

**DOCUMENTOS Y APORTES  
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Y GESTIÓN ESTATAL**

Documentos y Aportes en Administración

Pública y Gestión Estatal

ISSN: 1666-4124

jvigil@fce.unl.edu.ar

Universidad Nacional del Litoral

Argentina

Carné, Martín

Análisis de los recursos presupuestarios del departamento ejecutivo municipal de Santa Fe para implementar programas habitacionales y de empleo dirigidos a la población asentada en villas de emergencia (2011–2015)

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 17, núm. 29, 2017, pp. 101-130

Universidad Nacional del Litoral  
Santa Fe, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337554400004>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# 4

## ANÁLISIS DE LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS DEL DEPARTAMENTO EJECUTIVO MUNICIPAL DE SANTA FE PARA IMPLEMENTAR PROGRAMAS HABITACIONALES Y DE EMPLEO DIRIGIDOS A LA POBLACIÓN ASENTADA EN VILLAS DE EMERGENCIA (2011–2015)

**Martín Carné** (\*)

Universidad Nacional del Litoral / CONICET

### RESUMEN

En base a Cuentas de Inversión del Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) de la ciudad de Santa Fe, el trabajo analiza la magnitud y la procedencia de los recursos presupuestarios destinados a implementar programas habitacionales y de empleo para la población asentada en villas de emergencia. Así, la investigación da cuenta de las capacidades estatales *internas* que refieren a disponibilidad de recursos financieros por parte del DEM. El documento recupera aportes de la perspectiva escalar para explorar cómo actores de las escalas nacional (Estado) o global inclusive (organismos internacionales de crédito, OIC) pueden condicionar las intervenciones del DEM. En este sentido, a pesar de que más de la mitad de sus recursos presupuestarios proceden de recaudaciones fiscales operadas conjuntamente por los estados nacional y provincial, la evidencia muestra que el DEM santafesino pudo instrumental y solventar programas habitacionales y laborales de su propio diseño conceptual para atender la situación de los habitantes de villas de emergencia.

### PALABRAS CLAVE:

capacidades estatales, programas habitacionales y de empleo, villas de emergencia.

### ABSTRACT

Based on Investment Accounts of the Municipal Executive Department (MED) of Santa Fe, the paper analyzes the magnitude and sources of budgetary resources to implement housing and employment programs aimed to shantytown population. With this, the research seeks to account for the *internal* state capacities, particularly those related to the availability of financial resources. The document recovers theoretical contributions of spatial scale perspective to explore how actors from national (State) or global scale (international lending agencies) may condition political interventions of the MED. In this sense, even though more than half of their budgetary resources come from tax revenues operated by both federal and provincial states, the evidence show that the santafesinian MED could implement and fund housing and employment programs of their own conceptual design directed to attend the situation of the shantytown population.

101

### KEY WORDS:

state capacities, housing and employment programs, shantytowns.

(\*) E-mail: carnetes@hotmail.com

RECEPCIÓN: 10/12/16

ACEPTACIÓN FINAL: 24/08/17

## 1 INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Entre los trabajos centrados en la categoría de *capacidades estatales* —aun cuando la disparidad de conceptualizaciones no sea menor— existe cierto grado de consenso en reconocer que la misma puede desdoblarse en dos grandes dimensiones de análisis: *capacidades internas* o *administrativas* por un lado y *capacidades políticas* o *infraestructurales* por otro. Mientras las primeras abarcan los recursos financieros, humanos y organizacionales con los que cuenta el Estado (en su conjunto o en algunas de sus áreas), las segundas remiten a los mecanismos que orientan su interacción tanto con actores no estatales como con actores estatales de otras escalas jurisdiccionales. Este esquema se acercaría así a la noción de *autonomía enraizada* que Evans (1996) popularizara hacia mediados de los años noventa, la cual contribuye a analizar no sólo la fortaleza financiera de los estados para alcanzar fines prefijados sino también las destrezas de sus cuadros técnicos y la experticia para institucionalizar canales y lazos relativamente permanentes y fluidos de diálogo y negociación con variados interlocutores para así incrementar, en última instancia, la legitimidad y eficacia de sus intervenciones.

En el plano de las investigaciones académicas centradas en el estudio de los estados locales, la perspectiva teórica de las capacidades estatales ha te-

nido no obstante una débil articulación con la línea de pesquisas que recoge la relevancia de las *escalas espaciales* en tanto órdenes reguladores en los que diferentes actores (estatales y no estatales) luchan por asegurar su reproducción y condiciones de poder. En efecto, la escala de los territorios locales<sup>2</sup> ha sido generalmente tratada (desde la politología vernácula al menos) como un dato dado, una unidad o recorte naturalizado, un constructo explicable por el dinamismo de los actores «nativos» que la habitan. Las lecturas que, por el contrario, invitan a pensarla como resultado disputado y provisorio de decisiones y estrategias de actores que se desenvuelven relacional y simultáneamente en distintas escalas (*micro, meso y macro o local, nacional y global*), han sido más bien marginales. De tal modo, el análisis de elementos condicionantes de las capacidades que los estados locales pueden apuntalar quedó en un cono de sombras.

En este escenario (y tomando un caso concreto), el presente trabajo se aboca a explorar uno de los componentes de las capacidades estatales *internas o administrativas*: los recursos presupuestarios del DEM de la ciudad de Santa Fe afectados —durante el período 2011–2015— a la implementación de programas habitacionales y de empleo dirigidos (de modo no excluyente) a la población asentada en villas de emergencia. En su cuantía, evolución y procedencia, estos recursos indican, *ceteris paribus*, el margen de maniobra y/o la autonomía que disponen las correspondientes oficinas estatales para afrontar la provisión de bienes y servicios asociados a este tipo de intervenciones. La hipótesis planteada inicialmente, vinculada con la perspectiva analítica escalar, sostenía que en materia habitacional y de empleo los programas llevados adelante por el DEM santafesino para atender este segmento poblacional habrían contado con un financiamiento proveniente mayoritariamente del Estado nacional a través de programas como «Programa federal de construcción de viviendas/techo digno», el «Programa federal de urbanización de villas y asentamientos precarios» y/o las Oficinas de Empleo, por mencionar unos pocos ejemplos. Así, el Estado nacional demostraría su vigencia para condicionar —al menos en parte— la naturaleza y los alcances de las intervenciones del DEM (por los recursos que este último dejaría de invertir en tales áreas y que podría orientar hacia otras finalidades). Sin embargo, la evidencia analizada muestra que fue el DEM santafesino el nivel estatal que más contribuyó a financiar los programas habitacionales y de empleo implementados en el recorte temporal bajo estudio. Por tal motivo, el trabajo procura explorar y caracterizar este fenómeno.

La investigación encuentra justificación en distintas razones. En primer lugar, en la magnitud de la población que habita las villas de emergencia de Santa Fe<sup>3</sup>, su endeble inserción ocupacional y el riesgo que la afecta, ya

que, en algunos casos, sus precarias viviendas ocupan zonas potencialmente inundables de la ciudad (cuenca del río Salado hacia el oeste, márgenes de la laguna Setúbal hacia el este, río Santa Fe hacia el sur). En segundo lugar, no existen —llamativamente— antecedentes académicos locales o de la región que analicen la evolución —en términos absolutos y relativos— de los recursos presupuestarios asignados a este tipo de programas por parte del DEM de la ciudad, ciudad que es —nada más y nada menos— capital y segundo núcleo urbano del territorio provincial homónimo. Por último —y no menos importante—, el campo de estudios sobre capacidades estatales se nutre de un rico debate conceptual que, no obstante, no guarda proporciones con el menor nivel relativo de investigaciones empíricas disponibles, necesarias por cierto para testear los alcances de las formalizaciones teóricas. Así, este trabajo aporta a atenuar una significativa carencia que caracteriza a dicho campo.

Las fuentes de información analizadas son las Cuentas de Inversión<sup>4</sup> del DEM correspondientes a los ejercicios presupuestarios de los años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, años no sólo recientes (lo que ofrece un panorama actualizado de la cuestión) sino también correspondientes a similares períodos de gobierno de autoridades de los estados municipal, provincial y nacional.

El trabajo comienza recuperando los principales antecedentes teóricos en torno a la categoría capacidades estatales, su dimensión *interna* o *administrativa* y el rol de los recursos presupuestarios en la definición de lo que puede hacer el Estado en materia de programas de gobierno<sup>5</sup>. A continuación se bosquejan los principales ejes que conforman la perspectiva escalar de las dinámicas espaciales, sociales, económicas e institucionales para ilustrar con ellos cómo actores —en principio de diferentes escalas— se involucran en relaciones de poder que definen posibilidades y límites de acción para cada una de las partes<sup>6</sup>. Luego se detalla la procedencia según jurisdicción estatal de los recursos presupuestarios del DEM así como las áreas del gabinete en las que ellos son distribuidos. Esto no sólo informa las prioridades definidas por las autoridades del DEM sino los pilares endógenos o exógenos sobre los que se apoya la recaudación del municipio. En cuarto lugar, se caracteriza brevemente el nivel cuantitativo de la población santafesina asentada en villas, la ubicación de éstas dentro del ejido urbano y se identifican también los programas de gobierno que —desde los planos habitacional y de empleo— tienen a esta población como uno de sus *target*<sup>7</sup>. Asimismo, se ponen en relación los recursos presupuestarios pagados en el marco de tales programas con los recursos presupuestarios totales pagados por el DEM para así estimar la relevancia asignada a estas intervenciones. El trabajo concluye con un balan-

ce de las fortalezas y debilidades que, desde la perspectiva de los recursos presupuestarios destinados a paliar la privación material de grupos sociales vulnerables, caracterizan al DEM de la ciudad de Santa Fe.

## 2 CAPACIDADES ESTATALES Y RECURSOS PRESUPUESTARIOS

En términos generales, las capacidades estatales refieren a qué y cómo hace el Estado para alcanzar determinados propósitos. Se observa que desde esta aproximación, los estados son actores que pueden perseguir con relativa autonomía objetivos propios y no pasivas arenas en las cuales otros actores extra-estatales dirimen sus intereses, aún cuando esto puede ocurrir (Jessop, 1999). Repetto ofrece un buen punto de partida al definir las capacidades estatales como:

«la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas» (Repetto, 2004:8)<sup>8</sup>.

En contextos de reformas de Estado<sup>9</sup>, la categoría en cuestión cobró visibilidad hacia mediados de los años '90 al reconocerse tanto los límites del mercado para una coordinación social legítima y eficiente como la necesidad de recuperar y resituar al Estado «en primer plano» y así motorizar el desarrollo económico, coordinar y disciplinar actores involucrados en la acumulación económica (Fernández et al., 2006) y apuntalar la integración social, entre otras tareas<sup>10</sup>. Vale destacar que las capacidades en cuestión no se predicen del Estado como un actor unificado sino para cada una de las diferentes agencias (y sus entornos sociales) que lo componen y para determinadas áreas de políticas (Rey, 2011).

Ampliando lo señalado en la Introducción, gran parte de los trabajos que nutren el campo de estudios de las capacidades estatales (Repetto, 2007; Alonso, 2007; Lattuada y Nogueira, 2011; Rey, 2014; Fernández y García Puente, 2013) coinciden en señalar que la categoría se constituye por dos componentes analíticos: a) capacidades *internas* o *administrativas* del Estado, donde éste es considerado fundamentalmente en tanto aparato burocrático (conjunto compuesto por el nivel disponible de recursos financieros, la experticia técnica y calidad de organización de los recursos humanos) y b) capacidades

infraestructurales o políticas, donde el énfasis recae en los estilos y procedimientos que el Estado fija hacia afuera para relacionarse sinérgicamente con estados de otras jurisdicciones territoriales y/o actores no estatales. La complementación de ambas dimensiones permitiría pensar un Estado con autonomía financiera y conceptual, con maniobrabilidad para definir objetivos y cursos de acción propios evitando presiones externas y la captura por parte de intereses sectoriales o corporativos y, a la par, un Estado también que no queda aislado en sus decisiones sino que logra que las mismas reflejen en alguna medida su conexión, su enraizamiento en los intereses, los conocimientos y los recursos de una pléthora de actores no estatales que de este modo se vuelven partícipes del proceso de diseño e implementación de cualquier política pública (Fernández et al., *op. cit.*)<sup>11</sup>.

Señalada la importancia de estas dos dimensiones, algunos autores consideran no obstante que el logro de capacidades *internas* o *administrativas* (esto es, financiamiento adecuado y continuo, recursos humanos en cantidad y calidad y pautas de organización para estos últimos que redunden en una producción propia y autónoma de diagnósticos y propuestas de gobierno) es un requisito *sine qua non* para aspirar a condiciones de gobernabilidad (Rodríguez Gustá, 2007) ya que sin ellas habría, como se dijo, una mayor exposición a riesgos de captura estatal por parte de intereses facciosos y/o predatores. Desde esta mirada, generalmente se le atribuye particular relevancia a la conveniencia de contar con un cuerpo de funcionarios à la Weber (profesionales reclutados en base a criterios meritocráticos, con adecuadas competencias técnicas y autonomía conceptual-operativa). Sin embargo, los recursos presupuestarios en disponibilidad del Estado (o cualquiera de sus agencias consideradas por separado) cobran un lugar preponderante en la medida en que determinan o marcan un umbral poco elástico a las acciones que puede efectivamente emprender. Presupuestos flacos por lo general se traducen en prestaciones (provisión de servicios y/o bienes públicos) básicas o mínimas por parte de las estructuras estatales, afectando en consecuencia a la población que más necesita de ellas.

Dichos recursos a los que puede echar mano el Estado remiten a la pregunta acerca de cómo éste produce sus ingresos, qué capacidad tiene para extraer recursos de la sociedad y sobre quiénes hace recaer la tributación, cuestiones que a su vez no sólo implican negociaciones políticas con diversos actores sociales sino que, en países federales, varían según la jurisdicción estatal sea comunal/municipal, provincial o nacional y los arreglos alcanzados en materia de coparticipación de los tributos que cada una de ellas recauda. Tales arreglos, a su vez condicionan las capacidades extractivas de las instan-

cias estatales locales, las que generalmente se apoyan en las transferencias de los anteriores, careciendo así de potestades e incentivos para fortalecer el propio aparato extractivo (Balán, 2014).

En síntesis, antes de pasar a analizar algunas de las propiedades constitutivas del enfoque escalar, como bien resumiera Skocpol, «los medios del Estado para captar y emplear recursos financieros nos dicen más que cualquier otro factor individual sobre sus capacidades actuales para crear o reforzar sus organizaciones, para contratar personal, para lograr apoyo político, para subvencionar iniciativas económicas y para financiar programas sociales» (2007:183).

### **3 LA PERSPECTIVA ESCALAR: PRINCIPALES RASGOS Y PUENTES DE VINCULACIÓN CON EL CAMPO DE LAS CAPACIDADES ESTATALES**

La categoría analítica de escalas proviene de la Geografía Económica. Surgió en los años setenta y se nutrió de claves teóricas del «sistema–mundo», con exponentes como I. Wallerstein y T. Hopkins, procurando dar cuenta de las transformaciones constatadas tanto en el capitalismo fordista–keynesiano como en la morfología y funciones del Estado nacional para regular la reproducción social.

Las escalas consisten en particulares configuraciones espaciales (*micro*—local—, *meso*—nacional— y *macro*—global—), cuyos actores, contenido y tipo de interrelaciones están en constante redefinición en función de las relaciones de poder que se entablan entre esos mismos actores (Swyngedouw, 2010) tanto en un plano horizontal (actores de una misma escala) como vertical (actores de distintas escalas).

De modo complementario, acordando con Fernández, ellas deben ser pensadas como «representaciones espaciales del funcionamiento social llevadas adelante a partir de un proceso interactivo de los actores [estatales y no estatales]. Con dicho proceso, se delimitan —en un contexto histórico dado— determinados campos espaciales a los que [tales actores] dan ciertos contenidos no sólo simbólicos sino también materiales, ligados a la asignación de competencias legales, facultades laudatorias, recursos económicos, etcétera» (2010:306). Vía conflicto y consenso, algunos actores logran imponer tales representaciones a otros actores y así promueven esquemas de interpretación compartidos, esquemas que hacen de superficie de inscripción a sus estrategias y maniobras de poder.

Si bien las escalas territoriales nunca permanecen del todo sedimentadas o «fijadas», cierta estabilización relativa permite reconocer el establecimiento

de jerarquías entre ellas. Generalmente, los actores ubicados en las escalas geográficas de mayor tamaño (las figuras de círculos concéntricos o «muñecas rusas» son ilustrativas al respecto) determinan con sus recursos y decisiones a los actores situados en escalas más pequeñas. En este sentido, desde un nivel meso-escalas, el Estado nacional argentino, en una típica forma *top-down*, históricamente ha tendido a definir —por acción u omisión, de hecho o conforme a derecho— buena parte de las funciones y competencias de los estados subnacionales, condicionando así el tipo de capacidades *infraestructurales* y de autonomía *internal* que éstos han podido desarrollar. A modo de ejemplo, en los años de industrialización sustitutiva, los estados locales actuaron preponderantemente como receptores pasivos de lineamientos planificados desde un Estado nacional regulador (en materia de educación, infraestructura, salud o vivienda, entre otras), careciendo así de necesidades y/o estímulos para fortalecer sus propias capacidades. Por el contrario, tras la reforma *neoliberal* operada en los años noventa y la redefinición funcional del Estado nacional, debieron asumir responsabilidades por el gobierno de nuevas esferas de intervención, lo que volvió ineludible robustecer sus capacidades de maniobra, buscar apoyo en la sociedad civil (e incluso en actores globales como los OIC) y disputar con los estados provincial y nacional una mayor y regular disponibilidad de recursos económicos, técnicos y humanos.

108

Sin embargo, no siempre los resultados de esta estilizada secuencia han representado mayor autonomía de los estados locales para diseñar e implementar programas y/o políticas públicas propias. Distintos factores —competencias legales<sup>12</sup>, insuficiencia de recursos económicos, inapropiada dotación burocrática, afinidades partidarias, alternancias políticas que obstaculizan la formación de memorias institucionales (Bertranou et al., 2004)— han conducido a que muchos DEM, en no pocas oportunidades, encuentren conveniente apoyarse —deliberadamente o no— en el menú de opciones que ofrece el Estado nacional (o los OIC) en materia de, por ejemplo, programas de empleo, hábitat, producción, medio ambiente, aún a costa de resignar autonomía conceptual y decisoria (Chiara y Di Virgilio, 2005).

Estas prácticas quizás permiten a los DEM «salir del paso» en lo inmediato, aunque potencialmente reproduzcan en forma crónica condiciones de debilidad en términos de capacidades estatales. Escenarios de este tipo pueden resentir tanto el arraigo y/o enraizamiento de las políticas públicas en atributos y particularidades locales como las posibilidades de incentivar e impulsar un entramado local de actores con los cuales, desde el DEM, intentar la construcción de sinergias a mediano y largo plazo.

Así, contra los numerosos discursos que suponen al territorio local como ámbito explicable por el desempeño de jugadores «nativos», «internos», es recomendable reconocer que la articulación inter-escalas de numerosos «jugadores» *micro, meso y macro* es la que finalmente impacta en las propiedades de tales territorios, siendo esos mismos «jugadores» quienes estratégicamente se reparten distintas competencias y funciones (Peck, 2002). A modo ilustrativo, el recordado conflicto que años atrás mantuviera el Gobierno nacional con los productores agrícolas y sus organizaciones en torno al nivel de la alícuota aplicable a la soja en concepto de derechos de exportación derivó en que aquél cediera el 30% de lo recaudado por este ítem a los municipios del Interior del país (ver nota 16), mejorando decididamente el componente «recursos financieros» en las capacidades *internas* de estos últimos. O bien en otra arena, el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (PRO.CRE.AR) impulsado por el Gobierno nacional reconfiguró la fisonomía de los territorios locales a partir de contribuir a expandir la urbanización y paliar el déficit habitacional, desatando en esa misma escala conflictos para los municipios, conflictos asociados —entre otros aspectos— a cómo financiar la ampliación de la prestación de servicios públicos.

Recapitulando, el potencial explicativo que guarda la categoría capacidades estatales se incrementa al imbricarse con las claves teóricas que aporta la perspectiva escalar. El aspecto relacional que ésta recupera y destaca, inscribe a las capacidades de todo Estado (municipal, provincial, nacional) en un juego contingente y fluctuante de relaciones de poder, las que por definición son asimétricas. Si bien el tamaño de las escalas «importa» y contribuye a delimitar jerarquías entre ellas, tales relaciones de poder atraviesan vertical y horizontalmente las escalas reconfigurando roles, funciones y potestades de los diversos actores involucrados, proceso del que no quedan exentos los estados y sus capacidades *internas e infraestructurales*.

Las manifestaciones concretas de este juego pueden rastrearse en las Cuentas de Inversión, tarea que procede a continuación.

## **4 PRINCIPALES RASGOS DE LA ESTRUCTURA DE RECURSOS Y GASTOS PRESUPUESTARIOS**

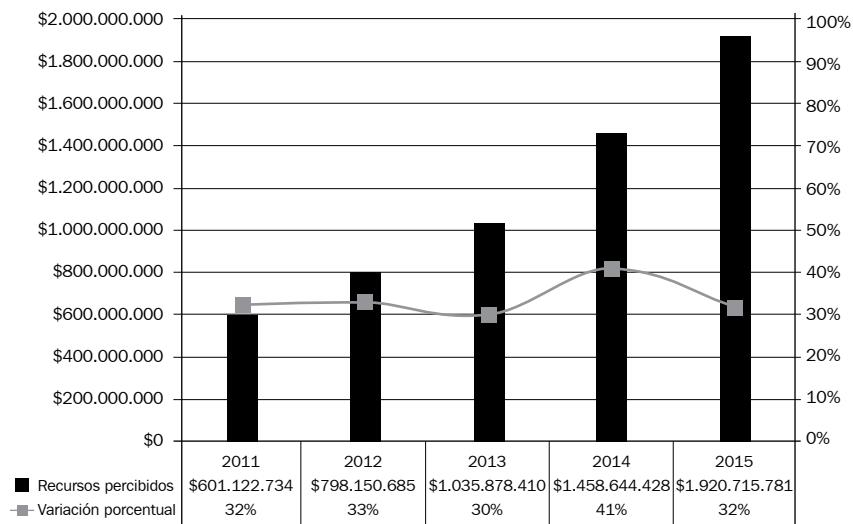
Las Cuentas de Inversión son un instrumento —contemplado a nivel constitucional, por leyes orgánicas de municipios y comunas o por cartas orgánicas municipales— en virtud del cual los Poderes Ejecutivos o DEM exponen a las Legislaturas, Concejos Deliberantes y Tribunales de Cuentas el origen y destino

final de los recursos presupuestarios de un ejercicio determinado. Ellas son «el medio idóneo para verificar el real cumplimiento por parte del órgano ejecutivo de lo normado en la ley de presupuesto y constituye una herramienta primordial para el análisis y evaluación de la gestión gubernamental»<sup>13</sup>.

Del análisis de las Cuentas de Inversión del DEM de la ciudad de Santa Fe para el período 2011–2015, se observa en primer lugar que los recursos que efectivamente percibió crecieron en torno al 30% interanual, con excepción de año 2014, cuando tal crecimiento alcanzó casi el 41% (ver Gráfico 1).

### Gráfico 1.

Nivel y evolución porcentual de los recursos percibidos por el DEM de la ciudad de Santa Fe. 2011–2015



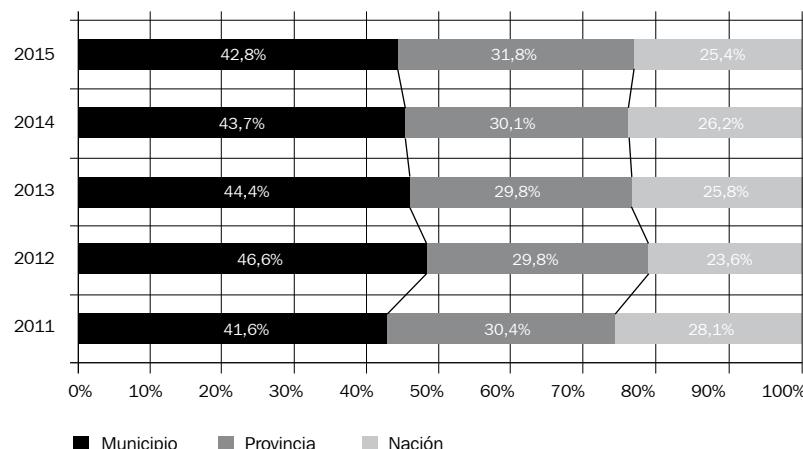
**Fuente:** elaboración propia en base a Cuentas de Inversión del DEM de la ciudad de Santa Fe. Disponibles en: [www.santafeciudad.gov.ar/gobierno/transparencia/politica\\_presupuestaria.html](http://www.santafeciudad.gov.ar/gobierno/transparencia/politica_presupuestaria.html)

Un segundo rasgo destacado es la alta participación que tienen los recursos recaudados tanto por el Estado provincial como por el nacional, que luego coparticipan. Para toda la serie, la suma de ambos nunca estuvo por debajo del 50% del total de recursos, hecho que no sólo marca una restricción no menor a la autonomía financiera municipal sino que también ilustra sobre el margen de

maniobra del que aquéllos disponen para orientar intervenciones en la escala territorial local. Si bien el mayor peso porcentual en cuanto a procedencia/origen de recursos le corresponde efectivamente al propio municipio<sup>14</sup>—quien explica entre el 41% y el 47% de los mismos según el año—, el Estado provincial<sup>15</sup> coparticipó entre el 29% y el 32% de los recursos municipales, mientras que su par nacional hizo lo propio en magnitudes que oscilaron entre el 23% y el 28%<sup>16</sup> (ver Gráfico 2).

### Gráfico 2.

Composición porcentual de los recursos percibidos por el DEM de la ciudad de Santa Fe según jurisdicción estatal de procedencia. 2011–2015



**Fuente:** elaboración propia en base a Cuentas de Inversión del DEM de la ciudad de Santa Fe.  
Disponibles en: [www.santafeciudad.gov.ar/gobierno/transparencia/politica\\_presupuestaria.html](http://www.santafeciudad.gov.ar/gobierno/transparencia/politica_presupuestaria.html)

En cuanto a la distribución por áreas del DEM de los recursos pagados, la Tabla 1 muestra a las Secretarías de Desarrollo Social y Obras Públicas y Recursos Hídricos como las más beneficiadas al momento de cancelar pagos. Es también de destacar la creciente magnitud de los recursos destinados a pagar deuda. A la par, la tabla también ilustra las nuevas áreas que entre 2011 y 2015 el DEM fue incorporando a su estructura burocrática (Secretarías General, de Educación, Salud y la Agencia Santa Fe Hábitat) para afrontar diferentes requerimientos de gobierno.

**Tabla 1.**

Distribución porcentual de los recursos pagados según áreas del DEM.  
2011–2015

DEM – Áreas	Participación porcentual				
	2011	2012	2013	2014	2015
Intendencia	2,3	0,4	0,3	0,4	0,4
Gobierno	5,5	4,4	4,4	4,5	4,4
Hacienda	6,0	6,0	6,2	6,4	6,3
Obras Públicas y Recursos Hídricos	15,3	15,5	14,9	15,6	16,6
Control	7,9	6,8	6,9	7,0	6,6
Producción	1,6	1,8	2,1	2,2	3,2
Cultura	5,0	2,7	2,8	2,9	2,9
Desarrollo Social	27,7	22,5	23,6	19,9	19,9
Planeamiento	3,5	2,8	3,0	3,0	3,3
Comunicación	0,9	1,5	1,6	1,9	1,6
Gestión de Riesgos	0,3	0,2	1,3	1,4	1,4
Fiscalía	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
Sindicatura	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Deuda	13,7	14,3	12,6	13,2	12,3
Obligaciones del Tesoro	8,9	8,4	9,0	10,2	10,3
Control Transporte Público	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Secretaría General	0,0	3,2	1,3	1,3	1,2
Educación	0,0	3,9	4,4	4,5	4,8
Secretaría de Salud	0,0	1,5	0,6	0,5	0,5
Derechos Ciudadanos	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3
Tribunal de Faltas		1,1	1,2	1,2	1,2
Ente Mercado Norte		0,0	0,0	0,0	0,0
Agencia Coop. Inversiones y Com. Ext.		0,0	0,1	0,0	0,0
Agencia Santa Fe Hábitat		1,7	2,3	2,4	1,7
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

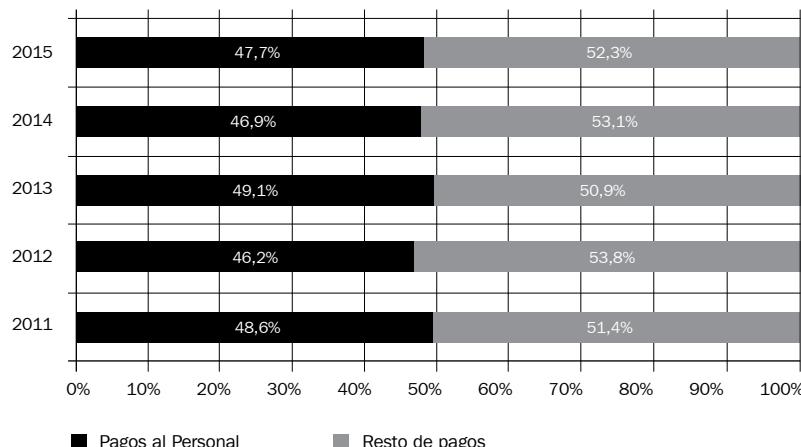
112

**Fuente:** elaboración propia en base a Cuentas de Inversión del DEM de la ciudad de Santa Fe.  
Disponibles en: [www.santafeciudad.gov.ar/gobierno/transparencia/politica\\_presupuestaria.html](http://www.santafeciudad.gov.ar/gobierno/transparencia/politica_presupuestaria.html)

Un último aspecto a considerar refiere al peso que los gastos en Personal tienen en relación a los gastos totales del DEM de la ciudad. El Gráfico 3 muestra que a lo largo de la serie esta participación se ubicó en valores próximos al 50%. Aun no siendo particularmente alta, sin dudas esta incidencia restringe el nivel posible de gastos tanto corrientes como de capital (compras de maquinarias y equipos, servicios como la ejecución de obras de infraestructura), restricción que se acentúa si se considera que el DEM destina además entre un 13% y un 14% de los recursos percibidos al pago de deuda contraída.

### Gráfico 3.

Participación porcentual de los pagos realizados en concepto de Personal sobre el total de pagos del DEM de la ciudad de Santa Fe. 2011–2015



**Fuente:** elaboración propia en base a Cuentas de Inversión del DEM de la ciudad de Santa Fe.  
Disponibles en: [www.santafeciudad.gov.ar/gobierno/transparencia/politica\\_presupuestaria.html](http://www.santafeciudad.gov.ar/gobierno/transparencia/politica_presupuestaria.html)

113

Recapitulando lo expuesto en este numeral, se concluye que durante el período 2011–2015, los recursos percibidos por el DEM crecieron nominalmente acompañando (o superando en algunos años, como 2014) los incrementos de precios reconocidos por diversos índices<sup>17</sup>, manteniéndose así constantes en términos reales, o incluso con una ligera alza. En cuanto a su procedencia, algo más del 50% de aquéllos provino de jurisdicciones estatales superiores: en promedio, aproximadamente 30% del Estado provincial y 26% del Estado nacional. También en promedio, un poco elástico 47,5% de los recursos se destinó al pago de agentes municipales. Los principales destinos de pago para los fondos percibidos fueron Desarrollo Social, Obras Públicas y Recursos Hídricos y Deuda. En este orden, si analíticamente —siguiendo a Fernández et al., *op. cit.*— las áreas del DEM fuesen clasificadas en áreas a) de *gobierno*, a cargo de ejercer el poder de policía y garantizar condiciones de seguridad (comprendería secretarías como Gobierno, Control, Gestión de Riesgos, Planeamiento); b) económicas, las que administran, sostienen y expanden el proceso de producción y acumulación (Hacienda, Producción, Agencia de Cooperación para las Inversiones y el Comercio Exterior) y c) de *legitimación social*, que cualifican las condiciones

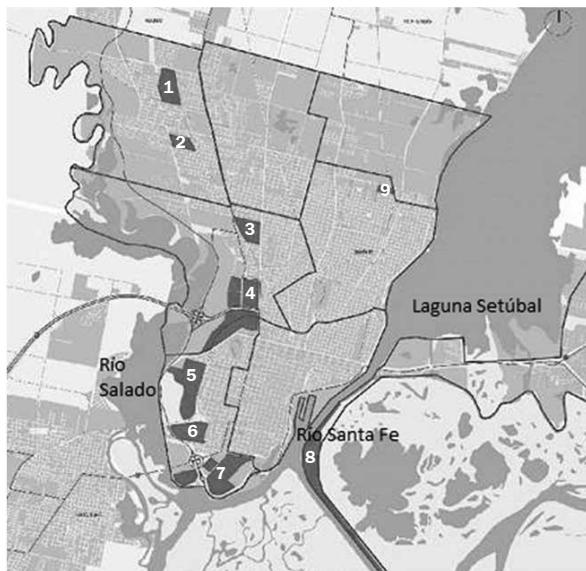
sociales de reproducción (Desarrollo Social, Obras Públicas y Recursos Hídricos, Educación, Salud, Cultura, entre otras), estas últimas serían las que mayor participación han tenido en el reparto de recursos del DEM santafesino.

## 5 LA POBLACIÓN DE LAS VILLAS DE EMERGENCIA Y EL ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA EN MATERIA DE PROGRAMAS HABITACIONALES Y DE EMPLEO

En la ciudad de Santa Fe, si bien no existen datos oficiales, la población que habita villas de emergencia asciende aproximadamente a sesenta y ocho mil personas<sup>18</sup>, las que se distribuyen en villas como las de Yapeyú, Villa Hipódromo, Barranquitas, Santa Rosa de Lima, Villa Oculta, El Abasto y Coronel Dorrego. En el ejido urbano, ellas ocupan (principal mas no exclusivamente) la franja oeste de la ciudad, próxima a la margen este del río Salado<sup>19</sup> (Figura 1).

**Figura 1.**  
Localización de las principales villas de emergencia  
de la ciudad de Santa Fe

114



**Fuente:**  
Programa de Intervención Integral de Barrios.  
Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2015).

**Nota:**  
1. Yapeyú;  
2. Acería;  
3. Villa Hipódromo;  
4. Barranquitas;  
5. Santa Rosa de Lima;  
6. San Lorenzo;  
7. Centenario-Varadero Sarsotti;  
8. Alto Verde;  
9. Coronel Dorrego.

La situación habitacional y laboral de esta población constituye uno de los aspectos más urgentes de la llamada *questión urbana* (Catenazzi y Quintar, 2009; Cravino, 2009). Una situación marcada, entre otros aspectos, por el inadecuado acceso a servicios públicos y por viviendas precarias (en cuanto a superficie disponible, capacidad de alojamiento, materiales de construcción, estado dominial) que condicionan la diferenciación de servicios domésticos (alimentación, higiene, descanso, recreación) y se prestan al hacinamiento, la promiscuidad sexual, la incertidumbre sobre eventuales desalojos y déficits de confort que predisponen a sus habitantes a conductas «alejadas» de las socialmente convalidadas. Una situación en la que la frecuente inactividad económica, la realización esporádica de changas y el desempleo por tiempo prolongado que suele caracterizar a parte de esta población resiente la obtención de ingresos (que hacen a su reproducción material) y las funciones de socialización que se ligan al empleo (estructuración de rutinas, asunción de deberes y obligaciones, reconocimiento de la autoridad y la jerarquía, a modo de ejemplos —Carné, 2014—).

### 5.1 EL ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA

Una forma de analizar cómo interviene el Estado local en materia habitacional y de empleo sobre este recorte poblacional consiste en estimar qué proporción de recursos presupuestarios le destina. Las Cuentas de Inversión consultadas a tal fin permiten discriminar a nivel de cada Secretaría del DEM los programas que para el período 2011–2015 la han tenido por población objeto<sup>20</sup>, la magnitud de los recursos efectivamente pagados en el marco de tales programas así como las jurisdicciones estatales que aportaron a dichos pagos.

La Tabla 2 muestra la información correspondiente al año 2011. El nivel de dinero pagado por los nueve programas implementados representó el 3,3% de los gastos totales del DEM. Destaca como rasgo general (que se repite a lo largo de toda la serie) la mayor cantidad de programas que procuraron atender la situación laboral (seis) por sobre el número de los destinados a la problemática habitacional (tres), algo en principio atribuible a la magnitud de los gastos que cada tipo de intervención requiere. En el primer año del período analizado, la participación del municipio en el total de gastos realizados por los programas bajo estudio fue de tres a uno con respecto a la participación del Estado nacional. La Secretaría de Desarrollo Social implementó el mayor número de programas, cuyo financiamiento —exiguo en algunos casos— provino prácticamente en su totalidad del Estado nacional.

**Tabla 2.**

Programas habitacionales y de empleo implementados  
por la Municipalidad de Santa Fe. 2011

2011 – Programas	Secretaría dependiente	\$	Procedencia de recursos gastados		
			Estado Municipal	Estado Provincial	Estado Nacional
Programa de Entrenamiento y Capacitación Laboral	Gobierno	\$ 10.317.404	\$ 10.317.404		
PROMEBA	Desarrollo Social	\$ 5.096.350	\$ 249.705		\$ 4.846.645
Programa Social de Educación para el Trabajo	Desarrollo Social	\$ 19.904			\$ 19.904
Programa Jefes de Hogar	Desarrollo Social	\$ 100			\$ 250.440
Convenio MCSF y MTESS	Desarrollo Social	\$ 250.440			
Programa de Mejoramiento de Viviendas Sociales	Planeamiento	\$ 3.860.945	\$ 3.860.945		
Programa de Empleo y Trabajo	Intendencia	\$ 130.219	\$ 130.219		
Programa de Regularización Dominial	Planeamiento	\$ 29.500	\$ 29.500		
Programa de Fomento al Empleo	Intendencia	\$ 33.156	\$ 33.156		
<b>Total</b>		<b>\$ 19.738.018</b>	<b>\$ 14.620.929</b>	<b>\$ 0,00</b>	<b>\$ 5.117.089</b>
<b>Porcentaje sobre recursos pagados</b>		<b>100%</b>	<b>74%</b>	<b>0%</b>	<b>26%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a Cuenta de Inversión 2011 del Sector Público de la Municipalidad de Santa Fe.  
Disponible en <http://www.santafeciudad.gov.ar>

La Tabla 3 muestra los recursos ejecutados así como los programas vigentes en el año 2012. En términos porcentuales, sobre el total de pagos del municipio, los destinados a programas habitacionales y de empleo fueron notoriamente menores (1,9%) a los del año anterior. Los pagos del Estado nacional ganaron peso con respecto a 2011 (básicamente por la drástica caída del gasto municipal en el Programa de Entrenamiento y Capacitación Laboral) mientras que el Estado provincial aportó recursos (10% de los pagos) en el Programa para el Desarrollo Urbano y la Vivienda.

**Tabla 3.**

Programas habitacionales y de empleo implementados por la Municipalidad de Santa Fe. 2012

2012 – Programas	Secretaría dependiente	\$	Procedencia de recursos gastados		
			Estado Municipal	Estado Provincial	Estado Nacional
Programa de Entrenamiento y Capacitación Laboral	Gobierno	\$ 110.390	\$ 110.390		
PROMEBA	Desarrollo Social	\$ 7.504.213	\$ 2.920.692		\$ 4.583.521
Convenio MCSF y MTESS	Desarrollo Social	\$ 302.591			\$ 302.591
Programa de Mejoramiento de Viviendas Sociales	Planeamiento	\$ 3.793.504	\$ 3.793.504		
Programa de Regularización Dominial	Santa Fe Hábitat	\$ 245.469	\$ 245.469	\$ 181.426	
Programa de Fomento al Empleo	Intendencia	\$ 181.426			
Programa de Empleo	Desarrollo Social	\$ 1.224.758			
Programa para el Desarrollo Urbano y la Vivienda	Santa Fe Hábitat	\$ 1.447.595		\$ 1.447.595	
<b>Total</b>		<b>\$ 14.809.946</b>	<b>\$ 8.476.239</b>	<b>\$ 1.447.595</b>	<b>\$ 4.886.112</b>
<b>Porcentaje sobre recursos pagados</b>		<b>100%</b>	<b>57%</b>	<b>10%</b>	<b>33%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a Cuenta de Inversión 2012 del Sector Público de la Municipalidad de Santa Fe.  
Disponible en <http://www.santafeciudad.gov.ar>

En 2013 (Tabla 4), la participación de este tipo de pagos en los pagos totales del municipio ascendió a 4,1%. En ellos aumentaron los aportes del Estado nacional, los que prácticamente se duplicaron en términos absolutos. El Estado provincial contribuyó con un 13% del total de gastos, destacándose su participación (junto con la del Estado nacional) en el Programa de Mejoramiento Urbano Integral. El gasto municipal, por su parte, se concentró en el Programa de Iniciativa Comunitaria y Cooperativas de Trabajo.

**Tabla 4.**

Programas habitacionales y de empleo implementados por la Municipalidad de Santa Fe. 2013

2013 – Programas	Secretaría dependiente	\$	Procedencia de recursos gastados		
			Estado Municipal	Estado Provincial	Estado Nacional
Programa de Entrenamiento y Capacitación Laboral	Gobierno	\$ 1.476.723	\$ 1.476.723		
Convenio MCSF y MTESS	Desarrollo Social	\$ 679.279			\$ 679.279
Programa de Regularización Dominial	Santa Fe Hábitat	\$ 3.736.446	\$ 3.736.446		
Programa Iniciativa Comunitaria y Coops. de Trabajo	Desarrollo Social	\$ 17.054.264	\$ 17.054.264		
Programa de Economía Social	Desarrollo Social	\$ 97.770	\$ 50.200	\$ 47.570	
Oficina de Empleo	Desarrollo Social	\$ 3.013.235	\$ 2.955.555	\$ 35.630	\$ 22.050
Programa de Mejoramiento Urbano Integral	Santa Fe Hábitat	\$ 17.010.634	\$ 1.200.992	\$ 5.523.490	\$ 10.286.152
<b>Total</b>		<b>\$ 43.068.351</b>	<b>\$ 26.474.180</b>	<b>\$ 5.606.690</b>	<b>\$ 10.987.481</b>
<b>Porcentaje sobre recursos pagados</b>		<b>100%</b>	<b>61%</b>	<b>13%</b>	<b>26%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a Cuenta de Inversión 2013 del Sector Público de la Municipalidad de Santa Fe. Disponible en <http://www.santafeciudad.gov.ar>

En 2014, el DEM y el Estado provincial incrementaron su participación en el financiamiento de estos pagos, siendo el Estado nacional quien recortó su contribución. Ello se desprende de la Tabla 5, en la cual se observa, al igual que el año anterior, el peso asignado por el DEM al Programa de Iniciativa Comunitaria y Cooperativas de Trabajo y el rol del Estado provincial en el Programa de Mejoramiento Urbano Integral. El total de pagos en programas habitacionales y de empleo representó ese año un 5% de los pagos totales realizados por el DEM, lo que significó un incremento con respecto al año anterior. Asimismo, de los siete programas examinados para este año, cinco correspondieron a intervenciones en materia de empleo y los dos restantes a programas orientados al hábitat y la vivienda (algo similar a lo acontecido en 2013).

**Tabla 5.**

Programas habitacionales y de empleo implementados por la Municipalidad de Santa Fe. 2014

2014 – Programas	Secretaría dependiente	\$	Procedencia de recursos gastados		
			Estado Municipal	Estado Provincial	Estado Nacional
Programa de Entrenamiento y Capacitación Laboral	Gobierno	\$ 2.723.414	\$ 2.723.414		
Convenio MCSF y MTESS	Desarrollo Social	\$ 444.334	\$ 246.225		\$ 198.109
Programa de Regularización Dominial	Santa Fe Hábitat	\$ 5.364.525	\$ 5.364.525		
Programa Iniciativa Comunitaria y Coops. de Trabajo	Desarrollo Social	\$ 30.916.169	\$ 30.916.169		
Oficina de Empleo	Desarrollo Social	\$ 4.342.287	\$ 4.219.579	\$ 108.964	\$ 13.744
Programa de Mejoramiento Urbano Integral	Santa Fe Hábitat	\$ 23.859.283	\$ 5.034.035	\$ 16.498.251	\$ 2.326.997
Programa de Economía Social y Banco Solidario	Intendencia	\$ 1.802.759	\$ 1.146.852	\$ 655.907	
<b>Total</b>		<b>\$ 69.452.771</b>	<b>\$ 49.650.799</b>	<b>\$ 17.263.122</b>	<b>\$ 2.538.850</b>
<b>Porcentaje sobre recursos pagados</b>		<b>100%</b>	<b>71%</b>	<b>25%</b>	<b>4%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a Cuenta de Inversión 2014 del Sector Público de la Municipalidad de Santa Fe. Disponible en <http://www.santafeciudad.gov.ar>

Finalmente, hacia 2015 (Tabla 6), de un volumen de pagos que ascendió al 5% de los pagos totales del DEM, éste recuperó participación (81% del monto pagado), secundado por los aportes del Estado provincial (11%) y del Estado nacional (8% de los pagos efectuados). Como en años anteriores, los pagos de los estados provincial y nacional se orientaron preferentemente a la problemática habitacional.

**Tabla 6.**

Programas habitacionales y de empleo implementados por la Municipalidad de Santa Fe. 2015

2015 – Programas	Secretaría dependiente	\$	Procedencia de recursos gastados		
			Estado Municipal	Estado Provincial	Estado Nacional
Programa de Entrenamiento y Capacitación Laboral	Gobierno	\$4.071.046	\$4.071.046		
Convenio MCSF y MTESS	Desarrollo Social	\$116.363			\$116.363
Programa de Regularización Dominial	Santa Fe Hábitat	\$3.897.715	\$3.897.715		
Programa Iniciativa Comunitaria y Coops. de Trabajo	Desarrollo Social	\$51.090.992	\$51.090.992		
Oficina de Empleo	Desarrollo Social	\$7.059.034	\$6.939.522	\$106.512	\$13.000
Programa de Mejoramiento Urbano Integral	Santa Fe Hábitat	\$25.908.106	\$8.263.931	\$10.027.328	\$7.616.847
Programa de Economía Social y Banco Solidario	Intendencia	\$2.986.546	\$2.986.546		
<b>Total</b>		<b>\$ 95.129.802</b>	<b>\$ 77.249.752</b>	<b>\$ 10.133.840</b>	<b>\$ 7.746.210</b>
<b>Porcentaje sobre recursos pagados</b>		<b>100%</b>	<b>81%</b>	<b>11%</b>	<b>8%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a Cuenta de Inversión 2014 del Sector Público de la Municipalidad de Santa Fe. Disponible en <http://www.santafeciudad.gov.ar>

## 6 CONCLUSIONES

Luego del recorrido realizado, la evidencia presentada y analizada permite subrayar algunas conclusiones preliminares. En términos generales, para el período delimitado, el DEM santafesino —uno de los actores en principio más relevantes de la escala territorial local— debió buena parte de sus capacidades financieras a recursos coparticipables (en porcentajes superiores al 50%) de estados de otras escalas territoriales, algo que, como se señaló, no deja de constituir una potencial restricción a su margen de maniobras y autonomía decisoria (dado el no control directo de la recaudación de dichos recursos). De este modo, la fisonomía de la escala territorial local —como lo atestigua la condición autárquica pero no autónoma del municipio, hecho no corregido por la Constitución provincial pese a la reforma de la Constitución nacional de 1994—, lejos de explicarse por prácticas estrictamente endógenas, tributa a legados institucionales y relaciones de poder de larga data entabladas con actores cuya presencia atraviesa las escalas *micro*, *meso* y *macro*.

Entre 2011 y 2015, los programas habitacionales y de empleo implementados por el DEM santafesino para atender a la población asentada en las villas de emergencia de la ciudad fueron financiados principalmente con sus propios recursos presupuestarios. El peso del Estado nacional en estos gastos (contabilizando préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo a través del PROMEBA III, Programa Mejoramiento de Barrios) pasó del 26% en 2011 al 8% en 2015, luego de alcanzar un pico máximo de 33% en 2012. Su participación fue más acotada y visible en materia de programas habitacionales (al igual que el Estado provincial) mientras que el DEM se destacó por un mayor número de intervenciones orientadas al plano laboral (más urgentes en cuanto a la reproducción material de la población destinataria), donde dispuso de más autonomía para definir la naturaleza de las políticas a instrumentar (ver Anexo).

Los gastos apuntados por el DEM a estos dos rubros (programas habitacionales y de empleo) alcanzaron en 2015 (al igual que en 2014) el 5% de sus gastos totales, 1,7 puntos porcentuales más que a comienzos del período (en términos porcentuales, un aumento del 51%). En este orden, en términos de disponibilidad de recursos presupuestarios al menos, las capacidades *internas* o *administrativas* del DEM santafesino aumentaron en el período bajo análisis, indicando una mayor fortaleza financiera (e independencia de terceros actores) para dar cumplimiento a los objetivos de los programas implementados, los que suponen la prestación de más y/o mejores servicios y bienes públicos.

Se desprendería de lo expuesto que la escala local —donde más agudamente se manifiestan las privaciones materiales y la socialización e integración de

amplios segmentos poblacionales que la constituyen— se configura como una constante *co-producción* en la que el Estado nacional (y en menor medida el Estado provincial y los OIC) financia parcialmente y en grado variable al DEM mientras que éste prioriza y diseña cursos de acción en función de requerimientos políticos coyunturales. Aún cuando se comprueba la presencia local del Estado nacional, tal *co-producción*, no obstante, no parecería dirigirse a inscribir al territorio local en el marco de un proyecto territorial uniforme de más amplia escala (Donzelot, 2014). En su lugar, parecería que el Estado nacional, a través de una red inter-escalas de política pública (Brenner et al., 2003), optara por apoyar intervenciones de programas laborales y habitacionales economizando sus energías y «haciendo hacer» al DEM santafesino, descargando responsabilidades en el *know-how* de su aparato burocrático y en su mejor conocimiento de las singularidades urbanas e idiosincrasias sociales.

Para finalizar, sirva recordar que, como se dijo, los recursos presupuestarios son un componente central de las capacidades estatales *internas* o *administrativas*. No obstante, ellos alumbran los modos de hacer del Estado desde una perspectiva preferentemente cuantitativa que deja en un cono de sombras procesos y actores que disputan y determinan usos y destinos para tales recursos. Este rasgo vuelve necesario incorporar en el análisis la dimensión *infraestructural* o *política* de las capacidades estatales para arribar a un panorama más completo de las vías por las que aquél opera socialmente. Queda así planteada la tarea para una próxima investigación que, en el mismo movimiento, contribuya a abonar este campo de estudios como a brindar necesarios diagnósticos para la toma de decisiones.

## NOTAS

<sup>1</sup> El autor agradece los comentarios, las críticas y las sugerencias de los evaluadores, quienes naturalmente quedan exentos de cualquier responsabilidad por el contenido final del artículo.

<sup>2</sup> Siguiendo a Sack (1986), se entiende por territorio toda área geográfica delimitada y controlada por un individuo, grupo o Estado con la finalidad de afectar, influir o controlar personas, fenómenos y relaciones. A su turno, una escala —resultado de procesos socioespaciales que

regulan y organizan las relaciones de poder social— es «local» cuando dicha regulación sucede a nivel de ciudades o regiones (Peck, 2002).

<sup>3</sup> Los términos *villa de emergencia* y *villero/a*, se utilizan *ex profeso* y sin valoraciones peyorativas para evitar eufemismos técnico-académicos del estilo *asentamientos urbanos irregulares* y/o *informales*. Para ampliar al respecto, consultar Carné (2016).

<sup>4</sup> El Estado municipal implementa desde 2009

la llamada RAFAM (*Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal*), técnica que permite presupuestar por programas, discriminando magnitud y procedencia de los fondos asignados.

<sup>5</sup> Siguiendo a Rose y Miller (1992), los programas de gobierno se orientan justamente a gobernar una situación definida como *problemática*. Ex-presan racionalidades que establecen relaciones de causalidad en base a las cuales operar sobre la realidad para que ella adopte una forma previamente calculada y evaluada como mejor a la situación actual.

<sup>6</sup> Vale remarcar que el presente trabajo toma como un dato las relaciones entre el DEM de Santa Fe y el Estado nacional en procura de ilustrar los fondos que éste gira al municipio mas no pretende analizar los procedimientos y/o mecanismos más rutinarios de vinculación cara a cara (reuniones, capacitaciones, workshops), tarea que sí sería pertinente en el marco de una investigación orientada a dar cuenta de las capacidades *políticas* o *infraestructurales* del DEM (objetivo aquí no planteado).

<sup>7</sup> Dado que en ciertos casos estos programas no cuentan con documentos oficiales de divulgación y que además algunas reparticiones municipales no respondieron las solicitudes de información oportunamente efectuadas, la selección de los mismos respondió a detectar (a través de las Cuentas de Inversión) en áreas del DEM como Intendencia, Desarrollo Social, Planeamiento, Agencia Santa Fe Hábitat (entre otras) nombres de programas que mostraran afinidad con intervenciones habitacionales y de empleo orientadas a grupos sociales vulnerables. Una vez hecha esta preselección, se reconstruyeron sus rasgos y testeó su pertinencia en base a información de periódicos (*El Litoral*), ordenanzas del Concejo Deliberante de la ciudad y sitios de internet (como el del MTEySS, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación). Así se delimitaron con más rigor los programas en cuestión, si bien sobre unos pocos de ellos (ver Anexo) no se pudo recabar información.

<sup>8</sup> Para acceder a un actualizado panorama del «estado del arte» en materia de capacidades

estatales, se sugiere Bernazza y Longo (2014).

<sup>9</sup> Se alude a las reformas estatales de *primera* y *segunda* generación que tuvieron lugar, con diversa intensidad y características, en los países de la región durante la década del '90 del siglo pasado. Para ampliar al respecto, consultar Oszlak (1999), Draibe (1992), entre otros.

<sup>10</sup> Promediando la década del '90, la aparición del trabajo de Peter Evans (1996) «El Estado como problema y como solución», contribuyó a poner las experiencias de países del sudeste asiático (Corea, Taiwán, Japón) como modelos a imitar por parte de Argentina en cuanto a una virtuosa participación del Estado en la promoción del desarrollo económico. Consultar López (2002).

<sup>11</sup> Lo dicho no desconoce que el Estado pueda ser instrumentalizado por distintos actores que luchan entre sí buscando determinar la forma estructural y las funciones de aquél para así viabilizar sus intereses económicos, políticos, culturales, etcétera (Jessop, 2014).

<sup>12</sup> En la Provincia de Santa Fe, los municipios y comunas no tienen cartas orgánicas propias sino que sus competencias (tributarias, administrativas, electorales, etcétera) y organización institucional (DEM, Concejo Deliberante) están definidas por ley del Poder Legislativo provincial. Así, son entes *autárquicos* pero no *autónomos*, lo que sin dudas refleja las restricciones ligadas a las jerarquías entre escalas.

<sup>13</sup> Secretariado Permanente de Tribunales de Cuenta de la República Argentina. Disponible en: [www.tribunalesdecuencias.org.ar/index/index.php?option=com\\_content&id=223](http://www.tribunalesdecuencias.org.ar/index/index.php?option=com_content&id=223). Consultado 1/10/2016.

<sup>14</sup> El municipio de la ciudad de Santa Fe recauda en concepto de tasas (Tasa General de Inmuebles), derechos (Derecho de Edificación, de Registro e Inspección, de Publicidad y Propaganda), multas, alquileres así como por la venta de bienes y servicios y rentas de la propiedad.

<sup>15</sup> En la Provincia de Santa Fe, los impuestos recaudados por el Estado provincial y luego redistribuidos en municipios y comunas son: Impuesto a los Ingresos Brutos, Impuesto Inmobiliario, Patente Única de Vehículos, Fondo Federal Solidario, Impuestos del Régimen Federal y

Transferencias para el Financiamiento Educativo. <sup>16</sup> El Estado nacional redistribuye impuestos internos tales como el Impuesto al Valor Agregado, Bienes Personales, Ganancias, Impuestos sobre Combustibles Líquidos y Gas Natural. Desde 2009, en virtud del Fondo Federal Solidario, gira a las provincias el 30% de los derechos de exportación que recaen sobre la soja y sus derivados.

<sup>17</sup> Sea el IPCNU (Índice de Precios al Consumidor Nacional Urbano) del INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) o el IPC-7 Provincias estimado por el CIFRA (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina) de la CTA (Central de Trabajadores de la Argentina).

<sup>18</sup> Aunque se trata de una categoría diferente a la de *villa*, sirva como aproximación saber que en Santa Fe los asentamientos urbanos *informales* (constituidos por viviendas sin título de propiedad edificadas en terrenos públicos o privados) albergaban hacia 2008 diecisiete mil familias aproximadamente (Municipalidad de Santa Fe

y Bolsa de Comercio de Santa Fe, 2013). Si, a modo de ejemplo, se fija en cuatro el número de miembros de cada familia, puede estimarse en sesenta y ocho mil habitantes la población *villera* de la ciudad, la que representaba por entonces el 18,4% de la población total (369.589 según datos del Censo de 2001).

<sup>19</sup> Tal franja se vio inundada hacia 2003 fruto del desborde de dicho río. Como consecuencia del fenómeno hidrometeorológico —en parte posible por la no finalización de la construcción de terraplenes de defensa— hubo un elevado número de víctimas fatales y cuantiosas pérdidas materiales. El Gobierno provincial de entonces contabilizó veintitrés personas muertas mientras que para organizaciones no gubernamentales de la ciudad el número fue mayor. Disponible en [www.lacapital.com.ar/ed\\_impresa/2013/4/edicion\\_1607/contenidos/noticia\\_5220.html](http://www.lacapital.com.ar/ed_impresa/2013/4/edicion_1607/contenidos/noticia_5220.html). Consultado 1/10/2016.

<sup>20</sup> En el Anexo se ofrece una breve descripción de cada uno de tales programas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, G. (2007).** «Elementos para el análisis de capacidades estatales». En G. Alonso (editor), *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 17–39.
- Balán, P. (2013).** «Determinantes de la capacidad estatal en las provincias argentinas» *Revista Colección*, 23, pp. 13–46.
- Bernazza, C. y Longo, G.** «Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del arte» *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3, pp. 107–130.
- Bertranou, J., Palacio, J.M. y Serrano, G. (2004).** *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Brenner, N., Jessop, B., Jones, M. y Macleod, G. (2003).** «State Space in Question». En N. Brenner, B. Jessop, M. Jones y G. Macleod (eds.), *State/Space. A Reader*. Oxford: Blackwell Publishing, pp. 1–26.
- Carné, M. (2014).** *El gobierno de la población villera por parte de las autoridades socialistas del Departamento Ejecutivo Municipal de Rosario (1989–2007)* (Tesis de doctorado no publicada). Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

——— (2016). «Las villas de emergencia y sus viviendas en las racionalidades políticas de las autoridades socialistas del Departamento Ejecutivo Municipal de Rosario (1989–2007)» *Cuaderno Urbano*, 21, pp. 93–112.

**Catenazzi, A. y Quintar, A. (2009).** «Presentación». En A. Catenazzi et al., *El retorno de lo político a la cuestión urbana. Territorialidad y acción pública en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo Libros; Los Polvorines: UNGS, pp. 9–12.

**Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2005).** *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo Libros; Los Polvorines: UNGS.

**Cravino, C. (2009).** «Territorialidades en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Estado, mercado y relaciones sociales en la espacialidad barrial». En A. Catenazzi et al., *El retorno de lo político a la cuestión urbana. Territorialidad y acción pública en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo Libros; Los Polvorines: UNGS, pp. 45–77.

**Donzelot, J. (2014).** «Lo social competitivo» *Fronteras*, 8, pp. 17–30.

**Draibe, S. (1992).** «La reforma del Estado en América Latina. Observaciones para el caso brasileño» *Perfiles Latinoamericanos*, 1, pp. 55–83.

**Evans, P. (1996).** «El Estado como solución y como problema» *Desarrollo Económico*, 140, pp. 529–562.

**Fernández, V.R. (2010).** «Desarrollo regional bajo transformaciones transescalares. ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional?». En V.R. Fernández y C. Brandao (dirs.), *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, pp. 301–341.

**Fernández, V.R., Güemes, C., Magnin, J.P. y Vigil, J.I. (2006).** *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

**Fernández, V.R. y García Puente, J. (2013).** «Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana» *Revista Estado y Políticas Públcas*, 1, pp. 19–46.

**Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2014).** Decreto N° 2940 – *Programa de Intervención Integral de Barrios*. Santa Fe. Disponible en <http://www.santafe.gov.ar> (Consultado 17/07/2017).

**Jessop, B. (1999).** *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores – Universidad Nacional de Colombia.

——— (2014). «El Estado y el poder» *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 66, pp. 19–35.

- Lattuada, M. y Nogueira, M.E. (2011).** «Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991–2011)» *Estudios Rurales*, 1, pp. 30–54.
- López, A. (2002).** «Industrialización sustitutiva de importaciones y sistema nacional de innovación: un análisis del caso argentino» *Redes*, 19, pp. 43–85.
- Municipalidad de Santa Fe y Bolsa de Comercio de Santa Fe (2013).** *Santa Fe. Cómo vamos. 2008–2011*. Santa Fe: Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe.
- Oszlak, O. (1999).** «Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)». Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD, 19 al 22 de octubre, México.
- Peck, J. (2002).** «Political Economies of Scale: Fast Policy, Interscalar Relations, and Neo-liberal Welfare» *Economic Geography*, 3, pp. 331–360.
- Repetto, F. (2004).** «Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina». Disponible en <https://publications.iadb.org> (Consultado 21/09/2016).
- (2007). «Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas... O la búsqueda del “tesoro perdido” de la política social latinoamericana». En G. Alonso (editor), *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 41–83.
- Rey, M. (2011).** «Capacidad estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad» *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. 2, pp. 29–39.
- (2014). «Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad» *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2, pp. 115–139.
- Rodríguez Gustá, A.L. (2007).** «Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación». En G. Alonso (editor), *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 85–105.
- Rose, N. y Miller, P. (1992).** «Political power beyond the State: Problematics of Government» *The British Journal of Sociology*, 2, pp. 173–205.
- Sack, R. (1986).** *Human Territoriality: Its Theory and History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, T. (2007).** «El Estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis en la investigación actual». En C. Acuña (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, pp. 169–202.

**Swyngedouw, E. (2010).** «Globalización o glocalización? Redes, territorios y reescalamiento». En V.R. Fernández y C. Brandao (dirs.), *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, pp. 47–75.

#### DIARIOS

**La Capital (2013).** Hace diez años la ciudad de Santa Fe sufría la peor inundación de su historia, at <[http://www.lacapital.com.ar/ed\\_impresa/2013/4/edicion\\_1607/contenidos/noticia\\_5220.html](http://www.lacapital.com.ar/ed_impresa/2013/4/edicion_1607/contenidos/noticia_5220.html)>

#### OTRAS FUENTES CONSULTADAS

**Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Santa Fe (2008).** Ordenanza N° 11.452. *Programa de Entrenamiento y Capacitación Laboral*. Santa Fe.

——— (2009). Ordenanza N° 11.631. *Programa de Regularización Dominial*. Santa Fe.

——— (2009). Ordenanza N° 11.641. *Registro de Emprendimientos Productores Locales*. Santa Fe.

——— (2010). Ordenanza N° 11.672. *Convenios con instituciones y organizaciones no gubernamentales*. Santa Fe.

127

#### OTROS RECURSOS DE INTERNET

**Concejo Deliberante de la Ciudad de Santa Fe.** «Dieron precisiones sobre el proyecto de regulación dominial». Disponible en [http://www.concejosaltafe.gov.ar/noticia\\_Dieron-precisiones-sobre-el-proyecto-de-regulacion-dominial\\_403.html](http://www.concejosaltafe.gov.ar/noticia_Dieron-precisiones-sobre-el-proyecto-de-regulacion-dominial_403.html) (Consultado 21/09/2016).

**Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe.** *Programa de Economía Solidaria*. Disponible en [http://www.santafeciudad.gov.ar/ciudad/economia\\_social.html](http://www.santafeciudad.gov.ar/ciudad/economia_social.html) (Consultado 21/09/2016).

**Programa Mejoramiento de Barrios.** Préstamo BID 2662/3458 OC-AR. Disponible en <http://www.promeba.gob.ar/> (Consultado 03/11/2016).

**Secretariado Permanente de Tribunales de Cuenta de la República Argentina.** Disponible en [http://www.tribunalesde cuentas.org.ar/index/index.php?option=com\\_content&id=223](http://www.tribunalesde cuentas.org.ar/index/index.php?option=com_content&id=223) (Consultado 10/10/2016).

## **ANEXO.**

### **PROGRAMAS ANALIZADOS**

#### **• Programa de Entrenamiento y Capacitación Laboral (PECL)**

Surgió en el año 2008 por ordenanza del Honorable Concejo Deliberante (HCD) de la ciudad de Santa Fe y estuvo destinado a que «personas desocupadas, con dificultades para insertarse en el ámbito laboral, con capacidades diferentes y estudiantes no alcanzados por la Ley de Pasantías Educativas» (Ordenanza N° 11.452/08) pudiesen, desde diferentes reparticiones municipales y por un período de seis meses, entrenarse para un oficio u ocupación recibiendo a cambio una contraprestación no remunerativa.

#### **• Programa Mejoramiento de Barrios III (PROMEBA III)**

Su finalidad es «mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares de los segmentos más pobres de la población residentes en villas y asentamientos irregulares» (<http://www.promeba.gob.ar/>). Cuenta con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Sus recursos —tramitados por el gobierno nacional— son transferidos a los estados provinciales y locales en calidad de subsidio. El PROMEBA III consta de cuatro componentes: a) legalización de la tenencia de la tierra; b) provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental; c) incremento de capital social y humano; d) fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal. Intervino en los barrios *Santa Rosa de Lima, El Abasto, 12 de Octubre y Loyola Sur*.

#### **• Programa Social de Educación para el Trabajo**

El DEM dio este nombre al conjunto de acciones destinadas a que beneficiarios de programas del Estado nacional (*Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Seguro de Capacitación y Empleo*) puedan insertarse en empresas del sector privado.

#### **• Programa de Empleo y Trabajo**

En el marco de este programa (dependiente de la Intendencia) funciona en la ciudad de Santa Fe, desde 2010, la Oficina de Empleo, iniciativa del MTEySS de la Nación.

#### **• Programa Jefes de Hogar Desocupados**

Surgido en 2002 desde el Estado Nacional, esta iniciativa contempló la transferencia condicionada de dinero a jefes de hogar desocupados con hijos (de hasta dieciocho años) a cargo. Las contraprestaciones exigidas consistieron

en la realización de cursos de capacitación o tareas de mantenimiento de infraestructura pública. En 2006 fue reemplazado por el Seguro de Capacitación y Empleo.

- **Programa de Regularización Dominial**

Iniciado en 2009 en procura de conferir *seguridad jurídica*, atiende a la población de la ciudad asentada informalmente en terrenos municipales de los que no dispone títulos de propiedad. Se trata de un programa que —según la Ordenanza que lo crea— tiene por objeto «ofrecer mayores oportunidades de acceso a una vivienda digna y garantizar el derecho a la ciudad de los habitantes en situación de vulnerabilidad social» (Ordenanza Nº 11.631/09).

- **Convenio Nº 96/06 entre la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe y el MTEySS**

Este convenio fue celebrado para instrumentar en la ciudad el programa del MTEySS *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo* (y también para fortalecer la Oficina de Empleo local). El programa en cuestión fue lanzado en 2008, se orienta a jóvenes de entre dieciocho y veinticuatro años desempleados y con educación primaria o secundaria incompleta y contempla el cobro de una suma no remunerativa y variable de dinero, a condición de finalizar estudios, aprender oficios, iniciar un emprendimiento productivo o realizar prácticas laborales en empresas. Esta iniciativa también ofrece asesoramiento en el proceso de búsqueda de empleo.

---

129

- **Programa de Economía Social y Banco Solidario**

Lanzado en diciembre de 2013, el Programa de Economía Social procura incentivar la proliferación y consolidación de los microemprendimientos productivos para contribuir a la generación de empleo. En su marco, el Banco Solidario nació de un convenio entre el Gobierno de la ciudad de Santa Fe y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe con la intención de otorgar microcréditos a emprendedores de la Economía Social integrándolos así al sistema financiero.

- **Programa de Mejoramiento Urbano Integral**

De acuerdo a información oficial, este programa opera en las zonas noreste (barrios *Coronel Dorrego, Nueva Esperanza, Guadalupe Oeste, Guadalupe Noreste y Guadalupe Central*), oeste (*Villa Oculta, Villa del Parque, Barranquitas Sur, Barranquitas Oeste y Pro Mejoras Barranquitas*). Las acciones a realizar consisten en refacción de jardines de infantes, instalación de alumbrado público, construc-

ción de viviendas, extensión de redes de cloacas, gas natural y agua potable, desagües pluviales, apertura de calles, mejoramiento de viviendas, entre otras.

- **Programa Iniciativa Comunitaria y Cooperativas de Trabajo**

De acuerdo a la Ordenanza N° 11.672/10, este programa permite celebrar convenios con cooperativas de trabajo para la realización de tareas (intensivas en el uso de mano de obra) cuyos montos no alcancen los límites mínimos fijados por la Ley Orgánica de Municipios y Comunas. Tales tareas pueden ser: construcción de viviendas sociales en asentamientos irregulares, mantenimiento de espacios públicos, bacheo, reparación de veredas, refacción de edificios públicos, zanjeo a cielo abierto, etcétera. El DEM, por su parte, las asiste en términos jurídicos y contables.

- **Oficina de Empleo**

Operativas desde 2005 e ideadas por el MTEySS del Estado nacional, estas oficinas apuntan a intermediar entre oferta y demanda de fuerza de trabajo, capacitar a la mano de obra desocupada, diagnosticar perfiles laborales cuya demanda no encuentra oferta, informar a empleadores locales sobre programas de empleo e incentivos económicos, previsionales o impositivos para la contratación de mano de obra. En la ciudad de Santa Fe, la oficina funciona desde 2012.

- **Programa para el Desarrollo Urbano y la Vivienda**

Bajo este programa se tramitaron en 2012 los módulos habitacionales para familias reubicadas en el actual barrio *Coronel Dorrego*, en la zona noroeste de la ciudad.

Por último, sobre el Programa de Empleo y el Programa de Fomento al Empleo no pudo obtenerse información pese a la exhaustiva búsqueda en diversas fuentes.

---

**PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:**

Carné, M. (2017). «Análisis de los recursos presupuestarios del Departamento Ejecutivo Municipal de Santa Fe para implementar programas habitacionales y de empleo dirigidos a la población asentada en villas de emergencia (2011–2015)», *DAAPGE*, año 17, N° 29 (jul–dic), 2017, pp. 101–130. Santa Fe, Argentina: UNL.

---