideraron las siguientes dimensiones: la concepción prevaleciente de las políticas sociales, la situación fiscal provincial y el tipo de distribución política territorial (régimen municipal) por evaluarlas como las más pertinentes desde la perspectiva del análisis del proceso de una política pública en un régimen político democrático y federal, en el marco de reformas estructurales de la economía.⁹

En primer lugar, se desarrolla el marco conceptual, en segundo lugar se expone el análisis comparativo de las matrices en cada una de las provincias, y en tercer lugar se procura explicar los resultados observados.

⁸ Se entenderán en el sentido de North (1995, 1998) como los costos de cumplimiento de los contratos entre diferentes agentes o, en una perspectiva de corte sociológico —siguiendo a Tilly (2000: 66)— como la “energía gastada en los intercambios entre actores”.

⁹ Las hipótesis sobre las que se trabajó fueron las siguientes: *a)* las matrices institucionales provinciales derivadas de los procesos de descentralización de los programas Prosonu, Posoco y Fonavi serán producto de la imbricación particular del entramado de instituciones provinciales y sus concepciones sobre las políticas sociales asistenciales y de vivienda con las reglas de juego definidas por la normativa de la descentralización, que aumenta la incertidumbre sobre los resultados esperados en el nivel nacional, y sobre los costos de transacción entre los actores en el interior de las provincias; *b)* la explicación de las particularidades provinciales del proceso estarán dadas por el estado de avance y las características del proceso de reforma del Estado, la situación fiscal provincial y la distribución política territorial.

MARCO CONCEPTUAL

El marco conceptual propuesto para el presente trabajo remite a tres ejes básicos:

1. Una perspectiva de análisis institucional que toma las herramientas del neoinstitucionalismo (Hall y Taylor, 1996; Powell y Dimaggio, 1999). De acuerdo con esta perspectiva, la revalorización del análisis de las instituciones está vinculada con el reconocimiento de que las mismas tienen efectos sobre los resultados políticos, económicos y sociales, y que distribuyen probabilidades a los diferentes actores que éstos finalmente harán efectivas o no. Se asumirá que las instituciones son el conjunto de procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones "enraizadas" en la estructura de gobierno y de la economía política que presentan inercias respecto de los intentos de cambio. En otras palabras, hay un núcleo duro de las instituciones no totalmente maleable por las decisiones de cambio institucional.

Al respecto, se asumieron los siguientes supuestos: *a)* las instituciones son el conjunto de reglas formales e informales que limitan y dan forma a la interacción humana (North, 1995); *b)* los actores de este juego son racionales y sus preferencias son endógenas, es decir, su acción está motivada tanto por el autointerés como por la capacidad de interpretación del marco cognitivo (del camino abierto) trazado por las propias instituciones, impronta conocida como *path dependence* (Granovetter, 1985); *c)* el cambio institucional, más allá de las inercias, responde a modificaciones en la distribución del poder entre los actores involucrados; *d)* las reglas de distribución de recursos que promueven una mayor formalización de los criterios empleados redundan en una reducción de los costos de transacción (North, 1998; Tilly, 2000) entre los actores y en un aumento de la confianza entre ellos.

2. Una perspectiva que vincula las reformas en materia de políticas sociales con las reformas estructurales de la economía en la Argentina de los años noventa. Siguiendo a Cortés y Marshall (1999) se puede dar cuenta de las diferencias en el alcance de las reformas institucionales en materia de políticas sociales (en este caso, la descentralización) de acuerdo con su importancia estratégica para el proceso de reforma estructural de la economía que tuvo lugar en la década de los noventa.

En esta línea de análisis, es importante señalar que los programas de asistencia social y el Fonavi presentan una importancia estratégica diferente en dicho proceso dado el volumen de sus fondos, su re-

levancia política, su impacto económico y los actores involucrados (Ansolabehere, 2002 a y b).¹⁰ Se asumirá que esta situación se replica en las provincias asociada con el éxito y avance de los procesos de ajuste fiscal.

3. Una perspectiva comparativa como metodología de análisis. Se han seleccionado Mendoza y Córdoba por considerar que las mismas son comparables por sus condiciones institucionales y sociales, y representan casos contrastantes. Por una parte, son provincias que se caracterizan por tener aparatos estatales con capacidad de desarrollo de políticas públicas propias independientes a las desarrolladas por el nivel central del Estado (en este sentido, las políticas sociales no son la excepción) y presentan indicadores sociales similares (se ubican entre las cinco provincias con mejores indicadores sociales en 1998 de acuerdo con un *ranking* social provincial elaborado por la Fundación Capital, 1999). Por otra parte, presentan diferencias significativas (a ser explicadas) en los resultados institucionales de la puesta en marcha del proceso de descentralización de los programas bajo estudio.

EL DÍA DESPUÉS. . . PROVINCIAS, MATRICES E INSTITUCIONES

A partir de la perspectiva comparativa aquí propuesta, se sostendrá que el proceso de descentralización del Fonavi, el Prosonu y el Posoco, en Córdoba y Mendoza, deriva en resultados contrastantes.

En Córdoba, se puede afirmar que el proceso de descentralización resultó en una reactualización de la matriz societal-informalizante y en una tendencia a la informalización de la matriz privatista-formalizante (ahora básicamente en la relación provincia-municipios, provincia-actores económicos vinculados con el Fonavi). La principal explicación propuesta es que Córdoba presenta fuertes persistencias de la modalidad de trabajo anterior a la descentralización. En la matriz societal-informalizante, por la persistencia de la escisión entre el principal programa asistencial provincial universal y centralizado y los programas nacionales de asistencia (ahora transferidos) y en la matriz privatista-formalizante por la no adaptación del organismo respon-

¹⁰ Como ya se señaló, durante el periodo bajo análisis el presupuesto destinado a Prosonu y Posoco ronda los \$200 000 000 y el correspondiente al Fonavi fue cercano a los \$900 000 000 (Secretaría de Programación Económica, 1999).

sable de vivienda a las nuevas responsabilidades y oportunidades de políticas, que deriva en una escisión entre operatorias de "interés social" y operatorias con municipios y empresas. Como consecuencia del mantenimiento de la tendencia informalizante en los programas de asistencia y la tendencia a la informalización de algunos de los componentes del Fonavi, se puede sostener analíticamente que en este caso, la descentralización no llevaría aparejada una reducción de los costos de transacción entre los actores involucrados¹¹ con implicaciones negativas sobre la eficiencia en el uso de los recursos y en el nivel de confianza entre los actores (North, 1995; 1998).

Mendoza, en cambio, aparece como una provincia que innova en este sentido. La transferencia de responsabilidades que llevó aparejada la descentralización empalmó con el desarrollo de cambios que derivaron en nuevas instituciones que permiten dar cuenta de la ruptura de uno de los términos en cada una de las matrices; se societaliza la matriz privatista-formalizante y se formaliza la societal-informalizante. Puede sostenerse que la tendencia hacia la formalización llevaría aparejada una reducción de los costos de transacción entre los actores¹² con un mejoramiento tanto de la eficiencia general en el uso de los recursos como de la confianza entre los agentes.

PERSISTENCIAS Y NOVEDADES EN LA MATRIZ SOCIETAL-INFORMALIZANTE

En el marco de la oleada descentralizadora de los principales servicios sociales de principios de la década de los noventa, bajo la promesa de volver eficiente el gasto y mejorar el acceso de los beneficiarios a las prestaciones, el Prosonu y el Posoco se descentralizan en 1991 por la ley 24049 (Congreso de la Nación) junto con los servicios educativos y de salud. En este proceso, se delega totalmente a las provincias la facultad de diseñar, evaluar, ejecutar y administrar estos programas (CIEPP-BID, 1996).

Cabe destacar que las provincias de Córdoba y Mendoza presentan actitudes netamente diferenciadas en el proceso de negociación de

¹¹ Lo cual puede observarse claramente en las narrativas de los actores que en un trabajo complementario se definieron como diálogo-contenciosos (Ansolabehere, 2002c).

¹² Que en la narrativas de los actores se manifiesta como fluidez entre sus relatos (Ansolabehere, 2002c).

la transferencia. Mendoza adopta una actitud de aceptación crítica, en tanto que Córdoba presenta una actitud de rechazo (Senén González, 2000). Por su parte, la ejecución en las provincias adquiere características consonantes con la posición asumida. Mientras que en Córdoba la matriz permanece intacta, en Mendoza podríamos hablar de una transformación de la matriz de societal-informalizante en una societal-formalizante.

Desde 1984, el programa social asistencial arquetípico de la provincia de Córdoba fue el Programa de Asistencia Integral Córdoba (Paicor)¹³ creado por el decreto 124/84 del poder ejecutivo provincial en el que se propone “encarar un programa ordenado, coherente y sistemático, en materia de efectiva atención a los problemas de emergencia de toda la población de la provincia con menores recursos económicos” (Poder Ejecutivo, decreto 124/84). Este programa reproduce las características de los programas asistenciales universales y centralizados: es ejecutado directamente por la provincia (sin mediación de los municipios), no define criterios de focalización precisos (claramente, la delimitación de su alcance anteriormente citada es un ejemplo de ello) y excede el mero componente nutricional al incorporar controles de salud y de rendimiento escolar.¹⁴

Los aspectos institucionales más destacables de este programa son que: *a*) tiene como ámbito básico de intervención las escuelas —aunque posteriormente se amplió a la atención de sectores de adultos mayores en situación de pobreza—, *b*) depende funcionalmente de la máxima autoridad política provincial (gobernador o secretario general de la gobernación), y *c*) se ha mantenido durante casi 20 años, más allá del cambio de gobernadores dentro del partido oficial y del cambio de signo político del gobierno en 1999.¹⁵

En este contexto, el Prosonu y el Posoco no se integraron ni antes ni después de la descentralización con el Paicor. Dependieron y dependen del área de acción social más allá de que ésta haya cambiado en dos

¹³ El mismo incluye una campaña nutricional, atención médica integral y atención psicopedagógica, así como reparto de calzado, guardapolvos, copas de leche y útiles escolares (200 000 unidades de cada uno).

¹⁴ Originalmente establecía un presupuesto de \$210 000 000 (aproximadamente 20 000 000 de dólares) y alcanzaba en 1999 los 62 658 279 dólares (Ley de presupuesto).

¹⁵ Córdoba, entre 1983 y 1998, fue gobernada por la Unión Cívica Radical (UCR) —que junto con el Partido Justicialista (PJ) se ha alternado en el gobierno nacional desde la apertura democrática en 1983— y desde 1999 por el Partido Justicialista.

oportunidades de dependencia de pertenencia¹⁶ sin modificaciones sustantivas visibles respecto de su concepción y su organización.

Desde el punto de vista de la distribución de los recursos y la selección de los beneficiarios, no se identificaron avances precisos en la especificación de criterios.¹⁷ La única referencia recogida fue a la puesta en marcha (en los últimos tres años) de un registro de beneficiarios de programas sociales —decisión administrativa que subraya el control sobre la persona que recibe el beneficio del programa, antes que el establecimiento de criterios de distribución equitativa y el control de su aplicación.

En este marco, se descarta la explicación del carácter residual y la falta de integración de estos programas por su baja incidencia en el presupuesto. En primer lugar, llegaron a significar casi 30% de los recursos destinados a asistencia social y, en segundo lugar, en Mendoza su incidencia presupuestaria fue similar —como puede observarse en el cuadro 1— y sin embargo las decisiones sobre política pública asistencial fueron distintas.

De acuerdo con los supuestos de partida, puede sostenerse que la persistencia del componente informalizante, y la falta de reglas claras y previsibles en materia de distribución de los recursos no redundan en una reducción de los costos de transacción ni refuerzan la confianza¹⁸ entre los actores (véase el anexo I).

A diferencia de Córdoba, en Mendoza no puede identificarse un programa arquetípico provincial anterior al proceso de descentralización; más bien, en las diferentes entrevistas realizadas¹⁹ y en los documentos provinciales revisados (Subsecretaría de Desarrollo Social,

¹⁶ Una vez, en 1995, cuando pasa a formar parte del Ministerio de Asuntos Institucionales y Acción Social (ley 8480) —al ritmo de la necesidades de equilibrio fiscal luego de la crisis de 1994 (Navarro, 2001)— y otra vez en 1999, cuando pasa a formar parte del Ministerio de la Solidaridad (producto del cambio de signo político del gobierno por primera vez en 16 años).

¹⁷ Ni en el proceso de revisión ni en las entrevistas se pudo acceder a la normatización de los criterios de acceso y distribución.

¹⁸ Se considera como medida de la confianza las expectativas que manifiestan en entrevistas unos actores sobre la "limpieza" y previsibilidad en la actuación de los otros actores involucrados.

¹⁹ Se realizaron entrevistas con dos ex funcionarios políticos y dos técnicos con más de 10 años de antigüedad en la función; con un intendente municipal, dos funcionarios municipales del área y con algunos representantes de una organización comunitaria.

CUADRO 1

CÓRDOBA Y MENDOZA: EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LOS FONDOS
PROSONU Y POSOCO EN EL GASTO EN PROMOCIÓN Y ASISTENCIA
SOCIAL PROVINCIAL, EN MILLONES DE PESOS DE 1997

| <i>Córdoba</i> | <i>1993</i> | <i>1994</i> | <i>1995</i> | <i>1996</i> | <i>1997</i> |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Asistencia y promoción social | 100 | 108 | 61 | 52 | 88 |
| Prosonu y Posoco | 12.2 | 12.5 | 13.2 | 13.5 | 13.5 |
| % Prosonu y Posoco | 12.2 | 11.6 | 21.6 | 26.0 | 15.3 |
| <i>Mendoza</i> | <i>1993</i> | <i>1994</i> | <i>1995</i> | <i>1996</i> | <i>1997</i> |
| Asistencia y promoción social | 71 | 32 | 38 | 38 | 49 |
| Prosonu y Posoco | 7.0 | 7.1 | 7.5 | 7.7 | 7.7 |
| % Prosonu y Posoco | 9.9 | 22.2 | 19.7 | 20.3 | 15.7 |

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias y de la Dirección Nacional de Programación del Gasto Social (1999) del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

1999a) se da cuenta de la existencia de múltiples programas asistenciales que cambiaban al ritmo de los gobiernos.

Aquí la imbricación de la transferencia de responsabilidades de la nación a las provincias con las prioridades políticas e instituciones provinciales derivó en una ruptura del componente informalizante de la matriz societal informalizante al punto de poder hablar de una matriz societal-formalizante.

En este caso, el proceso ha sido inverso; el programa arquetípico de asistencia social es contemporáneo al proceso de cambio institucional que dispara la descentralización de los programas nacionales y tiene como correlato local la descentralización de recursos y responsabilidades a los municipios. La referencia obligada es entonces: 1) el Programa Provincial Nutricional (PPN) el cual surge en 1991 y articula los diferentes recursos y prestaciones en materia de asistencia alimentaria y al cual se integran parte de los fondos de Prosonu y Posoco, y 2) la creación del Fondo de Inversión y Desarrollo Social (Fides, ley 6462) en 1995. Ambas iniciativas, a diferencia de lo que ocurre en Córdoba, pueden caracterizarse como programas focalizados que buscan la identificación precisa de beneficiarios con la pretensión de racionalizar el uso de los recursos, tal como se observa en la proliferación de manuales de gestión elaborados por ambos programas (Programa Provincial Nutricional, 1999 a y b; Subsecretaría de Desarrollo Social, 1998).

En 1991, en el marco del Ministerio de Salud y Acción Social, se creó el Programa Provincial Nutricional²⁰ (PPN), en el cual se integran los fondos del Pronosu, parte de los del Posoco y los del Programa Materno Infantil (PMI)—también nacional— con el objetivo de poner en marcha “las funciones que le incumben al Estado Provincial en materia de promoción y protección del estado nutricional de la población en situación de riesgo” (Subsecretaría de Desarrollo Social, 1999a). Este programa concentró la totalidad de las acciones de este tipo desarrolladas por las distintas dependencias mediante la creación de una unidad técnico-administrativa interministerial que unificó los recursos económicos y humanos (Subsecretaría de Desarrollo Social, 1999a). Se destaca su énfasis en la atención a las mujeres embarazadas y niños entre el nacimiento y los 14 años de edad, y la introducción de metodologías de focalización y de normas técnicas de ejecución de las diferentes líneas de acción (Subsecretaría de Desarrollo Social, 1999a). El PPN combinó componentes centralizados de gestión provincial —programa nutricional escolar, programa nutricional preescolar y programa materno infantil— con un componente de asistencia alimentaria familiar puesto en marcha por los municipios en el marco del proceso de descentralización de atribuciones que la Subsecretaría de Desarrollo Social llevó a cabo a partir de 1996.

Por su parte, en 1995 la provincia comenzó un proceso sustantivo de transformación de su área de acción social.²¹ Se creó la Subsecretaría de Desarrollo Social en el marco de la reforma del Estado y se reestructuraron sus competencias y modalidades de funcionamiento a partir de los lineamientos de la denominada gerencia social (Kliksberg, 1996). Realizó un proceso de reestructuración organizativo, administrativo y de la relación con la sociedad civil y los municipios. En primera instancia avanzó en el nivel de formalización, ya que el proceso supuso la normatización de mecanismos muy precisos de seguimiento y control de las acciones y los recursos, cuyos ejemplos más representativos

²⁰ Este programa incluye tres componentes básicos: programa materno infantil, programa nutricional preescolar y programa nutricional escolar (Subsecretaría de Desarrollo Social, 1999a).

²¹ Las transformaciones realizadas identifican como fundamentos la Cumbre Mundial de Desarrollo Social de 1995 y postulan como ejes de trabajo la integración y la equidad sociales, la distribución del ingreso, la disminución de la pobreza y la participación de la sociedad civil en la superación de la pobreza (Subsecretaría de Desarrollo Social, 1998; Vollmer y Beltrán, 1999).

fueron la creación del Fondo de Inversión y Desarrollo Social (Fides)²² y del Sistema Provincial de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (Sime-Sipiem; Subsecretaría de Desarrollo Social, 1999b). En segundo lugar, subrayó el establecimiento de reglas del juego claras para la vinculación con los dieciocho municipios que la componen, en un proceso de descentralización que comienza en 1996, durante el cual se les transfieren responsabilidades y recursos a partir del acuerdo de un criterio objetivo de distribución (en este caso, las necesidades básicas insatisfechas).²³ Este proceso incluyó la obligación municipal de la conformación de Consejos Sociales —integrados por organizaciones no gubernamentales del lugar, que se “formalizaron” en 1997 (decreto 2120/97) a través del “Régimen de descentralización de servicios sociales a municipios”—²⁴ para la asignación de los recursos transferidos, obligación que se plasma en convenios firmados entre la provincia y los municipios.

Desde el punto de vista de la selección de los beneficiarios, probablemente la característica más sobresaliente haya sido la elaboración de una modalidad estandarizada de identificación de niveles de riesgo familiar (conocida como ficha APS). Ésta se aplica obligatoriamente en cada uno de los municipios y programas como forma de medir las

²² Entre las líneas que se financiaban a través del Fides se encuentran: *a*) programas alimentarios, nutricionales y asistenciales, *b*) programas de creación de empleo temporal o de emergencia y de capacitación o reconversión laboral, *c*) programas de apoyo técnico a las micro y pequeñas empresas, cooperativas, mutuales y demás organizaciones socioeconómicas; *d*) proyectos sociales de fortalecimiento de la sociedad civil, infraestructura comunitaria, autogestión y atención de los servicios sociales. Por su forma de organización, el Fides se diseñó como una manera de agilizar los trámites de asignación de recursos, ya que daba autonomía a la Subsecretaría de Desarrollo Social para la asignación de los mismos (con los debidos controles, desde un consejo consultivo, que daba su visto bueno a la asignación de fondos, hasta un sistema de informes trimestrales a la legislatura) sin someterlos al circuito de la Ley de Contabilidad de la Provincia, aunque estaba conectado con este sistema (Subsecretaría de Desarrollo Social, 1998).

²³ Medida de la pobreza en hogares y población, aportada por los Censos de Población y Vivienda.

²⁴ Entre las principales innovaciones incluía el reconocimiento y fortalecimiento institucional de los consejos sociales, capacitación de las áreas sociales municipales, delimitación de las áreas de descentralización y mecanismos de rendición de cuentas al Tribunal de Cuentas Provincial, y homogeneización de sistemas de registro y seguimiento de información sobre programas y beneficiarios (Subsecretaría de Desarrollo Social, 1998; 1999b).

prioridades de acceso de los potenciales beneficiarios (Subsecretaría de Desarrollo Social, 1999b). En una notable diferencia con Córdoba, el control destaca la equidad y la estandarización de las condiciones de acceso.

Dadas las particularidades de este proceso se puede deducir, como contrapartida de la formalización y normatización de los criterios de distribución, una baja en los costos de transacción entre los actores que intervienen con efectos reforzadores de la confianza entre éstos. Como las condiciones de acceso son claras, la necesidad de "controlar" a los beneficiarios y la desconfianza se reducen (anexo II).

Las características de las persistencias y novedades de la matriz societal-informalizante en ambas provincias se esquematizan en el cuadro 2.

CUADRO 2

MATRIZ SOCIETAL-INFORMALIZANTE: RESULTADOS COMPARATIVOS
DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LAS PROVINCIAS
DE CÓRDOBA Y MENDOZA

| <i>Programas</i> | <i>Córdoba</i> | <i>Mendoza</i> |
|---------------------------------------|---|--|
| Asistenciales (Prosonu- Posoco) | <p>Matriz societal-informalizante</p> <p><i>Societal:</i> ejecución a través de organizaciones comunitarias y municipios</p> <p><i>Informalizante:</i> baja especificación de criterios de distribución de recursos y de selección de beneficiarios (inexistencia de normativa)</p> <p><i>Lógica de gestión política:</i> negociación bilateral con los municipios y organizaciones comunitarias (entrevistas a funcionarios y organizaciones comunitarias)</p> <p><i>Desintegración:</i> de estos programas del programa asistencia provincial por excelencia: el Paicor</p> | <p>Matriz societal-formalizante</p> <p><i>Societal:</i> ejecución a través municipios y organizaciones comunitarias</p> <p><i>Formalizante:</i> especificación de criterios para la distribución de recursos y definición de beneficiarios (manuales operativos del Programa Provincial Nutricional (PPN), creación del Fondo de Inversión y Desarrollo Social (Fides) decreto 2120/97 del "Régimen de descentralización de servicios sociales a municipios", incorporación de mecanismos de control ciudadano (consejos sociales)</p> <p><i>Lógica de gestión política societal:</i> media la instancia política de los municipios, pero se crean instancias de acuerdo con las organizaciones sociales: consejos sociales (decreto 2120/97, régimen de descentralización de los servicios sociales a los municipios)</p> <p><i>Integración:</i> del Prosonu y Posoco a los principales programas asistenciales Fides y PPN</p> |

EL FONAVI, LA MATRIZ PRIVATISTA-FORMALIZANTE

Para la descentralización de los fondos del Fonavi, la matriz privatista-formalizante, a diferencia de la societal-informalizante, se modifica en ambas provincias aunque en dimensiones distintas: en Córdoba podría hablarse de la implantación de una matriz privatista-informalizante y en Mendoza de la mutación hacia una matriz societal-formalizante.

De acuerdo con el cuadro 3 (y como probablemente ocurre en la mayoría de las provincias argentinas), en Córdoba la principal fuente de recursos para la construcción de viviendas ha sido el Fonavi. Si bien existe complemento a través de recursos propios, la contundencia de la incidencia del Fonavi demuestra que ésta es la operatoria por excelencia en materia de vivienda y urbanismo.

CUADRO 3

EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS FONAVI
EN EL GASTO PROVINCIAL EN VIVIENDA Y URBANISMO,
MILLONES DE PESOS DE 1997

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|----------------------------|------|------|------|--------|-------|
| Gasto vivienda y urbanismo | 70 | 71 | 44 | 37 | 48 |
| Fonavi | 39 | 48 | 42 | 56 | 51 |
| % tranf Fonavi | 55.7 | 67.6 | 95.5 | 151.4* | 106.3 |

* La subejecución de este presupuesto testimonia la retención de los recursos del Fonavi por parte de la provincia.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional de la Vivienda (1999) y de la Dirección Nacional de Programación del Gasto Social (1999) del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

En este sentido, Mendoza, como se observa en el cuadro 4, presenta una situación similar, razón por la cual se podrá postular, como para los programas asistenciales, que las diferencias en uno y otro caso deberán buscarse en las particularidades de la política pública provincial.

En Córdoba existen dos tipos de básicos de operatorias (modalidades) para la construcción de vivienda: créditos a los municipios —respecto de los que no se ha identificado normativa que dé cuenta de los criterios de distribución intraprovincial— y licitación a empresas de la construcción de viviendas terminadas (a las que se accede mediante créditos individuales) a través de los procedimientos de

CUADRO 4

EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS FONAVI EN EL GASTO PROVINCIAL EN VIVIENDA Y URBANISMO, MILLONES DE PESOS DE 1997

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|----------------------------|------|------|------|-------|------|
| Gasto vivienda y urbanismo | 35 | 41 | 46 | 36 | 56 |
| Fonavi | 27 | 34 | 28 | 39 | 36 |
| % tranf Fonavi | 77.1 | 82.9 | 60.9 | 108.3 | 64.3 |

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional de la Vivienda (1999) y de la Dirección Nacional de Programación del Gasto Social (1999) del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

contratación de obra pública. Sólo de forma residual y no sistemática, tal como se reveló en entrevistas realizadas,²⁵ se financia otro tipo de programas destinados a la recuperación de hábitat popular, la extensión de servicios públicos, la compra de terrenos, la relocalización de poblaciones, etcétera.

Esta tendencia puede reconstruirse claramente a partir de los datos de las auditorías sobre la utilización de los recursos del Fonavi que realiza en esta provincia la Subsecretaría de Vivienda de la nación. De acuerdo con esta información, destaca el predominio de la construcción de viviendas por demanda libre, antes que la descentralización a municipios o los créditos a entidades (gráfica 1).

Por otra parte, se observa que existe un alto grado de especificación en los criterios de acceso de los beneficiarios. Incluye criterios socioeconómicos, de propiedad, de ingresos, de conformación del grupo familiar y de nacionalidad²⁶ (Dirección Provincial de Vivienda, 2000). También prevé el establecimiento de un registro público de demanda de vivienda²⁷ —descentralizado a los municipios en 1996— y el acceso a las viviendas por parte de los inscritos mediante mecanismos de sorteo (Secretaría de Desarrollo Social, 1998). No obstante, no

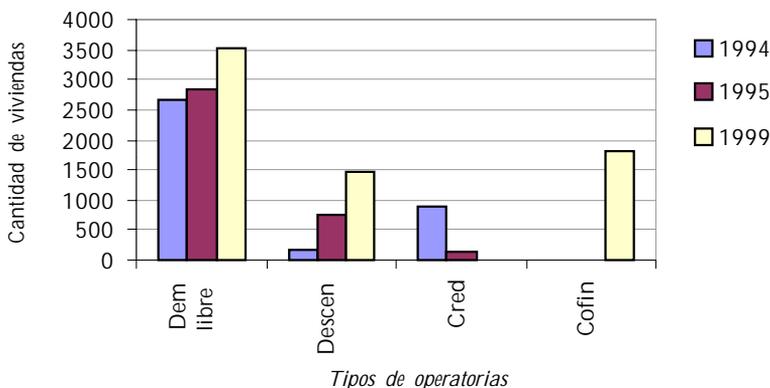
²⁵ A dos organizaciones no gubernamentales dedicadas durante más de 20 años a cuestiones de hábitat popular.

²⁶ El informe de Auditoría del Fonavi de 1997 (Secretaría de Desarrollo Social, 1998) estima que el ingreso promedio de una familia para acceder a una vivienda Fonavi en la provincia oscila entre \$670 y \$985 para las viviendas de demanda libre de dos y tres dormitorios respectivamente; entre \$655 y \$760 para las viviendas de estas características delegadas; y entre \$1 160 y \$1 420 para las cofinanciadas.

²⁷ Al que no se pudo acceder.

GRÁFICA 1

CÓRDOBA: TIPOS DE OPERATORIAS



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional de la Vivienda.

se detectaron criterios de distribución de recursos e identificación de beneficiarios en la operatoria con municipios.

En este punto es interesante destacar la combinación particular de persistencias y novedades en los componentes de la matriz. Mientras que en las operaciones vinculadas con la licitación de obra pública —componente privatista— se mantienen los rasgos formalizantes, en las operaciones descentralizadas a los municipios, la ausencia de criterios de distribución normatizados remite a una tendencia hacia la informalización (politización) en la distribución de los recursos. Estas imbricaciones particulares permiten denominar la lógica de ejecución de los recursos como privatista-politizada.

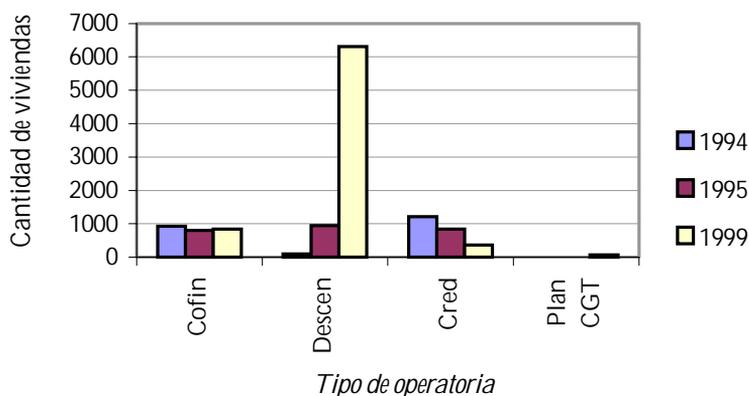
Podría concluirse, entonces, que en Córdoba la descentralización del Fonavi derivó en un aumento de la informalización en la distribución de recursos y en la selección de los beneficiarios, con un aumento en los costos de transacción y una mayor politización de la lógica de gestión en los casos en que la contraparte es el municipio —aunque se mantuvo básicamente la modalidad de ejecución privatista (anexo III).

Para la provincia de Mendoza, en cambio, la descentralización se constituyó en un cambio radical de las reglas de juego de una matriz privatista-formalizante hacia una matriz societal-formalizante.

En materia de distribución de los recursos, desde 1992 se dispuso la descentralización de las operaciones Fonavi a los municipios y se distribuyó el presupuesto de acuerdo con indicadores de necesidades básicas insatisfechas. De esta manera se intentó, por una parte, aumentar las responsabilidades municipales en la materia y, por otra, incentivar la participación de organizaciones sociales comunitarias en el proceso de construcción de viviendas.²⁸ Esta societalización (seguramente el cambio más importante en la matriz institucional de la provincia) se plasma en el aumento de las viviendas terminadas a través de créditos a entidades (descentralización) antes que a individuos, como puede observarse en la gráfica 2.

GRÁFICA 2

MENDOZA: TIPOS DE OPERATORIA



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional de la Vivienda.

²⁸ No obstante, en 1997 se destinan por la ley provincial 6528 (Parlamento de Mendoza) hasta un total de 20 000 000 de dólares de los recursos del Fonavi para el pago de las deudas por concepto de asistencia financiera proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y el Fondo Fiduciario para el Financiamiento Habitacional (art. 1). En el marco de esta misma ley (art. 9) se estipula que de los ahorros obtenidos, se destinará hasta un monto de \$4 500 000 para el financiamiento del programa de Emergencia de Empleo y Vivienda que pone en marcha la provincia como forma de responder al aumento del desempleo, monto que en 90% se distribuirá entre los departamentos de la provincia de acuerdo con los indicadores de necesidades básicas insatisfechas que establezca el Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Los municipios son la instancia estatal a la que se le transfiere la responsabilidad de asignación de los recursos y las organizaciones sociales son las instancias que presentan proyectos de mejoramiento habitacional como forma de obtener los recursos destinados a la vivienda.

Existe una tendencia hacia la utilización de criterios objetivos de distribución de los recursos de la provincia a los municipios, con lo que se reduce el espacio para la politización de esta instancia mediante la negociación bilateral; de esta manera, persiste el rasgo formalizante de la matriz.

A partir de la base de que la responsabilidad de la asignación la tienen los municipios, no se observó una definición a priori de las características de los beneficiarios de las operaciones. Es en la instancia local donde se opera la focalización. Sin embargo, no puede dejar de señalarse un cambio básico en la definición de los beneficiarios: éstos ya no son individuos, sino organizaciones comunitarias o barrios que asumen un crédito para el mejoramiento habitacional. De esta manera, la focalización no es individual, sino geográfica y colectiva.²⁹ No obstante este cambio, la ausencia de criterios de asignación podría interpretarse como una vía de informalización en sentido contrario a la operada en Córdoba.³⁰ En Mendoza se formalizan los criterios de transferencia intraprovinciales y se flexibilizan los de selección de beneficiarios, en tanto que en Córdoba se informalizan los criterios de distribución intraprovincial vinculados con los municipios y se precisan los criterios de acceso de beneficiarios en las operaciones de demanda individual.

En relación con este punto, la provincia se aleja de la modalidad de gestión económica al asumir una lógica de gestión social basada en la ejecución de recursos por parte de organizaciones sociales (cooperativas de vivienda, asociaciones vecinales, etcétera). Podría concluirse,

²⁹ Este cambio en la operación, como destaca la Auditoría Fonavi de 1997 (Secretaría de Desarrollo Social, 1998), lleva aparejada la desaparición de la modalidad de registro de demanda; los municipios y la organizaciones comunitarias son los principales responsables de la adjudicación.

³⁰ No obstante, de acuerdo con la Auditoría Fonavi de 1997 (Secretaría de Desarrollo Social, 1998), se identifican criterios de acceso por capacidad de pago. Si bien no se especifican los requisitos necesarios para acceder a una vivienda, se estima que para la modalidad de vivienda cofinanciada los ingresos familiares necesarios eran de 765 dólares y de 900 dólares para una vivienda de dos y tres ambientes, respectivamente, en tanto que para vivienda descentralizada oscilan entre 535 y 585 dólares. En dicho año no se registró construcción de viviendas por demanda individual.

entonces que en Mendoza la centralización del Fonavi derivó en una societalización del componente privatista y en una tendencia a la informalización en los criterios de selección de los beneficiarios, lo cual impacta en la reducción de los niveles de confianza entre los actores (anexo IV).

Desarrolladas cada una de las características de la descentralización en las dos provincias analizadas, podemos construir el siguiente cuadro comparativo:

CUADRO 5

MATRIZ PRIVATISTA-FORMALIZANTE: RESULTADOS COMPARATIVOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LAS PROVINCIAS DE MENDOZA Y CÓRDOBA

| <i>Vivienda (Fonavi)</i> | <i>Matriz privatista-con tendencia informalizante</i> | <i>Matriz societal-formalizante</i> |
|--------------------------|--|---|
| | <p><i>Privatista:</i> los principales ejecutores de los recursos son empresas constructoras</p> <p><i>Informalizante:</i> baja especificación de los criterios de distribución de recursos entre provincia y municipios y alta especificación de criterios de selección de beneficiarios</p> <p><i>Lógica de gestión económica politizada:</i> la prioridad en la asignación de recursos es la capacidad de pago del beneficiario. Predominio de negociación bilateral en la asignación de recursos a los municipios</p> | <p><i>Societal:</i> los principales ejecutores son las organizaciones sociales</p> <p><i>Formalizante:</i> alta especificación de criterios de distribución de recursos y baja especificación de criterios de selección de beneficiarios</p> <p><i>Lógica de gestión social:</i> la prioridad en la asignación de los recursos es el desarrollo comunitario</p> |

Ahora bien, una vez hecho el análisis acerca de las particularidades del proceso de descentralización, la sección que sigue intentará dar cuenta de las posibles razones que expliquen por qué un proceso igual en cada uno de los programas analizados tuvo efectos diferentes en cada provincia.

¿POR QUÉ?, QUIZÁ, QUIZÁ, QUIZÁ...

Como bien sabemos, en las ciencias sociales la posibilidad de dar cuenta del porqué de los hechos o acontecimientos dependerá de la perspectiva teórica adoptada, y tal explicación como máximo será pro-

tabilística. Sin embargo, más allá de los reparos anteriores se acepta el desafío de dar un paso más (a pesar de los riesgos que implica).

Tal como se afirmó en uno de los ejes del marco conceptual, una manera posible de comprender las reformas institucionales en las políticas sociales se da a través del análisis de su importancia estratégica para el proceso de reformas estructurales del país. Aquí se propone que el derrotero seguido por cada uno de los procesos de descentralización está vinculado con la concepción de las políticas sociales, la situación fiscal y la distribución territorial del poder político en las provincias.

Mientras que Mendoza es una provincia que llega al proceso de descentralización con una situación fiscal controlada, Córdoba por el contrario durante el periodo atraviesa una situación fiscal crítica.

Mendoza a mediados de la década de los noventa había desarrollado los aspectos más críticos de la reforma del Estado. Había privatizado empresas públicas y el Banco Provincial. En materia de salud y educación, fue pionera en la puesta en marcha de modalidades de gestión descentralizada de efectores; había desarrollado procesos de reestructuración administrativa y organizacional, y había echado a andar modalidades de *accountability* horizontal (Repetto *et al.*, 2000).³¹

El proceso de reforma del Estado en Mendoza ha estado signado por el criterio de eficiencia en la transferencia al sector privado y por el criterio de descentralización de responsabilidades, de poder y de recursos a los diferentes agentes estatales: municipios, hospitales, escuelas, organizaciones comunitarias, ciudadanos, etc. (Repetto, *et al.*, 2001).

Desde un punto de vista político, se sostendrá que esta situación se ha visto facilitada por el número de municipios. La provincia tiene 18 municipios (departamentos) y esta "división política" favorece una distribución razonable del poder y los recursos. Desde la provincia, coordinar, monitorear, evaluar y fortalecer la gestión de 18 municipios se torna una tarea absolutamente posible habida cuenta de que las mayores responsabilidades de ejecución fueron transferidas a éstos. Desde los municipios, dado su número e importancia relativa homogénea, la probabilidad de una buena capacidad de negociación e

³¹ Además de los ya citados consejos sociales, cabe destacar el programa de información al ciudadano, a través del cual se podía acceder por vía informática o personal a las principales decisiones provinciales, monitorear la ejecución presupuestaria, etcétera.

interlocución con la provincia (en este caso, con el Ministerio de Infraestructura y Medio Ambiente y con el Ministerio de Salud y Desarrollo Social) aumentan.

Por su parte, las cuentas provinciales, tal como lo demuestra el cuadro 6, tendieron a equilibrarse y el déficit fiscal (excepto en 1995) no superó los 92 millones de pesos.

CUADRO 6

EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN FISCAL DE MENDOZA 1992-1997,
MILES DE PESOS DE 1993

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|----------------------|--------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Total recursos | 849.09 | 1 012.94 | 1 150.62 | 998.22 | 1 082.55 | 1 212.50 |
| Total de erogaciones | 871.01 | 1 105.10 | 1 239.65 | 1 220.27 | 1 125.93 | 1 281.87 |
| Dif entre rec y erog | -21.92 | -92.16 | -89.03 | -222.05 | -43.38 | -69.37 |

FUENTE: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Córdoba presenta una situación distinta: ha sido una provincia de la oposición durante todo el proceso de descentralización y hasta 1995 —con la crisis fiscal sin precedentes que culmina en la renuncia del gobernador Angeloz— no problematiza la reforma de la administración pública provincial. De hecho, las principales empresas públicas permanecen en manos del Estado y las reformas administrativas, con el cambio de signo político del gobierno, no fueron significativas sino hasta 1999 (Navarro, 2001).³² En este escenario de “conservación”, las persistencias de las matrices después del proceso de descentralización pueden considerarse razonables.

Por otra parte, con sus 427 municipios y comunas, desde el punto de vista de la división política la situación de la provincia de Córdoba puede definirse como de atomización del poder. Este escenario, a diferencia del que prevalece en Mendoza (y más allá de la voluntad política al respecto), podría ayudar a explicar la tendencia a la cen-

³² Tal como lo señala Navarro (2001), pueden destacarse propuestas de privatización de las principales empresas estatales: Lotería Provincial, EPEC (empresa de energía) y Banco de la Provincia; puesta en marcha de un sistema de cuasi mercado en el sistema de seguro de salud provincial; modificación de la organización administrativa que introduzca la figura de las agencias; y desarrollo de una reforma de la constitución provincial en la que suprimió el senado.

tralización en la ejecución de los programas en análisis. Dada esta dispersión, la importancia relativa de los municipios es heterogénea, pasando de la ciudad de Córdoba con más de un millón de habitantes a comunas que no superan los 100. Para la provincia, los costos de coordinar, monitorear, evaluar y fortalecer la gestión de sus municipios son realmente altos, sobre todo si partimos de la base de la heterogeneidad de las capacidades de gestión de éstos. En tanto, para los municipios, la heterogeneidad dificulta un acceso y una interlocución equitativos con la provincia.

En cuanto a sus finanzas, Córdoba es una provincia con problemas fiscales de una magnitud mayor que los de Mendoza, tal como puede observarse en el cuadro 7.

Si tomamos en cuenta el escenario que constituyó la economía política de cada provincia para los procesos de descentralización aquí estudiados analíticamente, se puede sostener que los resultados fueron razonables.

Donde la provincia presentó una organización estatal dúctil al desarrollo de políticas innovadoras, una situación financiera controlada y una división política territorial acorde con una distribución adecuada del poder entre la provincia y los municipios, el proceso permitió perfeccionar y aprovechar la oportunidad de la descentralización y asimilar los programas a su propia política. Hubo una tendencia hacia la societalización de la matriz privatista-formalizante y hacia la formalización de la matriz societal-informalizante con la consiguiente baja de los costos de transacción entre los actores, como en Mendoza.³³

Donde la provincia presentó organización estatal tradicional, bajo el modelo de estado proveedor, una situación fiscal crítica, donde el denominador común ha sido la necesidad de ajuste presupuestario y prevalecieron criterios de gestión de políticas sociales centralizadas (programas asistenciales universales y vivienda como obra pública) en un escenario de división política territorial de atomización municipal, el resultado fue un aumento de la incertidumbre y por ende de los costos de transacción entre los actores. Característica que se manifiesta en el énfasis por el control de los beneficiarios antes que por la preci-

³³ En este escenario, no es ilógico pensar que no existe necesidad ni posibilidad de manejo discrecional de los recursos desde el punto de vista económico, porque las necesidades de financiamiento no son críticas y, desde el punto de vista político, porque esa estrategia le había permitido ganar por tercera vez consecutiva el gobierno provincial al Partido Justicialista.

CUADRO 7

EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN FISCAL DE CÓRDOBA 1991-1998,
MILES DE PESOS DE 1993

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Total de recursos y aportes | 1 063 761 | 1 612 766 | 1 896 879 | 2 101 746 | 2 218 128 | 2 138 374 | 2 421 321 | 2 510 557 |
| Total de erogaciones | 1 235 288 | 1 819 980 | 2 385 684 | 2 542 297 | 2 488 834 | 2 084 506 | 2 348 887 | 2 639 412 |
| Dif. recursos y erog. | -171 527 | -207 214 | -488 805 | -440 551 | -270 706 | 53 868 | 72 434 | -128 855 |

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

sión de los criterios de acceso. El componente formal de la matriz privatista-informalizante tiende a informalizarse y el societal-informalizante no se modifica.

Efecto también totalmente razonable si tomamos en cuenta que, desde el punto de vista económico, en un escenario de estrechez fiscal estos recursos se convierten en reservas coyunturales para paliar desequilibrios fiscales. Un buen ejemplo lo constituye la utilización de los fondos Fonavi como garantía del Banco Provincial ante el Banco Central de la República, lo cual derivó en su paralización durante 27.4 meses (Secretaría de Desarrollo Social, 1998). La tendencia hacia la falta de especificación de criterios objetivos de distribución, más que negligencia, puede constituirse en una estrategia.³⁴

Por ello podría sostenerse que, mientras en Mendoza la descentralización se constituyó en una oportunidad para disponer de recursos para profundizar una concepción de política asistencial socializante en Córdoba, donde la prioridad fue equilibrar la situación fiscal, y la crisis fiscal se agudizaba, se constituyó en un remedio para paliar la situación, en un recurso para moderar la crisis.

CONCLUSIONES

Llegada la difícil hora de sacar conclusiones, el desafío es casi —recurriendo nuevamente a Mallea— “un convite al extravío”. ¿Cómo compatibilizar las creencias personales con los resultados de la investigación sin perder honestidad intelectual? ¿Cómo explicar los resultados obtenidos, cuando desde un punto de vista personal una no se adhiere a una visión consonante con las ideas de Estado mínimo (y mercado máximo), pero tampoco a la inversa nostálgica?

Ante este dilema entre las creencias personales y la honestidad intelectual, se optó por compatibilizar ambas y de ahí surgen estas conclusiones.

En primer lugar se considera importante destacar —en relación con la imbricación entre las instituciones nacionales y provinciales en los casos aquí analizados— que, dadas las características de los proce-

³⁴ Por otra parte, desde el punto de vista político, esta modalidad de acumulación había resultado exitosa durante 16 años, razón por la cual no existían razones de peso para cambiarla.

sos de descentralización y de las matrices a las que se hizo referencia, las posibilidades de un cambio estuvieron vinculadas estrictamente con la situación provincial. En otras palabras, que las instituciones de las que dio cuenta este trabajo, así como la oportunidad y las características de la transferencia de responsabilidades entre la nación y las provincias aquí analizadas, no se constituyeron en un sistema de “incentivos” para cambios virtuosos, posibilidad que recayó fundamentalmente en las posibilidades provinciales.

Utilizando un lenguaje muy caro a la ciencia política se podría afirmar que el Estado nacional transfirió responsabilidades a las provincias de una manera tal que la incertidumbre sobre los resultados aumentó significativamente. En esta línea, es posible argumentar que la incertidumbre se multiplicó por veinticuatro.³⁵

En segundo lugar no puede dejar de señalarse que es en la combinación de concepción de las políticas sociales, distribución política territorial y situación fiscal de las provincias estudiadas en donde debe buscarse la explicación de los resultados aquí analizados. Sólo donde el equilibrio fiscal no fue la única prioridad, las cuentas estaban controladas y el régimen municipal facilitaba una distribución del poder político relativamente simétrica, la imbricación entre instituciones provinciales y programas descentralizados tendió a formalizarse y hacerse más societal, más concertada y menos privatista; donde ocurrió lo contrario no lo fue.

En tercer y último lugar —quizás ésta sea la reivindicación del espacio de las creencias personales con fundamento empírico— cabe puntualizar que: *a*) los resultados en Mendoza no derivaron en un Estado más débil, sino en uno que modificó sus funciones, pero mantuvo su capacidad de regulación, *b*) el mejoramiento de la situación fiscal se constituyó en una forma de optimizar los recursos del Fonavi, el Prosonu y el Posoco, y *c*) la división política territorial facilitó una distribución de poder y recursos acorde con el proceso.

También puede decirse que esa reforma, sumada a las características culturales y sociales de la provincia, derivó en un Estado más societal y menos privatista en sus formas de mediación, donde las organizaciones de todo tipo y los ciudadanos adquirieron mayor control sobre la tarea estatal. La propuesta y la normatización de los consejos sociales son un buen ejemplo.

³⁵ El número de provincias que componen la República Argentina es de 24.

Córdoba aparece como la contracara: a) la descentralización no ha estado acompañada de cambios importantes en la organización estatal; b) el desequilibrio fiscal es de gran magnitud, y c) la atomización de la división política territorial no facilita un proceso de distribución de poder y recursos. En este sentido, puede considerarse que las características de la organización del Estado privilegiaron las dimensiones de achicamiento y ajuste por encima de las formas de relación con la sociedad y su rol. En esta línea de argumentación cabría plantear que la forma de relación informal y privatista observada en los casos aquí analizados es justamente testimonio de las persistencias de esas modalidades de relación que, ante la urgencia de las reformas, no fueron revisadas. El Prosonu y el Posoco siguieron siendo residuales y no se integraron efectivamente a una estrategia provincial, y, respecto del Fonavi, siguió predominando la modalidad privatista de construcción.

Finalmente y, otra vez, debe señalarse que el estudio de la descentralización de las políticas sociales en países con estructura federal no puede ser ajena a la consideración de las particularidades locales (las que en última instancia moldearán los resultados), pero tampoco podrán perder de vista cuál es el lugar que el Estado nacional aspira a ocupar en las cuestiones vinculadas con la compensación de las desigualdades en su población. Parece que esta última consideración fue pasada por alto en la Argentina.

BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, Óscar, y Luis Beccaria. 2001. "El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina". *Desarrollo Económico*, 160, 40 (enero-marzo). Buenos Aires: IDES.
- Ansolabehere, Karina. 2002a. "Pedir peras al olmo: los programas de combate a la pobreza en perspectiva". Documento de trabajo 20. Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Ansolabehere, Karina. 2002b. "Persistencias e incentivos en la Argentina de los 90: los cambios institucionales en las políticas sociales". *Revista Venezolana de Gerencia*, 17 (enero-abril) Universidad de Zulia.

- Ansolabehere, Karina. 2002c. "Duelo, oportunidad e indiferencia... Historia sobre la descentralización en los 90", mimeo. México.
- Armesto, Alejandra. 1998. "Justicia por conveniencia. Demanda, selección, provisión y estructura de incentivo de reglas de distribución justa". Tesis de maestría en Ciencias Sociales. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Belmartino, Susana, Silvia Levín y Fabián Repetto. 2001. "Políticas sociales y derechos sociales: breve historia de un retroceso". *Socialis. Reflexiones Latinoamericanas sobre política social*. Rosario de Santa Fe: Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Flacso-Argentina, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (UNR), Ed. Homo Sapiens, pp. 53-85.
- Burky, Shahid, y Guillermo Perry. 1998a. *La larga marcha. Una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Mundial.
- Burky, Shahid, y Guillermo Perry. 1998b. *Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*. Washington: Banco Mundial.
- Buthet, Carlos. 2002. "Políticas sociales concertadas en la ciudad de Córdoba, 1992-1999". Ponencia presentada en el Regional Civil Society Forum on Poverty and Social Development, GTZ-ALOP, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1996. "Proyecto Programas Sociales Focalizados. Informe final", mimeo. Buenos Aires.
- Congreso de la Nación. 1989. Ley 23767. Buenos Aires.
- Congreso de la Nación. 1991. Ley 24049. Buenos Aires.
- Congreso de la Nación. 1992. Ley 24130. Buenos Aires.
- Congreso de la Nación. 1995. Ley 24464. Buenos Aires.
- Consejo Nacional de la Vivienda. 2000. *Resúmenes de Auditoría Fonavi 92-99*. Buenos Aires.
- Cortés, Rosalía, y Adriana Marshall. 1999. "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los 90". *Desarrollo Económico*, 39, 154. Buenos Aires: IDES.

- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. 1995. *Distribución de recursos de origen nacional a las provincias*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- Dirección Provincial de Vivienda. 2000. *Condiciones de acceso a las prestaciones de vivienda*. Córdoba: Ministerio de Obras Públicas.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol. 1979. *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Falleti, Tulia. 2001. "Federalismo y descentralización educativa en Argentina. Consecuencias no queridas de la descentralización del gasto en un país federal", mimeo. Chicago.
- Filmus, Daniel. 1998. "La descentralización educativa en el centro del debate". *La Argentina que viene*. Compilado por Alado Isuani y Daniel Filmus. Buenos Aires: Flacso, Norma, UNICEF.
- Fleury, Sonia. 1999. "Políticas e sistemas sociais em transformação na América Latina". *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*, 1 (octubre). Buenos Aires.
- Fundación Capital. 1999. "Ranking Social Provincial", mimeo. Buenos Aires.
- Granovetter, Mark. 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of the Embeddedness". *American Journal of Sociology*, 91, Chicago: University of Chicago, 481-510.
- Hall, Peter, y Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies*, 44, 5 (diciembre). Cambridge: Political Studies Association, 936-957.
- Isuani, Alado, y Daniel Filmus, comps. 1998. *La Argentina que viene*. Buenos Aires: Flacso, Norma, UNICEF.
- Isuani, Alado. 1992. "Política social y dinámica política en América Latina ¿nuevas respuestas para viejos problemas?". *Desarrollo Económico*, 32, 125 (abril-junio). Buenos Aires: IDES.
- Kliksberg, Bernardo. 1996. *La pobreza, un tema impostergable*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Legislatura de la Provincia de Mendoza. 1997. Ley 6462. Mendoza.
- Legislatura de la Provincia de Mendoza. 1997. Ley 6528. Mendoza.
- March, James, y Johan Olsen. 1997. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Minujín, Alberto. 1999. "Acerca de un país que le cuesta soñar. Empobrecimiento y sociedad argentina". *Temas Sociales*, 1. Buenos Aires: Fundación Andina y Grupo Sophia, 41-40.
- Navarro, Mario. 2001. "Las reformas de segunda generación en la provincia de Córdoba". Ponencia presentada al Congreso Latinoamericano de Sociología, Antigua Guatemala, mimeo.
- North, Douglas. 1995. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- North, Douglas. 1998. "Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción". *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*. Compilado por Sebastián Saiegh y Mariano Tommasi. Buenos Aires: Eudeba, pp. 97-112.
- Olson, Mancur. 1995. *La lógica de la acción colectiva*. México: Limusa.
- Orlansky, Dora. 1998. "Las políticas de descentralización". *Desarrollo Económico*, 151, 38. Buenos Aires: IDES, 827-844.
- Orlansky, Dora. 1999. "Haciendo democracia operativa". *Estudios Sociales*, 16 (primer semestre). Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 111-130.
- Poder Ejecutivo de la Provincia de Córdoba. 1984. Decreto 124. Córdoba.
- Poder Ejecutivo de la Provincia de Mendoza. 1997. Decreto 2120. Mendoza.
- Powell, William, y Paul Di Maggio, comps. 1999. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Programa Provincial Nutricional. 1999a. *Manual operativo de implementación de las prestaciones alimentarias en establecimientos escolares*. Mendoza: Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

- Programa Provincial Nutricional. 1999b. *Manual operativo de implementación de las prestaciones en establecimientos infantiles y comunitarios*. Mendoza: Ministerio de Salud y Desarrollo Social.
- Przeworsky, Adam. 1995. *Democracia y mercado*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Repetto, Fabián, Horacio Rodríguez Larreta, Karina Ansolabehere, Gustavo Dufour, Carina Lupica y Fernanda Potenza. 2001. "Transferencias de recursos para programas alimentarios a las provincias: un análisis de lo sucedido en los años 90". Documento de trabajo. Buenos Aires: CEDI y Grupo Sophia.
- Rodríguez Larreta, Horacio, y Gonzalo Robredo. 1999. *El desafío de la igualdad*. Buenos Aires: Ed. Temas, Grupo Sophia.
- Secretaría de Desarrollo Social. 1993. *Informe de auditoría Fonavi 1992*. Buenos Aires: Subsecretaría de Vivienda.
- Secretaría de Desarrollo Social. 1995. *Informe de auditoría Fonavi 1994*. Buenos Aires: Subsecretaría de Vivienda.
- Secretaría de Desarrollo Social. 1998. *Informe de auditoría Fonavi 1997*. Buenos Aires: Subsecretaría de Vivienda.
- Secretaría de Programación Económica y Regional. 1999. *Caracterización y evolución del gasto público social*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- Senén González, Silvia. 2000. *Argentina: actores e instrumentos de la reforma educativa, propuestas del centro y propuestas de la periferia*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Universidad de General San Martín.
- Skoopol, Theda. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stahl, Karin. 1994. "Política social en América Latina. La privatización de la crisis". *Revista Nueva Sociedad*, 131 (mayo-junio). Caracas: Ed. Nueva Sociedad.
- Steinmo, S., Katleen Thelen y F. Longstreth. 1992. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Subsecretaría de Desarrollo Social. 1998. *Plan de Acción 1998. Políticas, programas, descentralización, financiamiento*. Mendoza: Fides, Subsecretaría de Desarrollo Social.
- Subsecretaría de Desarrollo Social. 1999a. Informe general de gestión del Programa Provincial Nutricional-Periodo 1996-1999. Programa Provincial Nutricional, mimeo. Mendoza.
- Subsecretaría de Desarrollo Social. 1999b. *Plan de Acción. Desarrollo Social*. Mendoza: Subsecretaría de Desarrollo Social.
- Tilly, Charles. 2000. *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.
- Vollmer, María Inés, y Julián Beltrán. 1999. "Reforma del estado y política social en Mendoza", mimeo. Mendoza.

Recibido en junio de 2002
Aceptado en febrero de 2003