

Revista

# APORTES

*para el Estado y la  
Administración Gubernamental*

---

## RAUCH: MUNICIPIO, DESARROLLO Y EMPLEO

UNA SÍNTESIS POSIBLE

Jorge Petreigne(\*) y Pedro Espondaburu (\*\*)

Junto a la amenaza permanente de la incertidumbre y del cambio constante, la sociedad globalizada trae consigo la oportunidad de rescatar el rol preponderante que los Gobiernos Locales merecen como protagonistas de sus procesos de desarrollo.

Así lo exigen los indicadores de impacto y eficacia en la aplicación de políticas públicas y en la utilización de recursos, que tanto se declama y tan poco se ejecuta. Pero también lo impone el ejercicio de una verdadera convicción democrática transformadora; ya que, sin una creciente presencia activa de lo local, la democracia languidece. Por tanto, es el tiempo ineludible de desandar el camino institucional desde los centros hacia los Municipios.

Todos los diseños institucionales conllevan un perfil conceptual y cualitativo que le otorgan identidad. Por eso, creemos que estamos entrando en una etapa histórica en la que *resulta imperioso cambiar el enfoque con el que se ha venido considerando institucional, política y financieramente a los Municipios argentinos, para procurarles una nueva identidad.*

En el marco de ese proceso, es preciso reunir esfuerzos en dirección a consolidar la concepción que define al *Municipio como un verdadero Gobierno Local Autónomo, cuya función primordial debe ser promover el Desarrollo Humano (social) y motorizar el progreso con equidad.*

Sin pretender agotar las variables que pueden intervenir en la agenda para un nuevo marco institucional de los Municipios argentinos, nuestro aporte meramente indicativo, puede sintetizarse en la siguiente proposición: *el Desarrollo Local debe ser concebido como algo más que el mero crecimiento económico, pues implica muchas otras dimensiones del marco social.*

No deja de ser triste que la entrada al nuevo milenio nos sorprenda enunciando propuestas que parecen obvias; pero el retroceso continuo de la calidad de vida de millones de personas obliga a reeditar a futuro un objetivo que ya debió haberse alcanzado largamente en Argentina.

De este modo, quienes dirijan los municipios deben comprender que existen dimensiones sociales irrenunciables que deben integrar un verdadero proceso de Desarrollo Local.

Desde esta concepción general, durante los últimos 5 años se llevaron a cabo en Rauch los Programas que a continuación se detallan:

- **Programa Integral de Tratamiento y Reciclado de Residuos Sólidos Urbanos:** El Municipio de Rauch comprendió la trascendencia de realizar previamente un trabajo de sensibilización comunitaria para transmitir lo que se proponía concretar. Para ello, se abordaron acciones en los campos de la educación formal y no formal que capacitaron especialmente a

docentes y a 250 estudiantes de educación media, que fueron los encargados de socializar los fines del Programa.

Más tarde, cuando el Municipio decidió acudir a un crédito del Banco Mundial de 380 mil dólares para ejecutar el Proyecto se encontró con que las 9 carpetas a completar durante el trámite de solicitud ante la Unidad Ejecutora Provincial estaban dirigidas a consultoras. *El Municipio decidió asumir la tarea con su propio equipo de funcionarios y, con el asesoramiento de la citada Unidad, alcanzó los objetivos y obtuvo el crédito.*

La Planta funciona desde abril de 1998 con un fuerte apoyo comunitario en lo referido a la separación domiciliaria de los residuos. Los quince trabajadores permanentes, previamente entrenados para la tarea, hacen el resto.

Tras las sucesivas visitas de auditores del Banco Mundial a nuestra planta, esa institución la recomienda como referencia a tener en cuenta por los países latinoamericanos. Por eso, en los últimos días de octubre de 2001 funcionarios del Gobierno del Estado brasileño de Río Grande do Norte (Natal y Piauí) y profesionales especializados de la Universidad Pública Federal con asiento en el mismo Estado se interiorizaron respecto al modelo de gestión instrumentado.

Uno de los ejes centrales de los gobiernos municipales de Rauch, ha sido su constante búsqueda de trabajo conjunto con la distintas Universidades Nacionales. De ese modo, desde 1994 se han firmado Convenios Marco de Cooperación Institucional con las Universidades Nacionales de La Plata, del Centro de la Provincia de Buenos Aires y Tecnológica Nacional, para realizar las siguientes acciones:

- **Programa Preventivo de Relevamiento de Factores Predisponentes de Enfermedades Cardiovasculares:** Realizado en conjunto con la Universidad de La Plata, consistió en obtener una *muestra domiciliaria que alcanzó a más de 2 mil personas, cifra que -sobre una población de 16 mil habitantes- constituye un registro altamente representativo.*

- **Promoción y apoyo municipal sostenido a Nuevas Ofertas Educativas de Nivel Superior:** Importa una fuerte apuesta a la educación como herramienta central para la integración socio-laboral a través de carreras como Tecnicatura Universitaria en Pymes, Analista en Calidad de Alimentos y Enfermería que articulan la actividad docente de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y del Instituto Superior de Formación Docente y Técnica N° 70. Desde ahora, más de setenta familias rauchenses tienen la posibilidad de que sus hijos accedan gratuitamente a estudios de nivel superior y conozcan la cara real de la igualdad de oportunidades educativas, que -de otro modo- quizá nunca hubieran podido disfrutar.

- **Fondo Municipal de Desarrollo Industrial:** Con créditos a 60 meses sin interés y con la apoyatura para la Formulación y Evaluación de Proyectos que brindan los equipos especializados de la Universidad Nacional del Centro, el Fondo es una fuerte señal del compromiso local con la generación de empleo industrial y genuinamente productivo. Desde 1999, ha desembolsado 200 mil dólares para la instalación de cinco nuevas industrias en el Sector Industrial Planificado de Rauch, que cuenta con el reconocimiento de la Provincia a través del Decreto 2865/00. Son fábricas de film de polietileno, gaseosas y jugos, silos e implementos agrícolas y de alimentos balanceados para vacunos que, junto a una Planta de Extracción de Miel construída conforme a las exigencias que el SeNaSA impone para garantizar pureza, dieron empleo a alrededor de cuarenta personas en los últimos 30 meses. En la historia de Rauch -zona predominantemente dedicada a la ganadería de cría- es la primera vez que en tan poco tiempo comenzaron a operar tantas empresas industriales

- **Programa de Educación Vial y Ordenamiento del Tránsito:** Ejecutado junto a la Universidad Tecnológica Nacional (La Plata), muestra la decisión de prevenir accidentes y educar a la población para mejorar el uso de los espacios públicos.

- **Centro de Día para la Tercera Edad:** Es un factor de desarrollo del sector más desprotegido de la población argentina que privilegia a personas sin jubilación o con jubilación mínima y ofrece actividades multidisciplinarias (alfabetización, asistencia psicológica, gimnasia, huerta, cerámica y contención personal).

El Centro pudo construirse debido a la vigencia entre 1990 y 2000 del Programa de Percepción Tributaria Descentralizada del Impuesto Inmobiliario Rural que concibió el gobernador Alejandro Armendáriz y puso en marcha su sucesor Antonio Cafiero.

Dicho Programa posibilitó que los municipios que firmaron convenios con la Provincia destinaran a obras de infraestructura social una parte del aumento que se lograra sobre el promedio de recaudación histórica del tributo.

Entre 1990 y 2001, lo recaudado en Rauch por el Impuesto Inmobiliario Rural creció del 55 al 82 por ciento, lo cual posibilitó construir el Centro al que de lunes a viernes concurren sesenta y cinco personas, estando su almuerzo y transporte a cargo del Municipio.

- **Programa de Viviendas para Personas de la Tercera Edad:** Las unidades se entregan en comodato y constituyen una muestra de desarrollo con equidad social. Ya han sido construídas 28 viviendas que, mediante sorteo, fueron entregadas a otros tantos beneficiarios. Es interesante consignar que el sector de la Tercera Edad se estima en alrededor del 12 por ciento de la población de Rauch.

- **Jardín Maternal Municipal:** Alberga a niños de de 45 días a 3 años y da prioridad a aquellos cuyas madres son indigentes o trabajan fuera del hogar. Al Jardín concurren de manera permanente 65 niños, que se alimentan conforme a una dieta personalizada que determina el médico a cargo.

- **Centro Municipal de Servicios al Viajero:** La idea de su creación surgió al ver que, durante el verano, los viajeros paraban a descansar a la sombra en otros espacios. Así se pensó en generar un centro de servicios, información general y venta de productos locales.

Instalado a la vera de la Ruta 30-50, está equipado con baños duchas, cambiadores para bebés y teléfono. Además, brinda Información Turística y cuenta con puestos para la venta de alimentos y artesanías producidas por más de 100 microempresarios locales. El Centro forma parte de una estrategia de desarrollo y posicionamiento del Municipio con alta participación social.

El Municipio construyó un bonito edificio con las comodidades señaladas y convocó a microempresarios y artesanos. Con cada uno se firmó una Carta Compromiso que establece las obligaciones de cada parte. El Municipio corre con los gastos de energía, empleados y seguridad. Durante esta etapa los participantes no pagan canon alguno hasta establecer con certeza el giro de cada uno. Es interesante señalar que desde su apertura, ocurrida el 1 de enero de 2000, pasaron por él 17 mil visitantes, siendo la mitad de ellos no residentes en Rauch, y se facturaron más de 36 mil dólares.

Existe un control diario planillado que registra a cada visitante y sus solicitudes o sugerencias. También se registran las ventas, lo que permite saber que el 74 por ciento de ellas corresponde a alimentos.

El Centro es una forma interesante de autoempleo para más de 100 rauchenses que en él participan.

- **Programa Municipal de Empleo Productivo (Promep):** *Destinado a subsidiar el empleo formal en actividades industriales, comerciales, agropecuarias y de servicios, permitió -con una inversión del 1,4% del Presupuesto- generar y consolidar 63 empleos durante 1999. Además, si se considera a cónyuges y cargas de familia de los beneficiarios, el Programa posibilitó incluir en el Sistema de Seguridad Social a 141 personas que no poseían cobertura. Si se evalúa el impacto en el empleo y la cobertura social que implica, puede afirmarse que el grado de inclusión social alcanzado por este Programa supone una buena performance vinculada al desarrollo social.*

En un país como Argentina que ha desplazado hacia la informalidad a alrededor del 75 por ciento de los trabajadores autónomos y a más del 45 por ciento de los asalariados, con la ausencia de la cobertura de salud que eso implica, un programa como el ProMEP indica que pueden ejecutarse políticas públicas locales orientadas a la equidad y la inclusión.

● **Programa Municipal de Empleo Doméstico:** En la misma línea conceptual del ProMEP, este Programa se pondrá en marcha a fines de 2001. Propuesto por el Departamento Ejecutivo y aprobado por el Honorable Concejo Deliberante, tiende a incluir en el sistema de seguridad social y a través de un subsidio municipal a un buen número de trabajadoras/es del servicio doméstico.

Los programas e iniciativas que se han descripto son ejemplos de casos reales impulsados en los últimos años por sucesivos Gobiernos Municipales de Rauch que promueven y privilegian claramente el Desarrollo Social (humano) y no sólo el económico.

Como bien dice Kliksberg, *las inversiones en capital humano y capital social y el mejoramiento de la equidad, además de fines en sí mismo desde la perspectiva de las sociedades democráticas, son necesarias para que el crecimiento económico pueda tener bases firmes*.

En torno a las dificultades que suelen observar las gestiones de los Gobiernos Municipales argentinos, no podemos evitar mencionar la muy notoria inequidad existente en la distribución del Gasto Público entre los distintos niveles estatales.

Por eso, en un país donde se habla tanto de federalismo, creemos que una forma de ejecutarlo es comenzando a cumplir con la siguiente premisa: *federalizar la gestión estatal incluye aumentar la participación municipal en el Gasto Público*.

La historia muestra claramente como los municipios fueron la primera y natural forma de organización social comunitaria. Los posteriores procesos de organización institucional que terminaron por configurar al Estado, asignaron entidad a las provincias y al Estado Federal, a través del reconocimiento jurídico.

Por ello, resulta difícil comprender cómo hemos llegado hasta aquí con la distribución de recursos públicos que muestra la Argentina.

Puede sorprender que, hasta donde llega nuestro conocimiento, en los últimos 40 años, la participación de los municipios en el Gasto Público Total Argentino nunca superó el 10 por ciento. De ahí que si nos preguntaran acerca de la Forma del Estado argentino, *podríamos afirmar que nuestro sistema es Federal en la Constitución y casi Unitario en la distribución del Gasto*.

Al respecto, parece necesario propiciar la consolidación de regímenes provinciales de Coparticipación Municipal que fijen, con rango constitucional, un porcentaje de la recaudación provincial para ser asignada a los municipios, como un mínimo pasible de ser aumentado.

Asimismo, como consideramos a la honradez intelectual como un pilar de la democracia, es bueno reconocer que participamos firmemente de aquellas propuestas que señalan que, *además de demandar más autonomía y mayores recursos, los municipios deben generar sus propias políticas públicas*. A ese respecto, es común escuchar los justos reclamos de intendentes y funcionarios sobre las limitadas competencias de muchos municipios, como sobre la comentada centralización de recursos y programas.

Pero también es cierto que muchas veces se advierte en algunas autoridades municipales una actitud desmedida de espera de transferencias de soluciones desde los gobiernos centrales. Y está demostrado que los municipios, aún con poco recursos, pueden generar políticas propias con buenos resultados.

Por eso, aunque está bien reclamar recursos y programas, suele ser mejor dirigir energías para diseñar y ejecutar políticas propias que, aun modestas, pueden ser efectivas.

Es posible que el reconocimiento de mayores facultades y recursos a los Municipios sea más rápido, si los actores que los representan demuestran iniciativa propia y capacidad para generar acciones y programas locales.

Gestar políticas locales desde un prisma de observación que privilegie el Desarrollo Social (humano) y que tengan a la innovación y la creatividad como sus insumos preponderantes, bien puede ser compatible con los esfuerzos de los gobiernos centrales y con la obtención de resultados positivos.

Para completar nuestro muy acotado conjunto de comentarios, queremos formular tres aportes finales para incluir en la agenda de discusión acerca de los nuevos perfiles de los municipios:

- *Propiciar una legislación que garantice la representación institucional de los Municipios en los Entes Reguladores de los Servicios Públicos:* Al momento en que esto se escribía no estaba en nuestro conocimiento que los municipios argentinos tendrán representación institucional en las estructuras de estos Entes.

Como es obvio, la eficiencia o no en la prestación de los servicios públicos de uso generalizado por parte de las empresas beneficiarias del proceso de privatizaciones se proyecta con sus efectos sobre la generalidad de los municipios argentinos. Por ello, creemos que todo aquel ámbito institucional del Estado que, como los municipios, se relaciona directamente con el funcionamiento de los servicios debe estar representados en los organismos encargados de su control.

- *Desarrollar Fondos de Garantías Municipales que obren como complemento de los que a ofrezcan las Provincias y la legislación nacional de Fomento de las Pymes:* Quien conozca la situación de la micro y la pequeña empresa argentina sabe que no siempre el problema del crédito lo constituye la tasa de interés. Hay veces que una pequeña empresa puede soportar la carga de un crédito a las tasas existentes. Sólo que no puede obtenerlo. Y la dificultad suele radicar en las garantías que se piden.

Lo que aquí se propone abordar es cómo podrían los Municipios intervenir de forma complementaria (a las garantías que aporte el empresario, o un Fondo Provincial si existiese) para -con muy poca afectación de recursos propios y moderada toma de riesgos- contribuir a achicar la brecha que suele separar la exigencia bancaria/financiera de la posibilidad empresaria.

- *Promover las adecuaciones de los Regímenes Municipales provinciales a lo establecido en el artículo 123 de la Constitución Nacional, en aquellas provincias donde la omisión produce una fuerte colisión con el Principio de Supremacía Constitucional que consagran los artículos 31 y 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.*

Como es de público conocimiento, existen provincias (Mendoza, Buenos Aires) que no han tomado nota institucional de la Reforma de la Constitución Nacional de 1994. Desde entonces, merced al artículo 123 de la C.N. ha cambiado el status y el marco de competencias que corresponden a los municipios argentinos. La falta de reconocimiento de esta situación por parte de algunas constituciones provinciales, no sólo colisiona con el principio de Supremacía Constitucional argentino, sino que priva injustamente a muchos municipios de desarrollar -sin dificultades de control formal- políticas para las cuales la Carta Magna Nacional los habilita claramente.

Para finalizar, creemos que si se generalizaran algunas de las líneas conceptuales que aquí se proponen, tal vez muchos municipios adquirirían la entidad que necesitan para seguir honrando el sentido efectivo de su existencia ante sus ciudadanos.

Así también, uno de nuestros anhelos más profundos podría transformarse en realidad y comenzar a integrar lo que, desde hace mucho tiempo, debió haber sido la conjunción primordial de la normalidad socio-política de la Argentina.

(\* ) Intendente Municipal de Rauch (Provincia de Buenos Aires)

(\*\* ) Director de Promoción y Desarrollo de la Municipalidad de Rauch