

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO)/Sede Argentina

Tesis para optar al grado de Magister en Estudios
Sociales Agrarios

**La descentralización en un municipio
rural. El caso del municipio de San
Carlos, Salta**

Tesista: Federico Villarreal

Directora: Dra. Mabel Manzanal

Mayo de 2009

Agradecimientos

Antes de comenzar el trabajo, me interesa destacar aquellas personas e instituciones sin las cuales me hubiese sido imposible lograr este trabajo.

En principio quiero agradecer a mi directora Mabel Manzanal por ser quien más ha estado al tanto de este trabajo y desde un principio, además de orientarme en esta investigación, se ha preocupado por mi formación en la artesanal tarea de investigar. Su rigurosidad, seriedad, perseverancia y dedicación son solo algunas de sus características que despiertan en mi una profunda admiración hacia su persona.

A los integrantes del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales, con quienes hemos ido creciendo en conocimientos sobre maneras de investigar y vivir. Si bien mi agradecimiento es para todos, me interesa expresarlo especialmente para Mariana Arzeno y Andrea Nardi, por ser con quienes más vivencias y tiempo he compartido en el Programa. Además de Mabel, claro.

A la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica -ANPCyT-, al Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas -CONICET- y la Universidad de Buenos Aires a través de los UBACyT. Instituciones y programas a través de los cuales se financió esta investigación.

A los pobladores de San Carlos en particular y de Salta, en general. Mi especial reconocimiento a ellos, quienes casi en su totalidad me han brindado su tiempo y experiencias con gran generosidad y calidez.

Me interesa también agradecer particularmente a mis compañeros y amigos del Programa de la Maestría en Estudios Sociales Agrarios de FLACSO. Con quienes he compartido momentos inolvidables tanto en el dictado de los seminarios, en los cuales nos hemos enriquecido mucho, como en la alegría de los asados y festejos compartidos.

Quiero agradecer también a mi familia, por el apoyo incondicional que siempre he recibido de ellos y sin el cual no hubiese podido comenzar y avanzar en este trabajo. Por estar siempre, con las palabras justas y silenciosa compañía, esperando y deseando mi felicidad. Julio, Teresa, Ángeles y Julián, no tengo más que un inconmensurable agradecimiento.

Finalmente, y de especial manera, tengo que agradecerle Gisela por ser quien más me ha acompañado en los momentos de trabajo y estudio. No solo con un mate sin palabras, una obligación de salir cuando en mi obsesión me recluía o con la comida lista después de un largo día frente a los libros y la computadora. Sino también por la paciencia ante mis cansancios, enojos y malos humores; la compañía verdadera y la franca alegría por este logro, que en realidad es nuestro.

Índice del trabajo

Índice de figuras	2
Índice de tablas	2
Introducción.....	4
Organización del documento	5
 Capítulo I. Encuadre teórico para el análisis de la descentralización en ámbitos locales	6
Acerca de la descentralización como concepto	6
Perspectivas de la descentralización y sus dimensiones de análisis.....	7
Autonomía y participación social en el contexto de la descentralización	12
Participación en la descentralización.....	12
Autonomía en la descentralización.....	15
Municipio, lo rural y ámbito local en esta investigación.....	16
Los municipios en Argentina y el concepto de “ámbito local”	16
“Lo rural”: un ámbito de difícil definición.....	19
 Capítulo II. Metodología de estudio	22
El estudio de caso	23
Viajes de campo	25
Entrevistas: recolección y análisis de información primaria	26
Principales áreas de análisis	28
Dificultades en la investigación.....	33
 Capítulo III. La descentralización y su praxis en Argentina.....	35
Conformación y reformas del estado argentino.....	35
La descentralización de gastos y recursos: el caso de la salud y la educación.....	38
La transferencia de escuelas en Argentina	39
La transferencia de hospitales en Argentina.....	41
Aspectos políticos y sociales de la descentralización.....	42
La autonomía en los órdenes de gobierno local	43
Las nuevas acciones desarrolladas por los municipios.....	44
Ciudadanía, participación y autonomía en los ámbitos locales	45
 Capítulo IV. La descentralización en la provincia de Salta (1990-2005).....	49
Consideraciones generales sobre la organización política provincial	49
El estado en Salta: su conformación y actores de influencia.....	52
Evolución del contexto político provincial.....	55
La dimensión fiscal de la descentralización	58
Relación fiscal entre el gobierno nacional y las provincias.....	58
Relación fiscal entre el gobierno de Salta y sus municipios	63
Salud y Educación, aspectos de los servicios descentralizados.....	65
Proceso de descentralización en educación.....	65
Descentralización y terciarización en el sistema de salud provincial.....	66
Caracterización general del sistema de salud provincial	66
Descentralización del sistema de salud en Salta.....	68

Capítulo V. La descentralización en el municipio de San Carlos	71
Breve reseña histórica de San Carlos	71
Caracterización general del caso en el contexto provincial.....	73
Descentralización política en San Carlos	78
La elección de gobierno en el municipio de San Carlos.....	79
Evolución del ejecutivo local	80
El cambio de gobierno y las relaciones de poder en al ámbito local.....	82
Descentralización fiscal.....	84
Estado general de la información fiscal.....	86
Mecanismos de control fiscal en el ámbito local.....	87
Obras públicas	89
Los presupuestos locales	91
Descentralización funcional	96
Funcionamiento del sistema de Salud en el orden municipal.....	96
Funcionamiento de la educación en el orden municipal.....	98
Reflexiones del capítulo	101
Reflexiones Finales	103
Anexo 1. Formulario para entrevistas en estudio de caso (2005-2007)	107
Bibliografía.....	111

INDICE DE FIGURAS

Figura 1: División político-administrativa de la provincia de Salta	50
Figura 2: Participación en el total de los recursos administrados por el gobierno de Salta de los ingresos tributarios de origen provincial y nacional (1983-2006).....	62
Figura 3: Evolución del porcentaje de los ingresos de origen nacional, provincial y local sobre el total de ingresos corrientes municipales de origen tributario en la provincia de Salta (1993-2000).....	63
Figura 4: Localización de establecimientos educativos en el departamento de San Carlos, 2007.....	99

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Perspectivas sobre la reforma del estado y la descentralización.....	8
Tabla 2: Cantidad de diputados por departamento en la provincia de Salta. 2007.....	52
Tabla 3: Evolución de la participación de los partidos políticos en la Cámara de Senadores de la provincia de Salta (1991-2007).....	55
Tabla 4: Evolución de la participación de los partidos políticos en la Cámara de Diputados de la provincia de Salta (1991-2007).....	56
Tabla 5: Gobernadores de Salta período 1983-2011.....	57
Tabla 6: Incorporación de tributos al sistema de coparticipación.....	59
Tabla 7: Coeficientes de coparticipación secundaria.....	61
Tabla 8: Distribución de establecimientos de salud por departamento.....	67

Tabla 9: Población ocupada por categoría ocupacional, departamento San Carlos y municipios respectivos, Salta, Año 2001.....	75
Tabla 10: Participación de las EAP de pequeños productores en Argentina, Salta y el departamento de San Carlos, en los Censos Nacionales Agropecuarios de 2002 y 1988.....	77
Tabla 11: Resultados electorales en el municipio de San Carlos, para los principales partidos políticos intervinientes en las elecciones, en el período 1983-2005.....	80
Tabla 12: Intendentes del municipio de San Carlos periodo 1987-2011.....	81
Tabla 13: Municipalidad de San Carlos, presupuestos años 2003 y 2004, en pesos a valores corrientes.....	92

GLOSARIO DE SIGLAS

ANPCyT:	Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica
AGAS:	Administración General de Aguas de Salta
AGPS:	Auditoría General de la Provincia de Salta
CD:	Concejo Deliberante
CN:	Constitución Nacional
CNA:	Censo Nacional Agropecuario
CNPvV:	Censo Nacional de Población y Vivienda
CONICET:	Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
CP:	Constitución Provincial
EAPs:	Explotaciones Agropecuarias
FREJUVI:	Frente Justicialista para la Victoria
INDEC:	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
NBI:	Necesidades Básicas Insatisfechas
PICT:	Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica
POSOCO:	Programa de Políticas Sociales Comunitarias
PP:	Pequeños Productores
PRONOSU:	Programa Social Nutricional
UBACyT:	Universidad de Buenos Aires, Ciencia y Técnica

INTRODUCCIÓN

A partir de la década de 1920, comienzan a identificarse propuestas para reformar el Estado Nacional Argentino las cuales esencialmente buscaron aumentar su eficacia y eficiencia (Oszlak, 1999: 2). En 1980, y con mayor fuerza en 1990, se plantea una reforma en igual sentido pero sustancialmente distinta a las anteriores. En este caso se buscó reducir el aparato estatal con el objeto de expandir la responsabilidad del mercado y la sociedad civil en la satisfacción de las necesidades sociales (Falleti, 2004^(a): 8). Entre las principales políticas aplicadas se encontraron, la privatización, la descentralización, la desregulación y la terciarización de servicios.

La descentralización, en su expresión más general es la transferencia del poder y el control de los recursos, desde el gobierno central hacia las entidades de gobierno subnacional. En algunos análisis, la descentralización es presentada como condición necesaria para lograr el desarrollo local o de los territorios (Albuquerque, 2004 y Boisier, 2004). Por el contrario, en otros se manifiestan los posibles perjuicios que la aplicación indebida de este tipo de políticas podrían generar en los espacios locales, como desequilibrios macroeconómicos, manejo discrecional de los recursos por las elites locales y aumento de la corrupción en los ordenes de gobierno subnacional, entre otros.

Desde distintas perspectivas y enfoques se han realizado estudios sobre las características de la descentralización en Argentina (Falleti, 2006: 319). Sin embargo, en pocas investigaciones se aborda su impacto en los espacios locales (Almansi, *et al*, 2004; Almansi y Urquiza, 2004) y no se tiene información sobre trabajos de este tipo en ámbitos local- rurales.

En esta investigación nos propusimos analizar las características que adquirió la descentralización en un municipio de la provincia de Salta, durante los años comprendidos entre 1990 y 2007. Para lo cual, fue necesario también avanzar en el conocimiento de este proceso en el orden nacional y provincial, con el objeto de conocer el contexto en el cual se desarrolló.

Al iniciar nuestra investigación partimos de la premisa de que si no existen mecanismos de participación en el control de la gestión del gobierno local, las funciones y los recursos trasladados a los municipios, en el marco del proceso de descentralización, serán apropiados por los sectores de poder político local.

La pregunta que guió nuestra investigación es si: *¿los procesos de descentralización operados en ámbitos locales de Argentina han afectado positivamente las condiciones de participación y control de la población sobre el accionar de sus respectivos gobernantes?* O, por el contrario, *¿este proceso de descentralización ha fortalecido la expresión de las estructuras de poder en sus respectivos ámbitos local?*

Para adentrarnos en estas cuestiones, nos hemos propuesto como objetivo general: analizar las estrategias de descentralización de la gestión pública en un entorno social e institucional local, identificando formas de complementación, contradicción y articulación entre actores locales y extralocales. En particular, nuestro objetivo específico es: analizar en el municipio de San Carlos las dimensiones (política, funcional y fiscal) de la descentralización y su relación con el accionar del gobierno provincial.

Corresponde mencionar que esta investigación forma parte de un proyecto de investigación mayor que se lleva a cabo en el marco del Programa de Economías

Regionales y Estudios Territoriales (PERT-FFyL-UBA). En el mismo se trabaja con temáticas similares y complementarias, tanto en áreas de la provincia de Salta como en otras provincias.

Respecto del financiamiento para su realización, se contó con el apoyo económico de dos becas, una (de un año) de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica -ANPCyT- en el marco del proyecto de investigación F009; y otra de formación de posgrado del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas -CONICET-. Además de este financiamiento, las salidas a campo, infraestructura, insumos y la presentación parcial de los resultados, fueron financiados por dos proyectos de investigación, el PICT 08811/02 y el UBACyT F009 2004-2007, ambos llevan por título “Problemática Institucional y Desarrollo Rural (el caso de las provincias de Salta y Misiones)”.

Organización del documento

Este trabajo se organiza en 6 capítulos, además de esta introducción. En el primero de ellos se elabora un análisis de bibliografía teórica sobre el proceso de descentralización y se presentan los conceptos centrales adoptados.

En el segundo capítulo, se detalla la estrategia metodológica utilizada para la realización de la investigación. Más precisamente, se describen y justifican las principales decisiones adoptadas y las limitaciones o dificultades enfrentadas.

El tercer capítulo, constituye la primera aproximación al caso pues en el mismo describimos y analizamos el proceso de descentralización desde el orden nacional al provincial de gobierno. Aquí, presentamos sus características generales, comenzando por la conformación del Estado y las posteriores reformas. Luego, avanzamos sobre sus particularidades en las dimensiones políticas y funcionales, por considerarlas ineludibles en la construcción del escenario en el que analizamos el estudio de caso.

En el cuarto capítulo, nos concentramos en el análisis de la descentralización en Salta, buscando describir y analizar las características que adquirió en el ámbito provincial. Estudiamos entonces la descentralización en sus tres dimensiones y desde una perspectiva histórica.

Con el material elaborado hasta esta parte, en el capítulo 5, nos introducimos en el análisis del proceso de descentralización en nuestro estudio de caso: el municipio de San Carlos. Aquí, caracterizamos y profundizamos sobre las cuestiones referidas a las tres dimensiones de la descentralización, prestando especial interés en aquellos aspectos que consideramos aportes innovadores para la discusión de la temática. Como por ejemplo, las estrategias implementadas por los gobernantes locales, las transformaciones identificadas en la población local a partir de la descentralización política, las peculiaridades en la administración pública de los recursos, la efectividad en los mecanismos de control y la gestión de la salud y la educación, entre otros.

Por último, en las reflexiones finales buscamos dar respuesta a nuestra pregunta de investigación y sintetizar los principales aportes, además de formular nuevos interrogantes que nos orienten en la próxima etapa. Pues cabe mencionar que los resultados de esta investigación han dado lugar a otros interrogantes e hipótesis a corroborar, que abrieron un nuevo capítulo en nuestra formación y se han traducido en nuestro proyecto de doctorado.

CAPÍTULO I.

ENCUADRE TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMBITOS LOCALES

En este capítulo desarrollamos un estado del arte sobre los estudios que han abordado el proceso de descentralización. Posteriormente, profundizamos sobre los aspectos teóricos de la participación y la autonomía. Dadas las características y el objetivo de nuestra investigación ponemos especial énfasis en los aspectos relacionados con el poder y su dinámica en el proceso de descentralización, fundamentalmente, en la segunda parte de éste capítulo.

Nuestra perspectiva de análisis se encuentra parcialmente desarrollada en el devenir del estado del arte, donde explicitamos la definición teórica y operativa adoptada de la descentralización y el acuerdo con diferentes autores sobre sus características. Sin embargo, nuestra perspectiva de análisis se encuentra mas claramente planteada en el siguiente capítulo pues es al desarrollar nuestra metodología que inevitablemente hacemos explícitas nuestras opciones teóricas que posteriormente se materializan en nuestro estudio.

Incluimos al final de este capítulo un breve análisis sobre dos conceptos que creemos: ‘lo local’ y ‘lo rural’. Ambas ideas si bien resultan conceptos a tener en cuenta en el estudio no se consideran centrales en para el análisis e interpretación del fenómeno social a ser analizado. Por esto su grado de integración en la totalidad del trabajo, puede resultar marginal dado que tienen por finalidad complementar los conceptos clave de la investigación.

Acerca de la descentralización como concepto¹

Al avanzar en la definición de la descentralización notamos que ha sido incluida en un conjunto de transformaciones, conocidas como *reformas del estado*, implementadas con diferente profundidad y particularidades tanto en países latinoamericanos como en el resto del mundo. Estas reformas surgen, en línea con las políticas de privatización, en 1950 pero cobran importancia a partir de la década de 1970 y se han profundizado durante los años 90 del mismo siglo (Orlansky, 1998).

Resulta llamativo que desde diferentes corrientes ideológicas se brega por la implementación de políticas tendientes a profundizar la descentralización. En efecto, de acuerdo con la ideología desde la cuál esta se propugne, al igual que los intereses sectoriales que la impulsen, las instancias desde donde se enfatice su aplicación y las definiciones involucradas dentro de este concepto, se obtendrán significados y procesos

¹ Lo desarrollado en este apartado, avanza sobre análisis anteriormente realizados, principalmente, en Villarreal (2008), Villarreal 2007 (a) y Villarreal y García 2005.

radicalmente diferentes². Por lo antedicho, el término descentralización mantiene desde sus inicios en la discusión académica una singular característica: su ambigüedad (Boisier, 2004: 28) o como afirma Prud'homme (1994: 2) “[es] un concepto ambiguo, con límites no bien definidos, cuya ambigüedad sea, quizá, la que contribuya a la atracción del concepto”³.

En su expresión más general, la descentralización implica aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales, en detrimento de los órganos del estado central (de Mattos; 1989: 338; Duchacek, 1986: 8; Falleti; 2004: 20; González Villar, 2004a: 17). Sin embargo, un análisis más detenido del concepto arroja considerables divergencias respecto de su interpretación.

Por un lado, desde los ámbitos académicos y dada la generalidad del concepto, éste ha sido abordado de manera parcial, en otros términos, poniendo especial énfasis en algunos de sus aspectos principales (políticos, sociales, económicos, etc.) pero no en todos. Resultando en una amplia producción sobre el tema donde el abordaje del proceso no siempre ha sido el mismo, complicando así su comprensión. Por otro lado, se obtienen significados y procesos de descentralización radicalmente diferentes de acuerdo al enfoque del cual se parta, los intereses sectoriales o particulares que la impulsen y las definiciones involucradas en su conceptualización.

A los efectos de sintetizar las principales aristas sobre las que se ha abordado el tema presentamos, primero, las características generales de los diferentes abordajes que se han realizado y, luego, nos ocupamos de esbozar la discusión existente en torno a la definición del concepto.

Perspectivas de la descentralización y sus dimensiones de análisis

En un ejercicio por reconocer y esquematizar las discordancias en la concepción del proceso de descentralización en particular y de alternativas al modelo de desarrollo en general, Assies (2000: 12) identifica diferentes enfoques sobre el desarrollo, las relaciones entre estado, mercado y sociedad civil y las perspectivas consiguientes acerca de la descentralización, sus modalidades y objetivos (Ver tabla 1).

² Nociones intrínsecamente ligadas con el concepto de descentralización son participación, autonomía, democracia, capital social y desarrollo local, entre otros. Nótese que en la lectura crítica sobre la bibliografía que refiere a estas nociones se encuentra un significativo debate y lejos se está de alcanzar un acuerdo en torno a las mismas.

³ Traducción de los autores, de la siguiente cita: ‘Decentralization is an ambiguous concept, Its borders not well defined. Perhaps this ambiguity contributes to the appeal of the concept.’

Tabla 1: Perspectivas sobre la reforma del estado y la descentralización

	Neoliberal	Neoestructuralista	Socio-participacionista
Rol del estado	Estado mínimo o gerencial, pasivo y descentralizado creador de condiciones para la acumulación. Tras la revisión del Consenso de Washington se pone más énfasis en el fortalecimiento institucional y se dirige una nueva atención a los sectores educación y salud.	Estado regulador para guiar el proceso de desarrollo y promover la creación de empleo productivo y la redistribución del ingreso. “estado social de derecho”.	Estado regulador con fuertes responsabilidades para con el bienestar social.
Concepción del mercado	Libre comercio	Integración selectiva, desarrollo desde adentro.	¿Globalifóbicos?
Organización económica	Régimen económico privado y no regulado	Varias formas de propiedad y de gestión, regulación selectiva	Extensión de la democracia dentro de las empresas.
Particularidades del régimen democrático	Democracia formal, procedimental y delegativa. Participación entendida como forma de reducir costos de servicios (<i>cost sharing</i>)	Democracia con algunos aspectos de participación ciudadana. Enfatiza el tercer sector de lo “público no estatal” en la provisión de servicios para la reproducción de la fuerza de trabajo.	Democracia participativa “radical” como forma conjunta de gestión de lo público. Se habla de una “nueva esfera pública” para contrarrestar el poder económico.
Finalidad del proceso de descentralización	Descentralización ligada a la búsqueda de eficiencia y la disminución del gasto público. Servicios pueden ser concesionados a empresas privadas. Focalización de políticas sociales.	Descentralización permite menos distorsión tributaria y mayor coordinación en la producción de bienes y servicios. Reconstrucción de políticas de bienestar.	Descentralización permite una renovación de la gestión pública “desde abajo” y una priorización de las necesidades de los sectores populares.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Assies (2000: 7)

Al profundizar sobre los trabajos que analizan la descentralización, coincidimos con Falleti (2006: 319) que en términos generales, han priorizado distintas teorías y enfoques metodológicos centrándose en las partes componentes del proceso. Tomando esta idea, la autora agrupa los trabajos sobre el tema en:

[un conjunto comprendido por] Las obras orientadas a las medidas de gobierno [que] emprendieron el estudio de las reformas administrativas, tales como el traspaso de los servicios de educación y salud (v. gr., Di Gropello y cominetti, 1998). Otro conjunto de obras procuraron explicar las razones de la descentralización política o los motivos por los cuales los actores racionales aceptan transferir parte de su poder (Grindle, 2000; O’Neill, 2003). Análogamente, los enfoques institucionales han argumentado que el grado de descentralización fiscal o política se explica por las diferencias en el sistema de

partidos (Riker, 1964, Willis, Garman y Haggard, 1999). Muy pocos estudios han analizado dos o tres tipos de descentralización juntas (v. gr. Manor, 1999; Pendolf-Becerra, 1999).

En línea con la propuesta de Falleti (ibíd.) consideramos el trabajo de Egon Montecinos (2005) para profundizar sobre las características de los diferentes aportes realizados sobre el proceso de descentralización en la bibliografía específica.

Montecinos (ibíd.) sostiene que de acuerdo al énfasis teórico o disciplinar profundizado por los trabajos sobre descentralización pueden clasificarse en 5 grupos: económico, sociológico, politológico, nueva gestión pública y el del “optimismo multilateral”⁴. Tomando la información proporcionada por el autor y reconsiderando su propuesta optamos por admitir la existencia de 3 grupos de trabajos (económico, social y político) y no de cinco.

Asumimos que el enfoque de la “nueva gestión pública” estaría incluido entre los trabajos que focalizan su análisis en los aspectos políticos de la descentralización.

Consideramos que el enfoque denominado “optimismo multilateral” debe ser descartado como categoría de análisis. Adoptamos esta decisión debido a que los trabajos provenientes de estos organismos deberían ser incluidos en cualquiera de las tres categorías propuestas (económica, social o política), pues su clasificación en un nuevo grupo supone una homogeneidad intelectual difícil de sostener.⁵

Como mencionáramos, uno de los grupos identificados por Montecinos (ibíd) es el de los trabajos que destacan los aspectos *económicos* de la descentralización. A este conjunto, a su vez, el autor lo divide en dos vertientes, una centrada en el federalismo fiscal y otra en el regionalismo. La primera, incluye aquellas producciones que tratan fundamentalmente los aspectos de la descentralización vinculados a la generación de recursos y la administración de los gastos en los gobiernos subnacionales⁶.

En la segunda vertiente del enfoque económico, se incluyen los trabajos que vinculan directamente el desarrollo de los territorios con los procesos de descentralización. Existe un enérgico y enriquecedor debate entre los autores incluidos en este enfoque, cuyos trabajos están principalmente centrados en la relación entre el estado, la sociedad y el mercado en la era de la globalización. En relación con esta vertiente de análisis, la idea principal en torno a la cual se discute es la importancia y las características que debería adquirir la descentralización en pos del desarrollo.

⁴ Cabe destacar que el autor aclara que “esta clasificación no es disciplinar y sólo hace alusión a énfasis teóricos que se hacen en los estudios de la descentralización; además, no pretende ser exhaustiva ni mutuamente excluyente, por lo que puede que un autor o estudio aparezca en varios de los enfoques señalados” (ibid: 75).

⁵ Montecinos (ibíd.) incluye en el enfoque que ha denominado optimismo multilateral, aquellos trabajos realizados desde organismos internacionales (principalmente BID y BM). Afirma que los ejes centrales en torno a los cuales giran estos estudios son los procesos de descentralización en los servicios públicos, fundamentalmente de educación y salud, y en la eficiencia alcanzada en la administración de éstos por los gobiernos subnacionales. Sin embargo, aclara que con el transcurso del tiempo han comenzado a incorporar aspectos relacionados con cuestiones políticas y socioculturales, además de las económicas en las cuales habitualmente han puesto eje. Por tanto, desde la misma interpretación propuesta por el autor se deduce que la construcción de un grupo específico sostenido en el origen institucional de los trabajos resulta improcedente.

⁶ Entre los autores clásicos, mencionados por Montecinos (ibíd.), incluidos en la mayoría de los trabajos que versan sobre el federalismo fiscal se encuentran Samuelson (1954), Tiebout (1956), Ostrom, Tiebout y Warren (1961) Olson (1969) y Oates (1972), entre otros.

El enfoque **social** (denominado por Montecinos, “sociológico”); incluye todos aquellos trabajos centrados en el fortalecimiento de la democracia a partir de la participación de la sociedad civil en la gestión de gobierno, o lo que sería lo mismo, la inclusión de los diferentes actores sociopolíticos locales para la gestión eficiente y eficaz del Estado. Destaca el autor que dentro de este enfoque, diversos trabajos mencionan los riesgos de impulsar procesos descentralizadores que terminen generando la consolidación del caciquismo y el fortalecimiento del “clientelismo” en ámbitos locales, entre otros posibles riesgos y problemas (ibíd). Tal es el caso de Sergio Boisier (2004: 30), quien afirma que:

[...] en términos territoriales la transferencia de poder a regiones, por ejemplo, puede resultar completamente antidemocrática si en tales regiones no existe **un receptor socialmente adecuado**, en cuyo caso el poder transferido sólo reforzaría estructuras oligárquicas y clientelísticas.

Más aún, Iván Finot (2001: 18-24) afirma que aún no hay indicios de que los procesos de descentralización hayan generado un aumento de la participación en la gestión de gobierno, ni de la eficiencia en la gestión pública, ni de reducción en las desigualdades interregionales ni intraregionales, entre otras cuestiones por las cuales este proceso ha sido promocionado.

Los trabajos del enfoque **político** (que Montecinos denomina politológico) son aquellos centrados en analizar el accionar y las influencias de diferentes instituciones en el proceso de descentralización, tal es el caso de los partidos políticos, los procesos electorales y el presidencialismo, entre otras. Dentro de este grupo se destacan los trabajos que analizan la descentralización desde la *nueva gestión pública* o *New Public Management*. Más precisamente, aquellos que otorgan especial énfasis a la relación entre la descentralización y una gestión de gobierno más eficiente, de calidad y estratégica. Sobre esta vertiente, Dora Orlansky (1998: 14) afirma:

La descentralización en la administración pública es un aspecto importante en el *New Public Management* [NPM]. No es “sólo una cuestión administrativa sino también política” (Lam 1996); porque, por un lado, el NPM confiere mayor poder a unidades de menor nivel dentro del propio gobierno nacional o a unidades de gobiernos de nivel subnacional (devolución regional, provincial, municipal), como también delega hacia organismos externos al sector público (desregulación, privatización, contratación, concesión, etc.). Pero por otro lado, se supone que las cúpulas políticas electas del gobierno examinan muy de cerca las acciones delegadas en sus respectivos ámbitos administrativos ejerciendo sobre ellos mayor presión política (“politización”).

Esta vertiente del análisis de los procesos de descentralización política, se vincula especialmente para los países de América Latina con las reformas del Estado, la gobernabilidad democrática y la gestión descentralizada del gobierno.

Como fue mencionado anteriormente los enfoques en los que son incluidos los estudios sobre la descentralización no son excluyentes y no implican que los trabajos tengan visiones parcializadas sobre el mismo. Antes bien, la breve presentación de este

agrupamiento tiene por finalidad mostrar estudios sobre descentralización destacando el énfasis dado por algunos autores a diferentes aspectos del proceso, poniendo de relieve así su nivel de complejidad y las dificultades para abordarlo en su totalidad.

Más allá de lo hasta aquí expuesto, coincidimos con Manzanal (2005: 3) al afirmar que “las finalidades *explicitas* (frecuentemente sólo *aparentes y declamatorias*) han sido siempre positivas, a favor de la participación, de la transparencia, de acercar a la gente a la cosa pública, en definitiva a favor de un mayor y mejor desarrollo para la población en general”. También acordamos con Boisier (2004: 29) en que el proceso de descentralización va ‘más allá’ de una reforma en la administración pública e involucra un cambio estructural en la sociedad pues implica modificaciones en el tejido político y social de la nación. En otras palabras, la descentralización tiene lugar en la medida en que exista la construcción de un nuevo contrato social.

Sobre las características que adquiere la descentralización, Falleti (2006: 320-321) considera que este es un proceso de reforma del Estado que continúa en el tiempo, es decir, no debe atribuírsele a un momento histórico específico sino a períodos de décadas. Aclara además, que esta compuesto por una serie de medidas de política tendientes a transferir responsabilidades, recursos y autoridad a los gobiernos subnacionales en el marco de constantes negociaciones. La autora destaca en esta definición su carácter dinámico y la transferencia únicamente a niveles inferiores de gobierno, descartando así las acciones que incluirían a actores no estatales tales como las privatizaciones o las desregulaciones. Para operacionalizar esta definición propone una taxonomía de las medidas descentralizadoras sobre el tipo de autoridad delegada, considerando políticas de descentralización administrativa (los gastos), fiscal (los recursos) y política (las reformas constitucionales y electorales que buscan generar nuevos ámbitos de representación). Establece posibles secuencias entre las medidas descentralizadoras identificadas, y advierte que:

Las medidas de descentralización afectan los estratos fiscal, administrativo y político de las relaciones intergubernamentales. Rara vez, una medida descentralizadora afecta los tres estratos intergubernamentales simultáneamente. Con mayor frecuencia, diferentes tipos de descentralización se negocian y concretan en diferentes momentos. De ahí que el momento de cada reforma determina el tipo de secuencia de descentralización experimentada en cada país. (ibíd.: 324).

Coincidimos con Falleti (ibíd) en su definición del proceso de descentralización, más precisamente en las características que adquiere. Por cuestiones de tipo operativa, adoptamos la definición del proceso de descentralización propuesta por Mabel Manzanal (ibíd.: 3) quien lo define como la reforma del rol del Estado y de la política pública mediante la transferencia de *funciones, responsabilidades, recursos y autoridad* desde el nivel nacional de gobierno hacia los niveles subnacionales (provincias y/o municipios). Optamos por el reconocimiento de tres dimensiones dentro de éste proceso: *política* (reforma de los sistemas electorales o constitucionales y vinculada con favorecer una mayor autonomía de gobierno en los niveles subnacionales), *funcional* (asociada con la transferencia de funciones y servicios hacia los ámbitos subnacionales) y *fiscal* (referida a la asignación de recursos necesaria para enfrentar el mayor grado de autonomía).

Pese a que existe una estrecha relación entre las tres dimensiones enfatizaremos nuestro análisis en las dimensiones políticas y funcionales, porque consideramos resultan de significativa importancia en el proceso de descentralización a analizar. Mas allá de esto, avanzamos en el análisis de los aspectos fiscales de la descentralización y de los ordenes de gobierno analizados (nación, provincia y municipio).

Autonomía y participación social en el contexto de la descentralización

La descentralización se encuentra estrechamente vinculada con otros procesos o relaciones sociales como la participación, la autonomía, el poder, la democracia, el capital social, etc. Dadas las particularidades del caso a analizar y de nuestro interés por los aspectos sociales y políticos, nos ocuparemos en lo que sigue de los conceptos de participación y autonomía.

Participación en la descentralización

En términos generales, la participación implica que las personas intervengan en las decisiones que les afectan. Sin embargo, al profundizar en sus distintas conceptualizaciones y propuestas de análisis, aparecen diferentes posturas y perspectivas que no siempre coinciden.

Brett (2003) establece una clasificación en función del grado de influencia que las personas tienen en las decisiones que los afectan. Y propone reconocer diferentes tipos que se ubicarían en dos extremos: uno el de la participación débil y otro el de la participación fuerte.

El primero, está asociado con la ‘consulta’ o con el hecho de sólo ‘informar’ a los actores, sin su involucramiento directo en la toma de decisiones. La participación fuerte, en cambio, implica que los actores “toman decisiones”, individual o grupalmente, lo cual conlleva, conjuntamente y en términos generales, a la cesión de poder.⁷

Otro autor que también ha profundizado sobre el tema de la participación, es Chambers (1996). Él considera que al participar deberían producirse cambios radicales en la sociedad en general esencialmente vinculados con modificaciones en las estructuras de poder. Más precisamente, sostiene que el eje central para la existencia de un proceso participativo es el “empoderamiento” de la población, principalmente de la menos favorecida. Pues de no existir estos cambios, no se estaría ante una participación ‘real’ de la población, negando así el primer tipo al que se refiere Brett (ibíd.). Si bien no profundiza demasiado sobre las cuestiones conceptuales del poder avanza sobre algunas de sus características, al mencionar por ejemplo que:

⁷ Brett, en relación con la participación fuerte cita un trabajo del Banco Mundial y afirma que ‘[es] un proceso de educación y empoderamiento en el cual las personas, se relacionan con otras y éstas se asisten, identificando problemas y necesidades, y asumiendo ellas mismas la responsabilidad de planificar, manejar, controlar y valorar las acciones individuales y colectivas que a ellos les afectan.’ (2003: 5, traducción propia).

El empoderamiento, no en abuso, sirve a la equidad y al bienestar. Éste no es una condición estática, por lo que hay que considerarlo como un proceso sin fin y no como un producto. [...] Este [el empoderamiento] implica aumentar las capacidades y ampliar el alcance de las alternativas y de las acciones, y esto no es algo que normalmente se dé entre quienes se encuentra debajo [en las estructuras de poder]. El empoderamiento es interactivo, pues se da entre quienes están debajo, a la par y por encima [en las estructuras de poder]. Sobre todo, [el empoderamiento] requiere e implica cambios en los comportamientos y las relaciones de poder, y puede ser analizado en tres instancias: institucional, profesional y personal (ibíd. 220).⁸

Con la idea de empoderamiento, el autor, resalta la importancia de las estructuras de poder en los procesos participativos y así destaca su importancia para la existencia de una auténtica participación.

En términos de Brett (ibíd.:6) la posición propuesta por Chambers (ibíd.) se alinea con el tipo de participación fuerte y considera que los procesos participativos en los que se empodere la población rural pobre permitirán superar las debilidades implícitas, por ejemplo, en las políticas electorales (vinculadas en muchos casos con la coerción social, el clientelismo político y la corrupción, entre otras) mejorando así los mecanismos democráticos y en algún sentido la igualdad social. (ibíd.)

En relación a la participación y a las estructuras de poder, Fligstein (2001), propone el análisis de las *habilidades sociales* (social skill) y del *campo* (field) para estudiar el rol de los actores en la emergencia, estabilidad y transformación de los diferentes órdenes sociales de los ámbitos locales. Si bien su propuesta no se encuentra directamente relacionada a las vertientes que analizan los procesos participativos, permite indagar sobre aquello que se encuentra *oculto* en las prácticas participativas de la sociedad en los ámbitos locales y, de alguna manera, en las estructuras de poder.

Fligstein (ibíd.) define las habilidades sociales, ‘como la capacidad de inducir a los otros a cooperar’, y así, ‘la capacidad de incorporar a otros actores en la acción colectiva es una habilidad social que prueba su influencia en la construcción y reproducción del orden social local [o campo]’ (ibíd.: 3). Acordamos con Abramovay (2006: 61) en que las habilidades sociales en general, y la capacidad de obtener la cooperación de los otros actores en particular, ‘evocan nítidamente la propia noción weberiana de dominación’.

Una mención especial requiere la conceptualización realizada por Fligstein (ibíd.) sobre los campos. El autor se basa en la teoría de Pierre Bourdieu para la construcción de este concepto y los considera como esferas de la vida social más o menos institucionalizadas caracterizadas por la existencia de fuerzas opuestas, organizadas en torno a intereses y a ciertas representaciones sobre el funcionamiento del propio mundo (Abramovay, 2006: 62). Mas precisamente, considera que los campos se conforman en torno a la ‘cultura’ de tres maneras: i) en las prácticas preexistentes, que incluyen leyes, definiciones de recursos y reglas importantes; ii) en la especificidad de las reglas de cada campo y en su

⁸ Traducción propia de: ‘Empowerment, unless abused, serves equity and well-being. It is not a static condition. It is a process not a product, it is not something that is ever finished... It entails enhanced capabilities and wider scope for choice and action. Nor is it just something that happens among lowers. It is interactive, between lowers, peers and uppers. Especially, it requires and implies changes in power relations and behaviour. These can be analysed under three heads: institutional, professionals and personal.’ (Chambers, 2001: 220).

construcción sobre las relaciones de poder entre los grupos conformando el “conocimiento local”; y iii) en las estructuras cognitivas que tienen los actores que utilizan para analizar el significado de las acciones de los otros (Fligstein, ibíd: 9).

La identificación de los actores con mayor habilidad social (o actores estratégicos hábiles) es posible en las instancias de crisis del campo⁹ pues como afirma Fligstein (ibíd. 5) es en estos momentos que:

[...] es posible para emprendedores institucionales crear sistemas de significados completamente nuevos. Estos emprendedores son *actores estratégicos hábiles* que encuentran la manera de conseguir que grupos dispares cooperen, poniéndose ellos precisamente en la posición de los otros, creando significados que agraden a un gran número de actores (ibíd. 5).¹⁰

Touraine (2006: 14 y ss.) reconoce la existencia de una profunda crisis en la sociedad, que se ha agudizado desde el 2001, pero que tiene su origen en procesos que se han gestado con anterioridad a ese momento, tales como la ruptura de los lazos sociales, el individualismo, la globalización y la violencia, entre muchos otros. Frente al planteo de un escenario crítico, en tanto las cuestiones sociales, el autor propone la existencia del *sujeto*. En relación a la propuesta de este autor, Manzanal (2007: 24), sintetiza las principales características del *sujeto* al mencionar que:

[...] son los que luchan y se resisten a las formas de violencia del poder hegemónico así como a todo lo que restringe su libertad, su creatividad, sus derechos individuales. Los sujetos buscan transformar o ‘re-construir’ su realidad y las instituciones respectivas, para ponerlas al servicio de derechos universales (humanos, culturales, ambientales, de género). Los *sujetos* son actores que se mueven dentro de los fundamentos de la *modernidad*.

Si bien no es nuestro el objetivo avanzar en el análisis del *sujeto*, si consideramos pertinente dejar planteado su centralidad para el abordaje de los procesos participativos. En términos de lo propuesto por Chambers (ibíd.) sería considerar como *actores sociales hábiles* aquellos *sujetos* que logran la cooperación de otros para modificar el orden social local. Pues creemos que es a través de la existencia de procesos de participación ‘fuerte’ que los aspectos políticos de la descentralización permitirán la construcción del nuevo pacto social, que implica la existencia de un auténtico proceso de descentralización.

Creemos que el tipo de procesos participativos al que nos referimos implican, en mayor o menor medida, un cuestionamiento al modelo de gestión vigente y pueden generar en

⁹ Fligstein (ibíd: 10) afirma que las crisis pueden generarse desde la lógica interna del campo o por acciones de otros en campos cercanos. Luego, sobre las crisis de los campos el autor menciona que: ‘las crisis de nuevos campos reflejan el hecho de que las reglas estables de interacción no han emergido y los grupos corren riesgos de extinción (ibíd.: 21).

¹⁰ Traducción y vastardillas agregadas “[...] is possible for institutional entrepreneurs to create entirely new systems of meaning. These entrepreneurs are skilled strategic actors who find ways to get disparate groups to cooperate precisely by putting themselves into the positions of others and creating meaning that appeal to a large number of actors.”

los agentes de decisión política la resistencia a la participación o involucramiento de la población en los sistemas de gestión local. En efecto, existen casos en los que quienes gobiernan implementan acciones para lograr la solidaridad de algunos actores¹¹, condicionar y en algunos casos hasta impedir, los procesos participativos y de ésta manera restringir los mecanismos de control social sobre su accionar.

Autonomía en la descentralización

En el proceso de descentralización, la autonomía de los gobiernos subnacionales de segundo (provincias, estados, etc.) y tercer orden (municipios, comunas, etc.) resulta central en su conceptualización. Pues como fuere mencionado, la descentralización supone la transferencia de poder y recursos del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales. En otras palabras, para la existencia de este proceso debe tener lugar un aumento en la autonomía de los gobiernos subnacionales, con el poder y los recursos necesarios para que ésta sea efectiva.

La descentralización no implica la autonomía absoluta de los gobiernos subnacionales, pues se supone que siempre existirá una estrecha vinculación entre los órdenes de gobiernos. Sin embargo, las características de esta vinculación permite establecer diferentes grados de independencia. Así por ejemplo, Falletti (2004: 20) menciona que de acuerdo al nivel de descentralización, las relaciones intergubernamentales se encontrarán en un continuo que va de una autonomía absoluta del gobierno central respecto de los gobiernos subnacionales, a otra donde por el contrario existiría una autonomía absoluta de los gobiernos subnacionales respecto del gobierno central. Ambos extremos son teóricos y los utiliza la autora para ejemplificar la importancia que este tema adquiere en el análisis de los procesos de descentralización¹².

Desde otra perspectiva, Castoriadis (1996) define la autonomía como la libertad bajo un sistema de leyes considerado *propio* por toda la sociedad, es decir, que éstas hayan participado en la formulación del marco regulatorio que las condiciona¹³. En línea con esto, las leyes -instituciones- tienen su eje en el accionar político de la sociedad, y sobre esto menciona que:

Podemos [...] definir la política como la actividad explícita y lúcida que concierne a la instauración de las instituciones deseables, y la democracia como el régimen de autoinstitución explícita y lúcida, tanto como es posible, de instituciones sociales que dependen de una actividad colectiva y explícita [...] Casi no haría falta añadir que esta autoinstitución es un movimiento incontenible, que no pretende lograr una "sociedad perfecta" (expresión carente

¹¹ Sobre lograr la colaboración de otros actores y el clientelismo político, Beduschi Filho (2006), menciona que “La mantención de relaciones de clientelismo en distintas regiones ilustra, [...] cómo las habilidades sociales de aquellos actores que detienen mayores dotaciones de recursos (materiales y simbólicos) termina induciendo en otros actores comportamientos cooperativos que refuerzan la mantención de la situación de dominación. De esta manera, no se altera sustancialmente las correlaciones de fuerza entre los actores.

¹² En este sentido, Falletti (ibíd. 20) aclara que ‘el concepto de autonomía absoluta debe pensarse para la construcción de un tipo ideal únicamente, y no en referencia a una situación histórica concreta.’

¹³ Castoriadis (Ibíd.: 5) menciona como primer condición para la existencia de autonomía que ‘es necesario que se tenga la posibilidad efectiva de participar en la formación de la ley (de la institución)’.

de sentido), sino una sociedad libre y justa, en la medida de la posible. A este movimiento le llamamos el proyecto de una sociedad autónoma y, llevado a su cumplimiento, debe establecer una sociedad democrática. (Castoriadis, 1996: 4)

En cualquier caso, la autonomía se encuentra ligada al proceso de descentralización en la medida en que representa el grado de libertad que los gobiernos subnacionales tendrán en el diseño e implementación de sus políticas públicas.

Consideramos que la autonomía de los gobiernos subnacionales existe en la medida en que la sociedad gobernada es también autónoma, para la toma de decisiones y para la participación en la política, es decir, en la construcción de las instituciones que los regulan.¹⁴

Observamos que para la existencia de un proceso de descentralización acorde a la conceptualización presentada en el apartado anterior, debería existir un proceso participativo fuerte que de cuenta de un alto nivel de autonomía en los gobiernos subnacionales.

Municipio, lo rural y ámbito local en esta investigación

La descentralización se relaciona comúnmente con los ámbitos locales por la noción implícita de la transferencia del poder a los gobiernos municipales, pero no suele discutirse que se entiende por ámbito local y cual es la asociación conceptual posible entre municipio y ámbito local. Pues como veremos no necesariamente son lo mismo, existiendo variaciones desde lo conceptual como así también desde lo operativo para el caso argentino, dejando de esta manera espacio a interpretaciones erróneas o demasiado generales.

Otro aspecto, relacionado con lo expresado en el párrafo anterior, es el concepto de “rural” considerado en este trabajo. Si bien en la actualidad existe un amplio debate sobre esta noción (quedando en muchos casos subsumida en las temáticas territoriales o regionales, o reinterpretada dentro de la nueva ruralidad).

Debido a que ha sido seleccionado como estudio de caso el municipio de San Carlos en la provincia de Salta, y que este es considerado rural. Creemos adecuado presentar algunos aspectos generales sobre estos conceptos.

Los municipios en Argentina y el concepto de “ámbito local”

La cuestión municipal en Argentina y en el mundo ha sido estudiada desde diferentes perspectivas (políticas, sociológicas, económicas, etc.) y por una nutrida cantidad de autores en cada uno de los casos. Dada la basta bibliografía existente sobre el tema, aquí nos centraremos en la organización municipal argentina, y más precisamente, en

¹⁴ Sobre esto, menciona Castoriadis (ibíd) que: El objetivo de la política no es la felicidad, sino la libertad. La libertad efectiva (no me refiero aquí a la libertad “filosófica”) es lo que llamo autonomía. La autonomía de la colectividad, que no puede realizarse más que a través de la autoinstitución y el autogobierno explícitos, es inconcebible sin la autonomía efectiva de los individuos que la componen.

aquellos aspectos generales que consideramos útiles para comprender las particularidades del proceso de descentralización analizado.

De acuerdo con Alejandro Villar (2007: 19), la definición de municipio considera tres dimensiones o niveles: territorial, estatal y social. En lo que respecta a la dimensión territorial, el autor reduce este aspecto al considerarlo solo en relación al espacio en el que ejerce su competencia una municipalidad. Estatal por su relación con las restantes estructuras de gobierno (provincial y nacional) y social, porque se reconoce en este espacio la existencia de actores sociales, económicos y políticos que interactúan.

Entendemos que la dimensión territorial incluye las otras dos, esto es así al considerar que en el concepto de territorio se encuentran contenidos factores sociales, económicos y políticos. Por esto, en su misma definición los aspectos estatales y sociales se encuentran subordinados o incluidos en la dimensión territorial. Acordamos con Manzanal (2007(a): 35) quien tomando las nociones de López de Souza (1995: 78, citado en *ibíd.*) afirma que:

[...] territorio es “el espacio definido y delimitado por y a partir de relaciones de poder”. Y precisa que la cuestión primordial no es cuáles son las características geoecológicas y los recursos naturales de determinada área, o qué se produce o quién produce, o cuáles son las relaciones afectivas y de identidad entre un grupo social y su espacio. Lo que importa en el estudio del territorio es “quien domina ó influencia y cómo domina o influencia en ese espacio”, dado que “el territorio es esencialmente un instrumento de ejercicio del poder”.

Cabe destacar que si bien no es nuestro objetivo avanzar en la discusión en torno al territorio, nos interesa dejar planteado que no lo consideramos como un recorte espacial sino que incluimos en este concepto las cuestiones sociales, económicas y políticas, en definitiva de poder.

En lo que respecta a la delimitación político-administrativa de los municipios se reconocen dos grandes grupos: los colindantes y los no colindantes (o ejido urbano). Cavarozzi (2005: 42) menciona sobre este aspecto en particular que

El sistema de “ejidos colindantes” (también denominado sistema de partido, departamento, distrito o condado), incluye áreas urbanas y rurales, de manera que todo el territorio provincial queda comprendido dentro de gobiernos locales. El sistema de “ejido urbano” hace coincidir los límites del municipio con los de la villa. Cuando al contorno del ejido urbano, se adiciona un área rural, como previsión al crecimiento de la ciudad, el sistema se denomina mixto. Estos dos últimos se agrupan bajo el rótulo de “ejidos no colindantes”. Esta última fórmula genera graves problemas a los grupos humanos asentados en los intersticios entre municipios, que quedan despojados de toda protección y asistencia estatal.

Además de lo antedicho, en Argentina no existe una denominación única de los municipios, pues casi en cada una de las 23 provincias que la componen se utiliza el

mismo término para definir unidades político administrativas distintas. Existen provincias donde se reconoce como municipios a todas las formas de gobierno local identificando distintas categorías, en otras se diferencian de otras entidades subprovinciales (tales como, comunas, comisiones municipales, delegaciones municipales, etc.) y finalmente existe un tercer grupo que utiliza un sistema mixto de denominación entre los dos anteriores, es decir existen diferentes tipos de municipios y también otras entidades (Villar, *ibíd.*: 47). Sobre este aspecto en particular afirma Vapñarsky (2004) que: “En la Argentina, la maraña de denominaciones oficiales de sus equivalentes es tal que sólo puede asegurarse que hay entre 1500 y 2500 [municipios]”. Efectivamente, no hay acuerdo sobre la cantidad de estas unidades político administrativas que componen el Estado Nacional, lo cual tiene implicancias directas al momento de mencionar la aplicación de políticas de descentralización en todo el territorio¹⁵. Al profundizar sobre este aspecto Smulovitz y Clemente (2004: 80) afirman que:

Al igual que sucede en otros países, en la Argentina la estructura federal permite a cada provincia fijar su propio régimen de autonomía municipal. Por eso, la forma específica que adquirió la descentralización fiscal y política de las provincias y municipios asumió formas y grados muy variados. Esto sugiere, entonces, que el análisis del proceso de descentralización municipal debe analizarse caso por caso, ya que no nos enfrentamos a un caso único de descentralización municipal sino a tantos procesos como regímenes municipales se hayan fijado en los niveles provinciales. En tanto que la definición específica de la descentralización de una política determinada se fijará a partir de las capacidades de los actores políticos en cada jurisdicción, el resultado de la descentralización de dicha política será altamente incierto.

En este sentido, también afirma Vapñarsky (*ibíd.*) que solo teniendo en cuenta las distintas bases territoriales consideradas para la conformación de los municipios, la descentralización nunca podría ser total hacia los gobiernos municipales debido a que parte importante de la población rural de municipios con delimitaciones no colindantes o mixtas quedaría excluida del proceso. Este aspecto resulta central en el análisis de la descentralización, sin embargo no es considerado en gran parte de los trabajos que profundizan sobre este proceso en el ámbito nacional.

Un aspecto comúnmente existente en los trabajos que abordan la temática de la descentralización, es considerar como ámbitos locales las unidades menores de gobierno (municipios, comunas, etc.). Esto no necesariamente siempre es así, y depende de lo que se entienda por un ámbito local.

En esta investigación, acordamos con Manzanal (2003: 171) sobre las características operativas consideradas para la definición de un ámbito local. Respecto de este concepto, la autora menciona que:

¹⁵ Excede los propósitos de este apartado profundizar en complejidad de las denominaciones y organización de las jurisdicciones político administrativas menores en Argentina, pero se sugiere revisar el trabajo de Cesar Vapñarsky (2004) para avanzar sobre estas cuestiones.

- a) El ámbito de lo *local*, es el lugar dónde la población puede accionar políticamente para cambiar su propia realidad en forma progresiva. En tanto es aquí dónde la población y la ciudadanía, en general, tienen en su praxis cotidiana la *potencialidad* para organizarse y practicar interacciones frecuentes.
- b) El ámbito *local* es un territorio caracterizado y delimitado básicamente por la posibilidad “espacial” (en tiempo y distancia) para practicar interacciones frecuentes, incluso cotidianas, entre los habitantes locales. Es, entonces, el lugar delimitado por los movimientos frecuentes de la población entre un centro de servicios y un área circundante -en general rural-.
- c) El *centro de servicios* es el lugar dónde la población se traslada para abastecerse de productos y servicios -escuelas, hospitales, talleres, cultos religiosos, autoridades municipales, trámites administrativos- y en ese traslado interactúa con otros habitantes y grupos sociales. Allí suelen concentrarse comercios y actividades en general. Toda o parte del área podría definirse según variables administrativas, sociales, políticas o jurídicas y podría ser un ámbito urbano o rural (localidades menores a los 2000 habitantes). Desde esta definición entonces podría ser una comunidad rural, un municipio, una localidad urbana. *Pero es importante distinguir que no está definido exclusivamente por la unidad política-administrativa de un municipio. Podría no haber municipio y sí un centro de servicios en la medida que en el mismo se concentren un conjunto de actividades de servicios y comercios que implican que la población circundante frecuenta con regularidad ese ámbito para abastecerse de los mismos.*[cursivas agregadas]
- d) Entonces, expresado de este modo, el *ámbito local* es el conjunto formado y delimitado por el centro de servicios y el área circundante que interactúan cotidianamente.

Resulta pertinente mencionar que en esta investigación utilizaremos indistintamente para referirnos a lo mismo los términos: municipio, gobierno subprovincial y jurisdicción político administrativas de tercer orden. También aclaramos que solo en el estudio de caso, por sus particularidades, nos referimos al municipio seleccionado como ámbito local, pese a que destacamos con lo antedicho que no necesariamente siempre un municipio se correspondería con el concepto de “ámbito local”.

“Lo rural”: un ámbito de difícil definición

La definición de los espacios rurales, se encuentra bastante lejos de alcanzar un acuerdo (Abramovay, 2000; Castro y Reboratti, 2007). Habitualmente, se procede a hacer una extrema simplificación de la realidad reconociendo que un ámbito rural es lo opuesto a un ámbito urbano. En línea con este tipo de razonamientos, se consideran para su definición variables poblacionales (umbrales de población, densidad de habitantes, etc.), político administrativas (relacionada con aspectos fiscales) o de ocupación de mano de obra (asociando los ámbitos rurales con actividades económicas específicas). Recién

durante los últimos años, algunos países (Francia, Estados Unidos, etc.) y organismos internacionales (OECD, Banco Mundial, etc.) han comenzado a implementar indicadores complejos para definir los espacios rurales. Para esto han incluido en un mismo indicador, por ejemplo, umbral de población, distancia a grandes centros urbanos y oferta laboral, entre otros (Abramovay, *ibid.*).

Además, en los ámbitos rurales se están produciendo importantes cambios, tales como la aparición de actividades tradicionalmente no agropecuarias, la revalorización del campo como lugar de residencia y la ampliación de actividades ligadas al ocio, entre otras (Castro y Reboratti, *ibid.*: 2). Lo cual fortalece la necesidad de discutir su definición conceptual y su operacionalización.

Un aspecto a destacar sobre las habituales definiciones utilizadas para definir lo rural y lo urbano es la visión dicotómica presente en esta concepción. Como afirman Castro y Reboratti (*ibid.*: 1) esta manera de leer la realidad divide a la sociedad en dos, tipificándola idealmente en ámbitos separados. Lo rural, asociado con lo atrasado, la pobreza, el aislamiento, la producción primaria y la naturaleza; lo urbano como lo rico, moderno, dinámico, industrial y conectado al mundo (*ibid.*). Como fue mencionado anteriormente, la revalorización de lo rural esta modificando esta visión arraigada en el imaginario social fortaleciendo aún mas la redefinición de estos espacios.

Oficialmente, en Argentina, se identifican los ámbitos rurales sólo con una variable poblacional, desconociendo importantes divergencias y similitudes entre estos espacios, por ejemplo, en dimensiones socioeconómicas tales como educación, salud, ingresos, sexo, etc. (Castro y Reboratti, 2007: 2). De acuerdo a la clasificación adoptada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC- en Argentina se considera población rural a todas aquellas personas que habitan en localidades¹⁶ con menos de 2000 habitantes o en el espacio rural disperso, y población urbana a quienes viven en localidades con mas de 2000 habitantes.¹⁷ Castro y Reboratti (*ibid.*: 7) encuentran en esta definición potentes limitaciones, debido a que:

- a) Se visualiza a la población enmarcada en la dicotomía urbano-rural.
- b) Se define un valor que debería representar esta separación y se espera que este número, casi de forma mágica, exprese de alguna manera la diferenciación de la población urbano-rural en forma universal y atemporal sobre la totalidad del territorio.
- c) La determinación de un umbral fijo hace que a lo largo del tiempo las comparaciones no se hagan sobre poblaciones estrictamente similares ya que hay, por un lado, aglomerados que se transforman en urbanos al superar el límite de los 2.000 habitantes y, por el otro, aglomerados que dejan de serlo al bajar de ese nivel.

¹⁶ De acuerdo con la definición adoptada a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, se considera localidad a una concentración espacial de edificios unidos entre sí por calles.

¹⁷ Sobre esta definición oficial, afirman Castro y Reboratti (2007: 6) que “después de hacer una recorrida por los antecedentes y la documentación oficial y de varias entrevistas [...] surge claramente que la definición formal del INDEC no se conoce o, más comúnmente, no se tiene en cuenta porque en la práctica no tiene ninguna utilidad”.

Por otra parte, la definición normativa de un umbral a partir del cual se califica a la población rural y urbana en Argentina, desconoce la heterogeneidad del espacio en el territorio nacional. En efecto, las características de los espacios rurales se encuentran definidas por una serie de aspectos vinculados con factores sociales, económicos, ambientales y políticos propios de cada territorio. Así por ejemplo, la dinámica de estos espacios en la provincia de Tierra del Fuego es muy distinta de la existente Córdoba (ibíd.).

Más allá de las discrepancias en torno al concepto, acordamos con Castro y Reboratti (ibíd.: 5) en que los espacios rurales presentan:

- i) una estrecha relación con el medio natural, mediante el uso de los recursos y servicios naturales para la producción agropecuaria y en otro tipo de actividades tales como las recreativas y residenciales;
- ii) una reducida densidad poblacional relativa, diferenciada de los ámbitos urbanos próximos; y
- iii) la presencia de redes territoriales que articulan los ámbitos dispersos y los centros poblados de disímil tamaño que por lo general se encuentran fuertemente integrados al medio rural.

CAPÍTULO II

METODOLOGÍA DE ESTUDIO

Este trabajo se realizó a partir de la aplicación de una metodología empírica y cualitativa centrada fundamentalmente en información recopilada en un estudio de caso. Esencialmente, los datos utilizados tienen su origen en dos tipos de fuentes. Una de ellas primaria, principalmente cualitativa, obtenida mediante entrevistas en profundidad a actores clave. La otra secundaria, del tipo cuantitativo y bibliográfico, recopilada en el ámbito local, provincial y nacional; y vinculada con aspectos políticos, sociales y económicos.

La opción por una metodología cualitativa fue porque buscamos analizar y comprender la naturaleza en la que se desarrolla la descentralización como fenómeno social en un ámbito local determinado.¹⁸ Para esto, optamos por seleccionar un estudio de caso, identificar aquellos actores relevantes al fenómeno que nos interesa estudiar, diseñar entrevistas que nos permitieron reconocer sus particularidades. Con esta finalidad, observamos que solo las metodologías cualitativas resultan adecuadas, debido a que las propuestas cuantitativas se encuentran fundadas en opciones filosóficas distintas y por tanto en supuestos ontológicos y epistemológicos diferentes que requieren otro tipo de técnicas. Las cuales, nos hubiesen impedido alcanzar los objetivos que inicialmente nos propusimos, alejándonos así de nuestra pregunta de investigación.

Retomando lo expuesto en la introducción, nuestro objetivo general es “*analizar las estrategias de descentralización de la gestión pública en un entorno social e institucional local, identificando formas de complementación, contradicción y articulación entre actores locales y extralocales*”.

Más allá de la centralidad de la estrategia cualitativa en este trabajo, hemos optado también por la aplicación de metodologías cuantitativas para el análisis de procesos que superan los horizontes temporales y espaciales en estudio. Esto se condice, fundamentalmente, con el abordaje de los procesos territoriales pues implica considerar el devenir histórico (tanto en el orden nacional como provincial y local) en la interpretación y análisis prospectivo del fenómeno social en estudio. Pues por ejemplo, para comprender las características que adquiere la descentralización del sistema de salud en el orden municipal es necesario tener en cuenta cómo éste ha pasado de la administración nacional a los sistemas provinciales; y conocer también las

¹⁸ Cabe destacar que el término *naturaleza* o *natural* aquí alude a la aproximación del tesista a situaciones, acciones, procesos, acontecimientos reales, concretos, interacciones espontáneas que o bien son preexistentes, o bien en parte tuvieron lugar, o bien se desarrollan durante su presencia en campo y pueden continuar en su ausencia. En ningún caso se refieren a la utilización del modelo de investigación de las ciencias naturales, con sus presupuestos ontológicos y epistemológicos como forma de acceso al conocimiento de la realidad social (Prf. Vasilachis, 2007: 28)

particularidades que en el devenir histórico nacional, provincial y local han tenido las transformaciones en la provisión de estos servicios.

Finalmente, cabe destacar que parte de los resultados alcanzados en esta investigación han sido puestos en discusión en otros ámbitos (a través de ponencias en congresos y jornadas, capítulos de libros, trabajos para la aprobación de seminarios en el programa de maestría, etc.) a los efectos de contar con críticas y sugerencias que permitiesen mejorarlos.

El estudio de caso

Coincidimos con Neiman y Quaranta (2007: 217) al definir un estudio de caso “como un determinado fenómeno ubicado en tiempo y espacio [...] que] contiene una mirada específica y diferentes perspectivas de investigación”. Sobre las particularidades de este método de pesquisa, los autores aclaran que “los estudios de caso tienden a focalizar, dadas sus características, en un número limitado de hechos y situaciones para poder abordarlos con la profundidad requerida para su comprensión holística y contextual” (ibíd.: 218). Lo cual, concuerda con el recorte analítico planteado en nuestra pregunta de investigación y objetivos.

Concretamente, nuestro eje de análisis está focalizado en las especificidades que ha adquirido el proceso de descentralización en un ámbito local determinado y el avanzar en el marco de un estudio de caso nos permite establecer diseños metodológicos capaces de combinar procedimientos cuantitativos y cualitativos en el análisis (Yin, 1994; Meyer, 2001: citado en Neiman y Quaranta, ibíd.). Enfatizamos la preeminencia de la información primaria (a través de la entrevista) siempre con el objetivo de aportar en la construcción de teoría de diferente alcance y nivel, para interpretar y explicar la vida y organización social (ibíd.: 223). Pues,

“contra la suposición de la *ortodoxia* cuantitativista, [el estudio de caso] no se limita a explorar o describir fenómenos sociales, tiene la capacidad de captar la complejidad del contexto y su relación con los eventos estudiados, siendo particularmente apropiados en los casos en que los límites entre estos y el contexto resultan difusos. A la vez, pueden recurrir a la utilización de múltiples fuentes de información y procedimientos de análisis, y –de considerarlo beneficioso– apelar a formulaciones teóricas como punto de partida para el desarrollo de la investigación.” (Yin, 1994; citado en Neiman y Quaranta, ibíd.)

Para la selección de nuestro estudio de caso tuvimos fundamentalmente en cuenta dos aspectos: i) incidencia absoluta y relativa de la población rural y de la pobreza rural respecto a la población departamental y provincial; y ii) presencia de organizaciones del sector pequeño productor en particular y de organizaciones de la sociedad civil en general.

Dos cuestiones tuvieron injerencia en reconocer la existencia de población rural y de pobreza rural como criterio de selección del caso. La primera de ellas, y de mayor relevancia, tiene que ver con la coincidencia entre los límites de un ámbito local y los de un municipio. Como hemos presentado conceptualmente en el capítulo anterior, los límites entre ambos no concuerdan necesariamente. Un municipio esencialmente rural cuenta por lo general con una localidad cabecera que actúa como centro de servicios. En

torno a este sitio, a su vez, tienen lugar las actividades cotidianas realizadas por la mayor parte de los pobladores de esta jurisdicción (es decir, tanto de quienes habitan en la localidad cabecera como de los que tienen su residencia en el espacio rural disperso). Esto permite suponer que los límites jurisdiccionales del municipio coinciden con los del ámbito local, pues cuenta con un centro de servicios y con una cierta cotidianeidad en torno a este. Esta conjunción facilita el análisis de las diferentes dimensiones de la descentralización (política, fiscal y funcional) en un ámbito local.

La segunda cuestión, es que el estudio de los ámbitos rurales ha sido uno de los ejes centrales en los que se han desarrollado los proyectos de investigación que financiaron esta investigación y otras actividades de los integrantes del grupo de trabajo. Por tanto, este estudio complementa líneas de trabajo que se han desarrollado en el mismo municipio en temáticas tales como desarrollo rural, organizaciones de productores, etc. Siendo estas líneas las que otorgan un mayor ponderación a la existencia de pobreza rural en la selección del estudio de caso.

La presencia de organizaciones del sector pequeño productor en particular, y de la sociedad civil en general, es considerada también una de las variables que hemos considerado en la selección del estudio de caso. Más precisamente, la presencia de este tipo de instituciones se encuentra relacionada a las estrategias de participación de la sociedad en el ámbito local siendo este un aspecto de singular importancia en el análisis del proceso de descentralización que nos hemos propuesto. Dado que como hemos mencionado en el primer capítulo la existencia de esta característica nos permite indagar en aspectos relacionados con la dimensión política del proceso, la autonomía y la participación social.

Una vez constatadas estas condiciones, optamos por seleccionar como estudio de caso al municipio de San Carlos, perteneciente al departamento homónimo de la provincia de Salta (ver figura 1: mapa de la división político administrativa provincial). La descripción de la pertinencia del caso es desarrollada en los próximos capítulos, dado que consideramos mas apropiado presentar exhaustivamente esta información en otras secciones (tales como la caracterización del caso en el contexto provincial -capítulo 5-y/o la descripción de las diferentes dimensiones de la descentralización en el municipio).

Respecto de la ubicación temporal del fenómeno social a ser analizado, optamos por el periodo comprendido entre 1990 y 2007 atendiendo a los principales *hitos* acontecidos durante este lapso -la reforma constitucional nacional (1994) y provincial (1998), el traspaso de atribuciones (educación y salud)-. Esta decisión se sustenta en que en este período y en el marco de las políticas, para algunos identificadas como de segunda generación de *reformas del Estado*: i) se profundizó la descentralización desde el nivel nacional hacia el provincial y municipal; y ii) se reforzó la reestructuración económica que llevó a cambios del sistema institucional previo. Cabe destacar, sin embargo, que consideramos la descentralización como un proceso dinámico, por lo que prestar especial interés a la existencia de algunos *hitos* puntuales tiene específicamente una finalidad operativa en la investigación y no necesariamente implica suponer que este proceso ha ocurrido (u ocurre) en momentos particulares.

Las unidades de análisis son principalmente las organizaciones públicas localizadas en el estudio de caso seleccionado. Mas precisamente y por las dimensiones de la descentralización, nos referimos a: el municipio (se incluyen en esta las dependencias legislativas y ejecutivas locales), los establecimientos educativos y de salud. También se han considerado como unidades de análisis, aunque de menor importancia, las

organizaciones de productores rurales y los partidos políticos (realizamos mayores precisiones sobre las unidades de análisis en el apartado de este capítulo sobre las entrevistas y la recolección de información primaria).

Viajes de campo

Luego de definido el municipio de San Carlos como estudio de caso, en el cual se recolectó información primaria y secundaria. También se trabajó en la ciudad capital y en jurisdicciones vecinas (como Angastaco y Animaná) para recopilar datos complementarios dentro de la orbita provincial y de las localidades más cercanas. Cabe destacar que en los municipios vecinos es posible contactar, por ejemplo, a actores difíciles de ubicar en el ámbito de estudio seleccionado, tal es el caso de quien fuera candidato a diputado provincial por el departamento de San Carlos para el periodo 2005-2007.¹⁹

En total fueron realizados tres viajes de campo.

El primero de ellos tuvo carácter exploratorio y fue del 21 al 28 de noviembre de 2004. En aquella oportunidad se visitó la ciudad capital de la provincia, siendo nuestra intención recabar información general sobre el proceso de descentralización y datos socioeconómicos del contexto provincial en general.

En la ciudad de Salta además de la realización de una serie de entrevistas formales en dependencias del gobierno provincial,²⁰ concurrimos a las “Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales del Noroeste Argentino (PIEA-NOA)” realizado en aquel mismo momento en la Universidad Nacional de Salta. La asistencia a este evento nos permitió tomar contacto con otros investigadores que estaban desarrollando sus trabajos en terreno, intercambiar ideas e indagar sobre procesos regionales, provinciales y locales de interés para esta investigación.

El segundo viaje se llevó a cabo entre el 26 de abril y 7 de mayo de 2005. A diferencia del primero, en esta oportunidad el itinerario comenzó en el municipio de San Carlos, para continuar luego (y por menor cantidad de días) en Angastaco. Este traslado estuvo especialmente centrado en la obtención de información primaria, es decir en entrevistar actores locales.²¹ Durante estos días fueron entrevistadas 20 personas, en algunos casos en más de una oportunidad.

¹⁹ La jurisdicción del departamento de San Carlos incluye tres municipios en su interior: San Carlos, Angastaco y Animaná. Las Cámaras de Legisladores en la provincia de Salta se encuentran conformadas por representantes departamentales (diputados y senadores) y no municipales, es por esto que el diputado por San Carlos tiene residencia en el municipio de Angastaco.

²⁰ Entre las entrevistas realizadas en 2004 en la provincia de Salta destacamos en la oficina de estadísticas provincial la conversación y provisión de documentación con el entonces Jefe del Departamento Económico Juan Carlos Cid y la Lic. Ofelia Vázquez encargada de las estimaciones del Producto Bruto Geográfico. Nos interesa mencionar también la entrevista mantenida con el Cr. Norberto E. Bourges (Director de la Dirección General de Presupuesto y Fiscalización Provincial y presidente del Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la Republica Argentina).

²¹ En este viaje de campo se entrevistó a: Directores y profesores de las escuelas secundarias y primarias de San Carlos y Angastaco, técnicos de desarrollo rural y productores del municipio de San Carlos, funcionarios de gobierno local (secretario de gobierno municipal, secretario de obras públicas, concejales -oficialistas y opositores-, etc.) concesionarios de la hostería municipal, miembros del consejo consultivo de Animaná, director interino del hospital de Angastaco, miembros de la sociedad civil, candidatos a diputados provinciales y cura párroco de San Carlos.

El tercer viaje, fue realizado entre el 29 de julio y el 8 de agosto 2007. Una vez sistematizada toda la información de los dos viajes anteriores. Cabe destacar que a esa altura ya se habían presentado algunos trabajos y resultados preliminares en diferentes ámbitos académicos. Es decir, parte de nuestro trabajo previo sobre este caso ya se había puesto en discusión y validación. El itinerario en esta oportunidad también comenzó con la localidad de San Carlos (4 días) para recién al final pasar por la capital provincial.

En esta oportunidad nuestra finalidad fue completar la información recabada en instancias previas tanto en el ámbito local como provincial e identificar modificaciones en relación al escenario encontrado en los viajes anteriores. Se contactó nuevamente a funcionarios locales y provinciales, productores (pequeños y grandes) y a dirigentes de diferentes organizaciones locales. En esta oportunidad fueron realizadas 12 entrevistas.

Entrevistas: recolección y análisis de información primaria

La recolección de información cualitativa y primaria en el estudio de caso fue a partir de aplicar la técnica de entrevistas, las cuales tuvieron dos particularidades específicas, ser: i) semiestructuradas, y ii) flexibles. La primera, tiene que ver con el diseño de una guía de temas (materializados en preguntas) a ser desarrolladas en el transcurso del encuentro, es decir, no se buscó que los entrevistados hablasen de los temas que quisiesen sino que se indagó sobre cuestiones puntuales de nuestro interés.

La flexibilidad en las entrevistas, en cambio, implicó la posibilidad de modificar o suprimir parte de la guía de preguntas de acuerdo a la información recabada previamente y a lo largo de cada entrevista. Así por ejemplo, ante la presencia de un actor que criticase deliberadamente el accionar del gobierno se indagaba sobre su procedencia, inserción institucional, vínculos, etc.; elaborando preguntas *ad hoc* en el momento o previamente. De esta manera, la opción por una técnica flexible, permite contextualizar mejor desde *qué lugar* se realizan determinadas afirmaciones, comprendiendo mejor las posiciones adoptadas y los posibles aportes a la interpretación del fenómeno en estudio.

Si bien se presentan mas en detalle en la próxima sección, un párrafo aparte merece destacarse sobre los temas abordados en la entrevistas. Fueron elaborados formularios distintos con el objeto de indagar en nuestras unidades de análisis: i) municipios, ii) escuelas o dependencias educativas, y iii) hospitales o unidades de salud.

Las temáticas abordadas en los municipios estuvieron centradas en:

- a. La estructura organizacional de los gobiernos locales. Aquí se indagó sobre:
 - i. La evolución de las dependencias municipales a los efectos de identificar la existencia de actividades realizadas por el orden local que anteriormente desempeñaba la provincia, vinculadas con el devenir de los procesos de descentralización.
 - ii. Identificar las fuerzas que favorecieron los cambios en la estructura organizativa gubernamental, es decir, si responde a solicitudes desde órdenes superiores de gobierno, a políticas municipales propias o a demandas específicas de la sociedad.

- iii. La existencia (y evolución) de articulaciones formales del municipio con otras instituciones locales (particularmente, con el sistema de salud y educación, y organizaciones de la sociedad civil) y los objetivos que las hubiesen generado. Los diferentes tipos de articulaciones (prestación de servicios, provisión de fondos, gestión de recursos, etc.).
 - iv. Vinculación estratégica con otros municipios del departamento o la zona.
- b. La agenda de gobierno local, a partir de:
 - i. La identificación del orden de importancia (y su evolución) en las acciones desempeñadas por el municipio y los criterios para su ubicación en esta escala.
 - ii. La transferencia de acciones o áreas de acción que anteriormente se encontraban en la agenda del gobierno provincial o nacional y pasaron a formar parte de la agenda local.
 - iii. La autonomía en el diseño de la agenda pública.
- c. La administración y gestión de los fondos públicos locales.

A los actores vinculados con el sistema educativo se los indagó sobre:

- a. La organización y funcionamiento del sistema educativo provincial y en la dependencia a la cual pertenece (en aspectos vinculados con la designación del personal docente, el diseño curricular, selección de libros de texto, etc.).
- b. La articulación con otros establecimientos educativos e instituciones del municipio.
- c. Infraestructura y condiciones edilicias.

En las entrevistas a los referentes del sistema de salud, se los interrogó sobre:

- a. La organización y funcionamiento del sistema de salud provincial y en la dependencia a la cual pertenece (en aspectos vinculados con la designación del personal directivo, determinación de los servicios a proveer, selección de libros de texto, etc.).
- b. La articulación con otros hospitales e instituciones del municipio y de otras zonas.
- c. Evolución del servicio.

Fueron formalmente entrevistadas en total 35 personas, algunas en más de una oportunidad, en distintos ámbitos (provincial y local) y en diferentes años. En términos generales, los referentes contactados pueden agruparse en:

- a. Funcionarios de gobierno municipales
- b. Funcionarios de gobierno provinciales
- c. Actores político partidarios sin vinculación laboral con el estado (candidatos, integrantes de ONG, etc.)
- d. Personal de los sistemas de salud y educación:
 - i. Directores de escuela

- ii. Directores de hospital
- iii. Profesores
- iv. Profesionales de la salud (2 en San Carlos)
- e. Funcionarios de la iglesia católica local (cura párroco)
- f. Miembros de la sociedad civil en general (entrevistados como usuarios de los servicios públicos, tal es el caso de madres que enviaban sus hijos al colegio o personas en general que utilizaban los servicios de salud local).

La selección de los actores a contactar resultó del análisis del contexto para el caso de los referentes provinciales, es decir, se buscó en páginas de Internet el nombre y la forma de contactar a determinados referentes, por ejemplo, sobre aspectos fiscales. En otros casos, ciertas entrevistas surgieron a partir de su mención en el transcurso del diálogo y se solicitó a los entrevistados la posibilidad de facilitar el contacto con determinadas personas.

Un párrafo aparte, merece destacar datos cualitativos obtenidos en los viajes de campo por fuera de lo identificado en las entrevistas. En principio a partir de la observación (visual, de conversaciones informales mantenidas y escuchadas en diferentes ámbitos, etc.) se tuvo conocimiento sobre la relación de los intendentes con los pobladores locales, las formas que adquiría la relación entre candidatos y diferentes actores locales, la influencia de la iglesia católica en los aspectos políticos, etc. Este tipo de información permitió tener una mayor comprensión de los procesos a la vez que ajustar muchas de las preguntas en las entrevistas enriqueciendo así el trabajo de campo y el posterior análisis de la información.

Principales áreas de análisis

En lo que sigue expondremos las áreas de análisis abordadas, las cuales nos llevaron a tomar decisiones metodológicas y aplicar ciertos procedimientos que desarrollamos en detalle.

A. *Distribución y administración de los fondos públicos en los diferentes órdenes de gobierno.* La distribución de los fondos públicos es la información referida fundamentalmente a los criterios adoptados en los diferentes órdenes de gobierno para el reparto de los recursos económicos entre los ámbitos jurisdiccionales. La administración, en cambio, se refiere a qué se hace con los recursos asignados en cada nivel de gobierno (nacional, provincial y municipal). Ambos aspectos, se han considerado para el análisis de la dimensión fiscal de la descentralización.

Respecto de la distribución de los fondos, se relevó la siguiente información:

- a. Evolución de las leyes nacionales y provinciales que definen la coparticipación nacional, centrándonos en las que se han encontrado mayormente en vigencia durante el periodo en estudio (Leyes de Coparticipación Nacional 23.548 y Provincial 5.082).

b. Información primaria a partir de preguntas específicas recabadas en el ámbito local a partir del modelo de entrevistas (ver anexo) y a funcionarios en el orden provincial, referidas a²²:

- i. Reformas constitucionales (nacionales y provinciales) y su vinculación con las asignaciones presupuestarias locales.
- ii. Percepción de la autonomía local en función de la asignación de recursos.
- iii. Preguntas específicas sobre la situación económico financiera del municipio (en donde se incluye la importancia de los fondos condicionados, evolución de los montos de coparticipación, distribución y origen de los ingresos en el erario municipal y periodicidad en la entrega de fondos públicos, para mayores precisiones revisar anexo 1)

c. Ejecuciones presupuestarias disponibles en el sitio Web de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias dependiente del Ministerio de Economía del Gobierno Nacional²³ y en el Ministerio de Hacienda del Gobierno de Salta²⁴. A partir de estas fuentes fue posible:

- i. Conocer la evolución en la distribución de los fondos entre los diferentes órdenes de gobierno.
- ii. Analizar la evolución de los fondos públicos transferidos desde el orden nacional, particularmente, a la provincia de Salta.
- iii. Identificar y establecer la evolución de las asignaciones presupuestarias en los diferentes rubros en el orden provincial de acuerdo a lo establecido en las leyes de coparticipación.

Respecto de la administración de los fondos públicos, se contó con:

- a. Los aspectos específicamente mencionados sobre estas cuestiones en las leyes de coparticipación nacional y provincial (la información recabada en este ítem se complementa con los análisis realizados en los incisos i, ii y iii de la puntualización anterior).
- b. Informes de auditoría sobre la administración de los fondos públicos, mas precisamente uno realizado para el municipio de San Carlos durante el periodo 2000-2001, elaborado en 2006 por dos contadores de la Auditoria General de la Provincia de Salta -AGPS-.
- c. Dos presupuestos municipales proporcionados por el Concejo Deliberante local para los años 2003 y 2004, los cuales fueron elaborados y aprobados en 2006 como consecuencia de los resultados arrojados en el informe de auditoría mencionado en el ítem anterior.
- d. El folio que contiene los datos del municipio de San Carlos en el documento de la “Distribución de Fondos Municipales Devengado de Enero a Diciembre de 2003”, elaborado por la Contaduría General de la Provincia de Salta en 2004.

²² Cabe destacar que se presentaron significativas complicaciones para obtener información fiscal en los ámbitos locales y a partir de datos cualitativos. Se avanza sobre este aspecto en próximas secciones de este capítulo.

²³ <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincias.html>

²⁴ <http://www.salta.gov.ar/presup/ejecucion/indexejec.htm>

- e. Información cualitativa recuperada en las entrevistas. Algunas preguntas estuvieron orientadas en este sentido aunque mayormente se enfocaron a cuestiones referidas con la distribución de los fondos.

La información obtenida fue analizada buscando corroborar la consistencia interna de cada documento y también en función de la correlación con datos de otras fuentes, con el objeto de ahondar en su interpretación y constatar su solidez. Cabe destacar que en aquellos casos en los que no existiese coincidencia en los datos o en la información consignada en diferentes fuentes -y el estudio requiriese de su incorporación- se optó por explicitar todos los datos obtenidos con su respectivo origen. A su vez, se buscó profundizar en aspectos vinculados a las características de las instituciones encargadas de su recolección y sistematización con el objeto de identificar posibles “subjetividades” que afectaran la calidad e interpretación de la información.

Respecto de la información cualitativa vinculada con esta área, cabe destacar que en su mayoría fue muy general o directamente se mencionaba el desconocimiento al respecto. Posteriormente, esto se ha justificado a partir de la falta de estos datos en el ámbito local.

B. Resultados electorales, formas electivas y de representación. Estos conceptos refieren fundamentalmente a variables operativas que permiten identificar y analizar la dimensión política de la descentralización en las diferentes escalas de análisis (nacional, provincial y local). Se reconocen dos variables operacionales referidas a esta área de análisis: i) resultados electorales, y ii) formas electivas y de representación.

Sobre los resultados electorales, se contó con:

- a. Resultados de las elecciones legislativas y ejecutivas desde 1983 a 2007 en el orden provincial y local. Sobre estos datos obtenidos de las actas de proclamación de candidatos y certificados de escrutinios definitivos labrados en todas las elecciones celebradas entre 1983-2007 proporcionados por el Tribunal Electoral de la Provincia de Salta, se analizaron:
 - i. Evolución en la cantidad de votos.
 - ii. Devenir de los cambios en la participación de los diferentes partidos políticos, en otros términos, se analizó la coincidencia de los partidos políticos que obtuvieron la mayoría de los votos en el orden provincial y en el local.
 - iii. Candidatos elegidos en los diferentes órdenes de gobierno. Tanto en una misma jurisdicción (por ejemplo si los candidatos locales pertenecían a la misma línea política de los postulantes provinciales y nacionales elegidos en igual jurisdicción, o no) como entre diferentes ordenes de gobierno (es decir si coincide o no el candidato seleccionado en el municipio en estudio con el que ganó en la provincia).
- b. La nómina de diputados y senadores por departamento de la provincia de Salta, con el objeto de identificar la cantidad de diputados y senadores por departamento y en consecuencia el nivel de representación geográfico y político en la Legislatura provincial.

Respecto de las formas electivas y de representación se indagó sobre:

- a. La evolución de la constitución provincial y de las leyes electorales, en el orden nacional y provincial.

b. Acciones políticas y formas de representación en el orden de gobierno provincial y local expresadas en documentos académicos y periódicos provinciales (se destacan diario El Tribuno, Iruya.com, Salta al Día, El Intransigente.com, CAPENOA y diario digital Criterios). A partir de estas fuentes se buscó avanzar en el conocimiento del escenario político partidario.

c. Recopilación de información primaria y cualitativa sobre las formas electivas y de representación. La recopilación de estos datos puede clasificarse en tres grupos,

- i. A través de preguntas específicas y directas al respecto, como por ejemplo cuando se pregunta sobre el momento a partir del cual se comienza a elegir el intendente municipal (Ver anexo)
- ii. Mediante interrogantes orientados en este sentido que tenían por finalidad profundizar en aspectos específicos tales como cuestiones generales vinculadas con la agenda municipal (lo cual se vincula con las prioridades y en consecuencia con las formas de representación), la autonomía municipal, la participación social y la confianza en las instituciones (para mayores especificaciones sobre las formas de indagación se recomienda revisar el anexo de la tesis).
- iii. A partir de la observación del accionar político de los candidatos en campo con la población, visualización e identificación de publicidades gráficas (se incluirían en este rubro, afiches, graffitis, etc.) y en otros medios y acciones de comunicación.

d. Al igual que para los resultados electorales, se analizó la representación geográfica y político partidaria en las Cámaras de Senadores y Diputados provinciales a través de la nómina de diputados y senadores provinciales.

C. Transformaciones, administración e interacciones entre órdenes de gobierno en los sistemas de salud y educación. Esta área de análisis incluye los principales aspectos definidos para analizar la dimensión funcional de la descentralización en los distintos órdenes de gobierno. Mas precisamente, se indaga sobre las particularidades de la transferencia desde el orden nacional al provincial del sistema de salud y educación, y se analizan también las vinculaciones existentes luego de finalizada la transferencia.

Concretamente, los aspectos sobre los que se indagó fueron:

a. Legislación vinculada a la transferencia del sistema de salud y educación, del ámbito nacional al provincial. En este sentido se consideró.

- i. Legislación de carácter general, como la Ley de Emergencia Económica en el ámbito nacional y su correlato en el orden provincial.
- ii. Normativas específicas, vinculadas con la administración de los servicios de salud y educación en el orden provincial (tal es el caso, de la formativa sobre el funcionamiento de los hospitales de autogestión, la ley de educación provincial, etc.) y sobre la magnitud de la transferencia en el orden nacional (legislación sobre la cantidad de establecimientos y puestos de trabajos transferidos en cada una de las instancias de descentralización).

b. Infraestructura existente en el orden provincial a los efectos de dimensionar las características de las transferencias.

c. Contexto provincial en el marco de la situación nacional referido a educación (analfabetismo) y salud (mortalidad infantil, morbilidad, cantidad de camas en hospitales, enfermeros por médico, médicos por habitante, cantidad y funcionamiento de las obras sociales y tipos de establecimientos -públicos o privados- hospitalarios).

d. Reacciones sociales y políticas frente a transferencia de los sistemas de salud y educación relevado en distintos periódicos locales y en bibliografía específica sobre los sistemas de salud y educación en Salta.

Debido a que la descentralización funcional fue principalmente realizada desde el orden nacional al provincial, sin su contrapartida hacia las jurisdicciones municipales. En los ámbitos locales, la información recabada fue en su mayoría cualitativa y primaria, y estuvo centrada en conocer el funcionamiento de estos servicios y el impacto de la descentralización en su provisión en el orden local. En lo particular se indagó sobre:

- i. La articulación entre las escuelas, los hospitales y el gobierno local.
- ii. Evolución de la matrícula escolar y la asistencia hospitalaria.
- iii. Mecanismos de designación de directivos y personal en las dependencias locales.
- iv. Mecanismos de vinculación de los establecimientos (hospitales y escuelas) con dependencias provinciales y nacionales (ministerios, secretarías, programas, etc.)
- v. Evolución de las condiciones de financiamiento y edilicias respecto de los requerimientos para funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura.
- vi. Percepción o existencia de modificaciones en la autonomía de los establecimientos a partir de la aplicación de las políticas de descentralización. Por ejemplo, en la organización administrativa del establecimiento.

D. Contexto y procesos históricos que constituyen el escenario en el que se sucedieron los fenómenos sociales a analizar. Mas allá de aquellos aspectos relacionados con una dimensión específica de la descentralización, en todos los casos se buscó profundizar en la ubicación del contexto en el que se desarrollan los procesos y las circunstancias históricas que, en definitiva, generaron el contexto.

Para el abordaje de estas cuestiones fueron consultadas diferentes fuentes bibliográficas y estadísticas. Así es que se relevó documentación en:

- a. Dependencias provinciales, tales como, Bibliotecas de Humanidades de la UNSa, Archivo Histórico de la Provincia de Salta, Biblioteca “Atilio Cornejo” y “Victorino de la Plaza”, Archivo de la Cámara de Senadores de la Provincia, Biblioteca de la Legislatura provincial y Dirección de Estadísticas de la Provincia de Salta.
- b. Dependencias nacionales, tales como la biblioteca del Consejo Federal de Inversiones, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO/Argentina, Congreso de la Nación, Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Ministerio de Economía de la Nación, etc.
- c. Se sistematizó y examinó información estadística censal, y trabajos que han analizado datos vinculados fundamentalmente con aspectos generales del

contexto, tales como población económicamente activa, tipos de ocupación, etc. Las fuentes consultadas en esta línea fueron:

- i. Censos Nacionales Agropecuarios (1988 y 2002)
- ii. Censo Nacional de Población y Vivienda (2001)
- iii. El trabajo elaborado por las investigadoras Obschatko, Edith S.; Foti, María del Pilar y Román Marcela E. (2006) *Importancia de los Pequeños Productores Agropecuarios en la Producción Agropecuaria y en el Empleo en Base al Censo Nacional Agropecuario 2002*. Encomendado por la SAGPyA y el IICA. En este documento, se presenta la evolución de los pequeños productores en el área de estudio. Para esto fue necesario tomar ciertos recaudos dadas las limitaciones existentes para la comparación de los datos presentados y la inclusión de la totalidad de los productores considerados en el grupo de los pequeños por las autoras. Más precisamente, debido a que por la definición adoptada se incluirían en un mismo grupo un conjunto muy heterogéneo productores solo fueron considerados en el análisis los dos estratos inferiores.

Dificultades en la investigación

En el transcurso del trabajo se presentaron diversas dificultades que nos exigieron tomar decisiones para su superación. Presentar un detalle demasiado exhaustivo de estas limitaciones resultaría además de extenso, tedioso. Es por esto, que nos centraremos en dos aspectos que creemos tuvieron mayor impacto e implicaron ejercicios de adaptación en nuestro diseño de investigación.

Uno de los aspectos, fue la dificultad para establecer contacto con ciertos actores considerados clave, debido a la negación o imposibilidad de acordar un momento para un encuentro. Sobre la negativa a responder nuestras preguntas, destacamos a ciertos funcionarios que habían desempeñado cargos importantes en el municipio y no accedieron a los reiterados pedidos de entrevistas. Por tal motivo, durante el viaje de campo realizado en 2005 se procedió a entrevistar a la mayor cantidad posible de colaboradores a los efectos de captar las principales líneas de gobierno. En relación a las dificultades para convenir un encuentro, en cambio, el foco estuvo en la dificultad de acordar los momentos para las entrevistas. En estos casos, en general, las falencias fueron subsanadas con búsquedas bibliográficas o fuentes de información disponibles en Internet (proporcionadas en algunos casos por los funcionarios o investigadores contactados).

El segundo aspecto, y tal vez el mas importante, fue la falta de información presupuestaria para el análisis de la situación fiscal municipal. La imposibilidad de acceder a estos datos, fue uno de los aspectos que mas tiempo llevó superar debido a que fueron gestionados en reiteradas oportunidades y a diversos organismos nacionales (Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias) como provinciales (Dirección de Estadísticas y la Dirección General de Presupuesto) y locales (dependencias legislativas y ejecutivas locales). En todos los casos, se destacó la dificultad existente para proveerla (“por la ausencia de mecanismos concentradores” o “la disponibilidad de éstos”). En este sentido, vale resaltar lo afirmado por Lattes (2003: 78) para los municipios en Argentina: ‘En general los gobiernos municipales no

producen información para la comunidad y no se preocupan por hacer mas transparente el funcionamiento de su organización’.

Afortunadamente, para subsanar esta falencia de información económica, hemos podido contar con el informe realizado al municipio de San Carlos por la Auditoría General de la Provincia de Salta. Este documento se encuentra disponible en el sitio Web de esta dependencia, junto con otros estudios para municipios de la provincia, y accedimos a él buscando información sobre el manejo de los fondos en las dependencias administrativas del gobierno provincial. En este estudio se denuncia la casi total inexistencia de información fiscal en el ámbito municipal, al igual que una amplia lista de irregularidades en el manejo de los fondos públicos locales. Consideramos que más allá de las posibles limitaciones y subjetividades de ese trabajo, su existencia nos permitió abordar al menos parcialmente los aspectos fiscales de la descentralización en el ámbito local.

Además del informe anteriormente mencionado y debido a conflictos políticos entre funcionarios, uno de ellos nos suministró presupuestos aprobados por el Concejo Deliberante -CD- para los periodos 2003 y 2004 (Ordenanzas 27/04 y 35/04). Dicha documentación fue de suma importancia para la elaboración del análisis fiscal, junto con copia del folio 27 (en el cual consta el Departamento de San Carlos con sus respectivos municipios) de la “Distribución de Fondos a Municipios Devengado por Departamento de Enero a Diciembre de 2003” elaborado por la Contaduría General de la Provincia de Salta. Toda esta información, fue entregada por entrevistados ‘a titulo de favor personal’, pues se ha corroborado que obtener este tipo de documentos por las vías formales hubiese sido, además de engorroso, altamente improbable.²⁵

La falta de información sobre los fondos públicos en el orden municipal limitó las posibilidades de avanzar en el estudio del análisis histórico de la relación fiscal del municipio con el orden provincial y nacional, la evolución de los ingresos y los gastos, los niveles de endeudamiento y capitalización. Estas y otras variables hubiesen enriquecido el análisis, aunque su ausencia también ha significado un dato importante en el estudio de esta dimensión del proceso.

²⁵ Una funcionaria del ámbito provincial, comenta que: “si alguien en una oficina de la provincia no te quiere dar algo, es muy fácil... le decís que lo pida por nota. Para cuando tenés que cumplirle el pedido ya pasó un año y ahí ya no es necesario que hagas nada”. Mas precisamente, las notas o pedidos de ejercicios anteriores (es decir que tienen mas de un año) deberían ser consideradas en evaluaciones de gestión ya realizados por lo que no tienen incidencia en las actividades. Esto permite que no haya obligación por parte de los funcionarios de ser resuelto, evitando así la entrega de la información requerida de manera administrativa.

CAPÍTULO III.

LA DESCENTRALIZACIÓN Y SU PRAXIS EN ARGENTINA

Este capítulo presenta las características más generales del proceso de descentralización en Argentina. Con su desarrollo buscamos contextualizar los acontecimientos que, luego, se sucederán en las jurisdicciones político administrativas menores (cuyo análisis particular se abordará en los próximos dos capítulos). Pues, como afirma Cavarozzi (2005: 20) “entender la dinámica del desarrollo institucional en el nivel municipal implica comprender la convergencia de los dos superiores niveles de gobierno”.

Comenzamos presentando la descentralización como parte de las reformas del Estado aplicadas en Argentina durante la década de 1990. Luego, describimos las características principales de la descentralización funcional y fiscal en Argentina. Para ello nos centramos en la educación y la salud, por representar los principales ejemplos del ámbito nacional. Finalmente, avanzamos sobre los aspectos políticos de éste proceso.

Conformación y reformas del estado argentino

Argentina cuenta con 24 jurisdicciones, 23 provincias y un distrito federal (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), y en un orden territorial menor se encuentran los 1924 municipios (Falleti, 2004: 9)²⁶. Cada una de las provincias que componen el país es una unidad federada del Estado Argentino, otorgándole así un carácter federal y no unitario. La normativa nacional máxima es la Constitución Nacional sancionada en 1853, a su vez, cada provincia cuenta con una Constitución Provincial propia (Manzanal, 2007: 239).

El gobierno Nacional y los gobiernos provinciales están conformados por tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Excepto por el poder judicial, el resto es elegido por voto popular directo en los tres órdenes de gobierno existentes (nacional, provincial y municipal o local).

La conformación del Estado Argentino como un país federal fue el resultado de diversos conflictos entre dos facciones de la población que ocupó, en términos generales, casi la totalidad del siglo XIX. Esencialmente, la disputa se dirimía entre dos facciones. Una conformada por los pobladores cercanos a la ciudad de Buenos Aires, quienes proponían la constitución de un país unitario donde los aspectos políticos y económicos de la nación sean resueltos bajo la hegemonía política y económica de la Ciudad de Buenos Aires²⁷. La otra facción estaba integrada por quienes acordaban con la

²⁶ Si bien optamos por mencionar esta cantidad, como mencionáramos anteriormente, no existe acuerdo sobre el número total de municipios existentes en Argentina.

²⁷ En la ciudad de Buenos Aires contaba con el puerto a través del cual se comercializaban la mayor parte de los productos exportados e importados del actual territorio nacional, otorgándole así un poder económico significativamente superior al de las restantes.

conformación de un estado federal, en el que cada una de las provincias gozara de autonomía política y económica. Oszlak (1982: 534) sintetiza el escenario y los intereses de las provincias para continuar negociando con Buenos Aires al mencionar que:

Paradójicamente, el aislamiento y el localismo, en condiciones de precariedad institucional, magros recursos y población escasa, impidieron el total fraccionamiento de esas unidades provinciales en estados nacionales soberanos. De nuevo, la formalización de un funcionamiento autónomo -que de hecho existía- no aparejaba mayores ventajas. En cambio, la posibilidad latente de negociar desde una posición de al menos formal paridad, la constitución de un estado nacional sobre bases mas permanentes que las ofrecidas por los diversos pactos federativos, resultaba siempre más atractiva y conveniente que el horizonte de miseria y atraso que la gran mayoría de las provincias podía avizorar de persistir el arreglo institucional vigente. Sobre todo, existiendo plena conciencia de que la superación de ese estado de cosas pasaba por establecer alguna forma de vinculación estable al circuito económico que tenía por eje al puerto de Buenos Aires.

Finalmente, y luego de guerras entre ambas facciones, avances y retrocesos en las negociaciones, se adoptó en Argentina un régimen federal de gobierno (materializado en la redacción de la Constitución Nacional, de 1853) que sentó las bases de la República. Pero ese régimen recién fue implementado a partir de 1880 con la nacionalización de la aduana y la Ciudad de Buenos Aires, dado que fue en ese momento cuando se logra la redistribución de los recursos generados en Buenos Aires al resto de las provincias.

Fue entonces a partir de 1880 que comienza la conformación y consolidación del Estado Argentino. Respecto del proceso, Oszlak (ibíd.: 538) menciona que:

Sin duda, la transferencia -forzada o no- de funciones ejercidas de hecho por las provincias, concentró los mayores esfuerzos del gobierno nacional, que fueron dirigidos especialmente a la formación de un ejército y un aparato recaudador verdaderamente nacionales. Grandes fueron también los obstáculos hallados en la creación de otras instituciones destinadas a normativizar y/o ejercer control sobre las demás áreas que el gobierno nacional comenzaba a reivindicar como objeto de su exclusivo monopolio (v.g. emisión de moneda, administración de justicia de última instancia, nacionalización de la banca). Otras veces, en cambio, las provincias cederían prestamente la iniciativa, como en el caso de los esfuerzos por extender la frontera con el indio o la construcción de las grandes obras de infraestructura en todo el país.

Luego, con el desarrollo de las actividades productivas, la mayor complejidad de las relaciones sociales, los avances tecnológicos, etc.; el Estado Nacional comienza a cobrar una mayor dimensión e inserción institucional en la “realidad” nacional. En línea con esto, surgen a partir de 1920, y desde aquel momento en reiteradas oportunidades, propuestas para reformar el Estado (Oszlak, 1999: 2).

Durante las décadas de 1980 y 1990, se propone una modificación mas profunda que las anteriores, pues se buscó cambiar el rol del Estado en la economía, en su relación con la sociedad, y en la forma de provisión de servicios públicos a la población (Prf. Falletti, 2004^(a): 7). Así, la privatización, la descentralización, la desregulación y la terciarización de servicios redujeron el aparato estatal. Pero expandieron la responsabilidad del mercado y la sociedad civil en la satisfacción de las necesidades sociales (ibíd.: 8). De acuerdo con Oszlak (ibíd.: 4) las causas que fundamentaron la aplicación de este tipo de acciones, tiene su explicación en que:

La reconversión neoliberal de los años 70 y 80 partió de un diagnóstico que atribuía la crisis económica al fracaso de un modelo de organización social fundado en una matriz estadocéntrica que había facilitado un intervencionismo excesivo del estado, la asunción de roles no pertinentes y la conducta predatoria de quienes controlaban su aparato. Planteado el problema en estos términos, la solución no podía ser otra que correr las fronteras, sustituyendo estado por mercado, estableciendo un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulando la actividad económica.

Dada su particular finalidad y la profundidad de las modificaciones a implementar, no resulta casual que las primeras decisiones de carácter estructural fueran realizadas durante gobiernos de facto y así las decisiones no resultaran de negociaciones o acuerdos entre los actores, sino a través de imposiciones desde el gobierno central. En este contexto, aparece en el discurso oficial la promoción de la descentralización, que si bien tiene antecedentes desde 1970 (fundamentalmente con el traspaso de las escuelas de educación primaria y de hospitales administrados por el gobierno nacional a las provincias) cobra especial importancia a partir de la década de 1980, y más aún, durante la de 1990.

Sobre los objetivos de la reforma, Oszlak (2001) menciona que, en principio, fueron reducir la estructura estatal y luego, “reinventar el gobierno”, cuestión esta última que genera más expectativas que hechos. Mas precisamente, advierte que la reforma estaría más inspirada en urgencias fiscales que en la voluntad de preservar para el Estado Nacional un rol trascendente en la orientación y desarrollo de la economía o en la morigeración de las desigualdades sociales, objetivos irrenunciables de una auténtica transformación estatal (Pfr. Ibídem).

Las reformas ocurridas, principalmente durante la década de 1990, suelen ser divididas para su análisis en dos etapas o generaciones, pese a que no existe una delimitación clara entre ambas. La primera de ellas, que abarca los inicios de la década, tuvo por finalidad reducir el aparato del Estado y su aplicación fue relativamente “fácil”, pues como afirma Oszlak (ibíd.) se basó en la ‘extracción de áreas de la competencia estatal, desprendiéndose de dominios funcionales. Pues la intención no era mejorar la gestión sino reducir su ámbito’. La principal herramienta para esto fue la aplicación de decretos y leyes²⁸. Durante esta primer etapa de reformas, la descentralización tuvo gran

²⁸ Son claros ejemplos de estas reformas la ley de Emergencia Económica (N° 23.697/1989) y la de Reforma del Estado (N° 23.696/1991). Ambas, fueron aplicadas por ley durante la presidencia de Carlos S. Menem (1989-1999) y tuvieron por finalidad disminuir el gasto público y devolver a la actividad privada funciones que el estado había asumido progresivamente durante la etapa de sustitución de importaciones (décadas de 1950, 1960 y 1970).

importancia en las políticas implementadas. Por ejemplo, durante este periodo fueron transferidos a los gobiernos provinciales la totalidad de las escuelas secundarias (volveremos sobre este tema en el próximo apartado).

Oszlak (ibíd: 8) sintetiza las consecuencias de la primer etapa de reformas cuando menciona que:

a) al no programarse los cambios ni preverse sus efectos, se trocó **hipertrofia** por **deformidad** del Estado; b) al privatizarse empresas públicas con mínimos recaudos, se comprometió la **capacidad de regulación estatal**, sustituida en los hechos por un verdadero **Estado privado**; c) al descentralizarse servicios casi a ciegas, se afectó la **capacidad de gestionarlos** por no contar los gobiernos provinciales con recursos financieros y organizativos suficientes; d) al desmovilizarse y/o excluirse del proceso de reforma a actores y mecanismos fundamentales de la democracia (Congreso, partidos, ONG's, órganos de fiscalización, audiencias públicas), se tendió a acentuar su debilidad frente al nuevo poder económico; y e) al aplicarse en forma ortodoxa e inflexible las recetas sugeridas por los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial), la inercia de las reformas dificultó la oportuna corrección del rumbo que estos mismos organismos propugnan periódicamente.

A mediados de la década de 1990, luego de “finalizadas” las primeras reformas de carácter estructural (privatizaciones de empresas públicas, transferencia de escuelas y hospitales, disolución de organismos reguladores de mercado, etc.) vuelve a cobrar importancia la descentralización, pero desde otra perspectiva. Pues, durante la etapa anterior solo se buscó la reducción del aparato estatal, sin poner el acento en su calidad y características particulares. Durante la segunda etapa, en cambio, la finalidad fue ‘reinventar el estado’ o ‘iniciar la reforma hacia adentro’ intentando, sin demasiados resultados, mejorar la eficacia de su ya reducida estructura²⁹.

Particularmente, en lo referente a la descentralización, durante esta etapa se buscó ‘profundizar el proceso ya iniciado apoyando el fortalecimiento de las instancias de gestión subnacionales y agencias ejecutoras [...implementando] acciones de capacitación, introducción de tecnologías de gestión o promoción de proyectos productivos en el nivel regional y municipal.’ (ibíd.: 6).

La descentralización de gastos y recursos: el caso de la salud y la educación

En este apartado presentaremos las principales características que ha adquirido la descentralización en sus aspectos fiscales y funcionales. Entendemos desde lo funcional, la transferencia del gasto en salud y educación, y desde lo fiscal, lo referente al origen y distribución de los recursos en relación al nivel de los gastos afrontados.

²⁹ Al igual que la etapa anterior de reformas, en este caso el gobierno de Menem promulgó la Ley 24629/96 y sus decretos reglamentarios 558/96 y 660/96. Estos se referían a las metas de la segunda generación de reformas. Entre ellas se encontraban: orientación al ciudadano; responsabilidad por resultados; contratos por objetivos; definición de estándares (*benchmarks*); incentivos al desempeño; capacitación permanente y mayor transparencia de la gestión pública (ibíd.)

La transferencia de funciones, desde la nación a la provincia presenta ejemplos desde la década de 1950, aunque los periodos emblemáticos fueron durante los últimos años de la década de 1970 (con la dictadura militar iniciada en 1976) y durante la década de 1990. En ambos periodos, fue transferido la totalidad del sistema educativo básico (escuelas primarias y secundarias) y la totalidad del sistema de salud. Es por esto, que nos centraremos en ambos periodos para el análisis de los casos de descentralización funcional y fiscal a describir.

La transferencia de escuelas en Argentina

La conformación del sistema educativo nacional, inicialmente, resultó en una combinación de escuelas financiadas por los gobiernos provinciales (la mayoría) y otras por el gobierno nacional. Posteriormente, los establecimientos dependientes del gobierno central aumentaron su número significativamente, hasta alcanzar en la década de 1920 igual proporción que las escuelas provinciales (Falleti, 2004^(b): 100). El sistema educativo nacional, por su gestión en dos órdenes de gobiernos, fue considerado “dual” siguiendo lo expresado en la Constitución Nacional de 1853 –Art. 14, Art. 5 y Art. 67 inc. 16–. Pero en la práctica su control e implementación estaba centralizado en el gobierno nacional que regulaba la equivalencia de los certificados y los títulos en todo el territorio (Rodrigo, 2006: 91).³⁰

La transferencia de establecimientos educativos desde el gobierno nacional a las provincias tiene su primer antecedente en la década de 1950 con el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962), marcando el comienzo de una nueva línea de acción política en el gobierno nacional. Entre 1961 y 1962 se traspasan, por primera vez y mediante un acuerdo ratificado solo por tres provincias (Santa Cruz, Neuquén y San Luis), escuelas desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales. Posteriormente, entre 1968 y 1970, durante el gobierno militar de Onganía y mediante acuerdos ratificados por los gobiernos provinciales, vuelven a transferirse con la Ley 17 878, escuelas desde la órbita nacional a otras tres provincias (Buenos Aires, La Rioja y Río Negro)³¹. En ambos casos, el proceso fue acompañado de los recursos necesarios para que los gobiernos provinciales respectivos puedan afrontar los nuevos gastos (Falleti, 2004^(a): 26 y 27).³² Además, la magnitud de la transferencia no fue importante, pues como afirma Falleti (2004^(b) ibíd.) ‘entre los años 1920 y 1978 las escuelas, maestros y estudiantes estaban repartidos de manera casi equitativa entre los niveles provincial y nacional’.

En 1978, se produce una nueva transferencia de establecimientos educativos desde el gobierno nacional a las provincias, de forma unilateral y sin los respectivos recursos para afrontar los gastos. Esta acción, pudo ser posible en aquel momento debido a la existencia de un gobierno nacional de facto. El cual, por su carácter autoritario impidió

³⁰ El gobierno nacional tenía la potestad de controlar que los establecimientos provinciales tuviesen en sus planes curriculares iguales contenidos que los exigidos en el plan nacional de educación, como condición para otorgarles validez en todo el territorio. Controlando así, en la práctica, la totalidad del sistema educativo nacional (Rodrigo, 2006: 91).

³¹ En esta oportunidad fueron transferidas 680 escuelas entre las tres provincias. (Feldfeber e Ivanier; 2003: 424 y Filmus 1997: 15).

³² Cabe destacar que junto con la segunda transferencia de establecimientos se derogó la Ley Lainez creada en 1905. Esta regulación permitía la creación de escuelas en las provincias gestionadas directamente por el estado nacional (Rodrigo, Ibíd.: 91-92).

cualquier posibilidad de reclamo, alegando que la Constitución Nacional otorga a las provincias la responsabilidad de administrar la educación primaria. También se consideró que los gobiernos provinciales contaban con ‘entrenamiento’ en la gestión de los sistemas educativos por la característica dual del sistema.

Sobre la dimensión de este pasaje de establecimientos educativos sin precedentes, Falleti menciona que (2004 ^(b): 97):

Se transfirieron aproximadamente 6.500 escuelas, 65.000 empleados públicos y 900.000 estudiantes, lo que constituía aproximadamente un tercio del sistema total de educación pública primaria. [...] Desde ese día todos los empleados de educación nacional (maestros, administradores, personal de mantenimiento y supervisores) pasarían a formar parte de las administraciones provinciales y las provincias serían responsables únicas por los gastos involucrados en la provisión de educación preescolar y primaria. [...] la transferencia de 1978] implicó un recorte de gastos a nivel nacional del orden de 207.000 millones de pesos, monto equivalente al 20% del total de las transferencias que las provincias recibían del gobierno nacional (FIEL, 1993: 148, citado en Falleti, *Ibíd.*)³³

Posteriormente, en 1991 por Ley (24.049, sancionada en diciembre de 1991 y promulgada en enero de 1992) la totalidad de los establecimientos educativos de las escuelas secundarias y para adultos, y la supervisión de las escuelas privadas pasan de la administración nacional a las provincias. Las características que adquirió el proceso en esta oportunidad fueron similares a las ocurridas en 1978, pese a que en Argentina se desarrollaba la primer gestión del gobierno democrático de Carlos Saúl Menem (1989-1995 / 1995-1999). En efecto, la transferencia fue: i) con una educación secundaria administrada, en gran parte, por los gobiernos provinciales; y ii) sin los recursos financieros para afrontar los nuevos gastos³⁴. Falleti (2004 ^(b): 101) al referirse a la magnitud de esta segunda reforma del sistema educativo estima que:

[...] el costo financiero de la transferencia fue de 1.200 millones de dólares anuales, equivalente al 10% del total de los gastos provinciales o al 15% del total de las transferencias nacionales. Se incorporaron más de 2.000 escuelas nacionales, 72.000 maestros y 700.000 estudiantes a los sistemas de

³³ Cabe destacar que no existe acuerdo sobre la cantidad de escuelas transferidas desde el gobierno nacional a los gobiernos provinciales, pues por ejemplo Filmus (1997: 15) menciona que fueron transferidas 6.700 escuelas

³⁴ Tanto en la transferencia educativa de 1978 como en la de 1991, el argumento presentado por el gobierno central para que ésta pudiera ser implementada sin partidas presupuestarias especiales se fundaba en el aumento de la recaudación provincial y la posibilidad financiera de afrontar los nuevos gastos. Se diferencia el primer caso del segundo, de que existía una garantía presupuestaria para cubrir cualquier déficit en las cuentas provinciales generado por la transferencia, pese a que éste no habría sido respetado. Otro hecho a destacar es que entre una reforma y otra se sancionó una nueva ley de coparticipación federal de impuestos (Ley 23.548/1988) que morigeró algunas de las consecuencias financieras generadas por la transferencia educativa realizada en 1978 (Falleti, (2004 ^(b)).

educación provinciales, que también debían supervisar más de 2.500 escuelas privadas.³⁵

Con esta última transferencia el estado central queda solo con la administración de la educación universitaria, ya que los restantes establecimientos pasan a ser gestionados en su totalidad por los estados provinciales.

Numerosas críticas ha recibido la descentralización de la educación en Argentina. En principio, existe acuerdo en que la transferencia de los establecimientos educativos tuvo como finalidad principal una reducción en el gasto antes que una mejora en el sistema educativo nacional (Filmus, 1997; Falletti 2004^(b); Rodrigo, 2006). Los resultados de las políticas de transferencia aplicadas en el sector educativo luego de 1978, pueden sintetizarse en que:

El proceso de descentralización en términos de democratización, delegación de poder y mayor participación implica no solo el respeto por el federalismo, sino también poner a disposición los recursos materiales y técnicos necesarios para que las jurisdicciones puedan asumir las responsabilidades que se les transfieren. La experiencia Argentina indica que los riesgos de ejecutar una política de descentralización en forma “centralizada” contribuye a aumentar la segmentación del sistema y la desigualdad educativa que la política supuestamente intenta superar (Feldfeber e Ivanier; 2003: 441).

La transferencia de hospitales en Argentina

El sistema de salud, en Argentina, se encuentra esencialmente conformado por tres componentes: público (hospitales y centros de salud), privado (empresas de medicina prepaga y clínicas privadas) y seguridad social (obras sociales). Las principales modificaciones implementadas durante la década de 1990 tuvieron que ver fundamentalmente con cambios en el sistema de seguridad social y la ampliación de la actividad privada en salud, otorgando un mayor lugar al mercado en detrimento de la participación estatal. En términos generales, como resultado de estas transformaciones aumentó la heterogeneidad en la provisión de los servicios de salud y en la equidad en la provisión de estos los servicios (Cetrángolo y Devoto, 2002).

La transferencia de hospitales desde el gobierno nacional a los gobiernos provinciales comienza, al igual que para el caso del sistema educativo, durante las décadas de 1950 y 1960. En este periodo, fueron transferidos la mayoría de los hospitales junto con los fondos necesarios para su funcionamiento. Posteriormente, en 1978 el gobierno nacional pasó (junto con las escuelas primarias) 65 hospitales a las provincias, pero en esta oportunidad fue por Ley (21.883) y sin recursos (Falletti, 2004^(a); 31).

En 1991, ya el 95% los hospitales argentinos funcionaban bajo la órbita de los gobiernos provinciales. Sin embargo, con la Ley 24.049 que transfirió principalmente

³⁵ Al igual que para el caso de la primera reforma, no existe acuerdo entre los autores sobre la cantidad de escuelas y cargos docentes transferidos. Filmus (1997: 15) a diferencia de Falletti (ibíd.) indica que la fueron de 3.578 escuelas (agrupando en este valor, posiblemente, tanto los establecimientos privados como públicos) y 86.374 cargos.

los establecimientos educativos, se pasaron a las administraciones provinciales los hospitales nacionales restantes (localizados en las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos, y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y programas de minoridad y familia. Conjuntamente, dos programas alimentarios (El Programa Social Nutricional - PRONOSU-, y el Programa de Políticas Sociales Comunitarias -POSOCO) comenzaron a ser administrados por los gobiernos provinciales.

En términos financieros, este pasaje de funciones ascendió, aproximadamente, a 324 millones de pesos (ibíd.). Cabe destacar que, los recursos transferidos en los programas alimentarios por la ausencia de mecanismos de control y seguimiento fueron utilizados con discrecionalidad en los gobiernos provinciales, generando por ejemplo interrupciones en su funcionamiento. (ibíd.)

Sintetizando los resultados de la descentralización en el sistema de salud, Falleti (Ibíd.: 32) menciona que:

Como consecuencia del proceso de descentralización en el sector salud, el Ministerio de Salud de la Nación ejerce una función reguladora y planificadora, y monitorea el cumplimiento de los compromisos internacionales. Vale decir que las provincias son ejecutoras de las políticas de salud, ejerciendo poca injerencia en su diseño. A diferencia del sector educativo, pareciera que las provincias no han mejorado sus capacidades de gestión en el sector salud como consecuencia de la descentralización de servicios.

Las características que adquiere el proceso presenta particularidades que lo diferencian sustancialmente de lo ocurrido en el ámbito de la educación, pues existe coincidencia respecto de que luego de descentralizado se ha dado una fuerte tendencia hacia la privatización de su administración. Mas precisamente, se ha estado dando luego de comenzadas las reformas de segunda generación, un cambio en la concepción general de la salud. De acuerdo con los procesos de descentralización implementados (entre otras políticas), ésta temática ha dejado de ser uno de los elementos centrales de política pública para el logro de la equidad social, pasando a formar parte de la incumbencia mayoritariamente individual (Bisang y Cetrángolo; 1997: 27).

Como consecuencia de lo anterior, se ha dado lugar a una mayor inequidad social pues el nivel del sistema de salud al que se tiene acceso depende de los fondos con los que cada individuo cuenta para financiarlo.

Aspectos políticos y sociales de la descentralización

Como ya mencionamos, la descentralización comienza a aparecer con mayor fuerza luego de la segunda mitad de la década de 1970 con la aplicación de políticas neoliberales tendientes a reducir el estado. Sin embargo, las cuestiones políticas vinculadas a la descentralización y el aumento de la participación de la sociedad en la gestión de gobierno, entran en la escena pública con la vuelta al sistema democrático en el año 1983. Es desde aquel momento que tanto en el poder ejecutivo como legislativo y en los diferentes órdenes (nacional, provincial y local) los representantes son elegidos en todo el territorio nacional a través del sufragio universal.

Pero las cuestiones políticas y sociales de la descentralización en Argentina, incluyen en su análisis aspectos que van “más allá” de lo referido a la posibilidad de elección de los gobernantes. En efecto, aspectos vinculados con: i) la autonomía en los ordenes de gobierno local; ii) las acciones desarrolladas por los municipios; y iii) la construcción de ciudadanía en los ámbitos locales, son cuestiones centrales al analizar los aspectos políticos y sociales de la descentralización en Argentina.

La autonomía en los órdenes de gobierno local

En términos generales, al avanzar sobre las cuestiones políticas del proceso de descentralización, se menciona la existencia en todas las constituciones provinciales del derecho de participar mediante el voto en la elección de las autoridades ejecutivas y legislativas en los distintos órdenes de gobierno (municipal, provincial y nacional). Se destaca también que el grado de autonomía otorgado a los municipios no es igual en cada provincia, lo cual distingue el alcance político que ha adquirido la descentralización. En efecto, con la última reforma de la Constitución Nacional en 1994 se reconoce expresamente en el artículo 123 que “cada provincia debe dictar su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º, asegurando *la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político y administrativo, económico y financiero*” (Smulovitz y Clemente, 2004: 42). Esto, condiciona las características que el proceso de descentralización alcanza en el orden nacional, dado que:

[...] Los alcances de la autonomía política y fiscal de los municipios quedan librados a las condiciones político-institucionales que se presentan en cada provincia, debido al carácter federal de las instituciones argentinas y porque el artículo 75 (inc.2) de la Constitución (que alude a la participación de los actores nacional y provincial en la coparticipación de recursos) tampoco garantiza los niveles de recursos que corresponden a los municipios. De este modo, entonces, debe destacarse que el diseño institucional instaurado a partir de 1994 reconoce la autonomía municipal pero no garantiza su alcance. Esto implica, entonces, que la implementación y el alcance de la descentralización hacia los niveles municipales dependen de las condiciones y dinámicas políticas que se presenten en cada provincia. (ibíd.).

[...] es necesario recordar que la controversia respecto de la extensión de la descentralización política hacia los niveles municipales, no se centra en la inexistencia de facultades para elegir a sus dirigencias políticas a nivel municipal por parte de los vecinos, sino en la definición del alcance de las facultades y en el grado de autonomía que las Constituciones provinciales otorgan a dichas autoridades. (ibíd.: 43).

El eje puesto por la autora en las cuestiones políticas de la descentralización está en el grado de autonomía alcanzado por los gobiernos subnacionales, el cual se encuentra asociado con la capacidad de negociación de éstos gobiernos y la disponibilidad de recursos. Sin duda, los aspectos económicos y mas precisamente la coparticipación de

impuestos a los municipios, es una cuestión central para que estos ordenes de gobierno logren mayor autonomía en la toma de decisiones (Cavarozzi, 2005).

Sin embargo, la heterogeneidad en las características de las jurisdicciones político administrativas de tercer orden (ver capítulo I), dificulta la aplicación de normativas nacionales que permitan una similar aplicación en todo el Territorio Nacional. Por tanto, la autonomía de las jurisdicciones subprovinciales queda a cargo de cada provincia y supeditado a su estructura y funcionamiento, político-jurisdiccional interno.

Las nuevas acciones desarrolladas por los municipios

Debido a la implementación de las políticas de descentralización, y sus características, los gobiernos subprovinciales comenzaron a desempeñar funciones que anteriormente no realizaban. Como por ejemplo, la ejecución de programas de desarrollo social, incentivos al turismo, etc.

Parte importante de estas nuevas acciones han resultado de los requerimientos exigidos por los gobiernos provinciales para la asignación de fondos específicos de aplicación local. Es decir, que las políticas implementadas en el orden local son en su mayoría una respuesta a las demandas provinciales para la asignación de fondos. Más precisamente, Smulovitz y Clemente (2004: 67), afirman que:

La evidencia empírica indica que los problemas que el gobierno municipal incluye en su agenda, son, en muchos casos, por falta de autonomía financiera, un desprendimiento de la agenda provincial. [...] De ahí que los gobiernos municipales traten de hacer coincidir su agenda con la provincial. Se puede decir que la agenda municipal goza de poca autonomía financiera y alta dependencia política respecto de los otros niveles de gobierno.

En un análisis mas profundo sobre las actividades realizadas por los gobiernos locales, se reconoce que la aplicación de políticas de descentralización que buscaron dar a los municipios mayores funciones y responsabilidades, han logrado que éstos comiencen a “*actuar en las brechas*, es decir asignar recursos propios para atender problemáticas no cubiertas por la oferta de programas descentralizados por Provincia o Nación” (ibíd.: 61). Más específicamente:

En algunos casos, los municipios solo comprometen recursos humanos preexistentes y sin presupuesto propio, como paso previo para la gestión de recursos adicionales y también como un modo de dar señales a la comunidad de su atención respecto de estos temas, donde se observa la ausencia de los gobiernos centrales. Es esta una estrategia que pretende dar algún tipo de *entidad institucional* a problemas que adquieren gravitación en la vida cotidiana de la gente, independientemente de que el municipio, por limitaciones presupuestarias e institucionales, pueda dar una respuesta efectiva para su satisfacción en el corto plazo. Algunos ejemplos de este tipo de respuesta son: secretarías de la mujer, medio ambiente, juventud, foros de seguridad, comisiones para prevención del patrimonio, etc. (ibíd.: 69)

La inclusión de nuevas acciones en la agenda municipal limitan de alguna manera su autonomía. En efecto, el accionar de este orden de gobierno se encuentra condicionado, por una parte, debido a encontrarse con serias limitaciones económico financieras al tener que afrontar más gastos sin los recursos necesarios para hacerlo. Y por otro lado, la realización de nuevas actividades lo ubica ante la sociedad civil como el ente ante quien demandar soluciones y acciones de gobierno que anteriormente no eran de su incumbencia, afectando la gobernabilidad de las autoridades electas, principalmente en escenarios de crisis económicos-financieras.

Ciudadanía, participación y autonomía en los ámbitos locales

El concepto de ciudadanía, es abordable a partir de la distinción de dos dimensiones básicas. La primera de ellas está constituida por un elemento de carácter formal, vinculado a la mera pertenencia del individuo a una comunidad determinada comúnmente asociada con una nación.

La segunda dimensión, es de carácter jurídico o sustantivo y se refiere a los derechos que estos individuos tienen en tanto ciudadanos. Por esto se considera que la ciudadanía ‘consiste en la titularidad y ejercicio de los derechos ciudadanos: civiles, políticos y sociales, que están íntimamente relacionados con el sistema de gobierno y la estructura social y económica de un país’ (Lipszyc, 2001: 85).

Se reconocen tres etapas históricas en la construcción de la ciudadanía: i) el s. XVIII con la adquisición del carácter civil del concepto (derechos civiles): derecho a la propiedad, a la libertad de expresión, al acceso igualitario a la justicia, etc., ii) la construcción de la expresión política en el s. XIX, en donde se reconoce el derecho a participar en el ejercicio de este poder, a elegir y ser elegido, etc., iii) finalmente, en el s. XX se conforma el carácter social de la ciudadanía, la cual alude a la garantía para los ciudadanos de la titularidad de los estándares históricos, económicos y sociales de una sociedad en un determinado momento (Prf. *Ibid.*). En síntesis, esta dimensión de la ciudadanía ‘*implica la lucha por la pertenencia a, y la participación en, la comunidad*’ (Held, 1988, citado en Lipszyc, 2001: 85).

En relación a la segunda dimensión de la ciudadanía, Lipszyc (*Ibid.*: 86), afirma que concepto ha adquirido relevancia debido a: i) la creciente deslegitimación del Estado y de sus instituciones, como resultado de la violación de los derechos, fruto de la exclusión y la marginación, en parte, resultantes de la aplicación de políticas neoliberales centradas casi exclusivamente en los derechos civiles, y ii) la pérdida de autonomía y soberanía de los Estados modernos (fundamentalmente los periféricos) y la formación de organizaciones supranacionales (Unión Europea, MERCOSUR, etc.) que ponen en tela del juicio el supuesto fundamental de la democracia representativa: la legitimación del poder de Estado basado en el ejercicio ciudadano del voto por parte de la ciudadanía en su territorio.

En el orden municipal, a su vez, la legitimación del estado se encuentra condicionada por una reducción en su autonomía. Más precisamente, esta se encontraría limitada no solo por la dependencia económica de los municipios respecto del gobierno provincial y de los programas de órdenes superiores de gobierno. Sino también por la aplicación de

políticas clientelares existentes en estos ámbitos que de alguna manera reducen la capacidad de acción y condicionan las estrategias de política local (Arroyo, 2002).

En contraposición a esto, también se identifica la existencia de un supuesto aumento en la participación de la población en el control del accionar de gobierno, ya sea mediante movimientos sociales organizados o espontáneos³⁶. Los cuales, conjuntamente con el fortalecimiento de la lucha por los derechos sociales, estarían comenzando a poner en cuestión algunas expresiones del poder político.

Manzanal (2007: 19), vincula la agenda pública de los gobiernos municipales con un aumento en la demanda de la sociedad civil, al mencionar que

Los gobiernos subprovinciales tienen que hacer frente, son el primer eslabón, de las exigencias y reclamos de la gran cantidad de población pobre y empobrecida que vive en sus ejidos y que exige respuestas a las autoridades políticas locales (porque es con la que tienen vinculación directa y cotidiana). Esta población demanda por la provisión de recursos y servicios múltiples. De aquí que la actividad que más creció y se expandió en los presupuestos locales sea la vinculada con la “promoción social”, los “servicios sociales” asociados con la asignación, distribución y control de los planes sociales (provinciales y/o nacionales). (Manzanal, 2007: 19)

En igual sentido a lo propuesto por Manzanal, Smulovitz y Clemente (2004: 64) al trabajar con municipios eminentemente urbanos y de la provincia de Buenos Aires, identifican un cambio en el gobierno municipal asociado a mecanismos de consulta pública con el objeto de aumentar los niveles gobernabilidad en la jurisdicción.

La gobernabilidad³⁷ en los ámbitos locales estaría reconfigurándose en Argentina por dos procesos que confluyen en el mismo ámbito, por un lado la descentralización y el mayor protagonismo en la escena pública de los gobiernos municipales y, por otro lado, por el aumento en la participación de la sociedad como resultado de la construcción de ciudadanía. Sobre esto último, García Delgado y Nosetto (2005) afirman que ante la consolidación del sistema democrático nacional, los fenómenos de la globalización, y la crisis del modelo neoliberal (mas precisamente a partir de la crisis de 2001) dieron

³⁶ Casos emblemáticos ocurridos en localidades del interior de Argentina de este tipo de manifestaciones son por ejemplo el frente “Unidos por la Dignidad”, en la provincia de Misiones que mostró su oposición a la reforma de la Constitución Provincial promocionada por el oficialismo para posibilitar la reelección indefinida del ejecutivo (Lladós, 2006); o la conformación de Asambleas Ciudadanas en la localidad de Gualaguaychú para “estimular” el accionar político provincial y nacional contra la instalación de papeleras al otro lado del río Uruguay (Carbone, 2006). Estos son sólo dos ejemplos, de los muchos en los que se revela un aumento en la participación de la población en el accionar de los dirigentes políticos. Estos actos resultan ejemplificadores en la medida que manifiestan la importancia de la participación en la vida pública y en el control del accionar de quienes ocupan cargos políticos.

³⁷ La noción de *gobernabilidad* se encuentra directamente asociada a la de *ingobernabilidad* en la teoría política. De acuerdo con la propuesta de Tula (2001: 313) “con la expresión gobernabilidad –que es un imperativo y una exigencia de las sociedades industriales- se alude al control político e institucional del cambio social, indicando la posibilidad de orientar los procesos e intervenir sobre las variables, de programas objetivos y prever resultados, en fin, de garantizar coherencia interna a todo proceso social en vías de transformación. Se produce a su vez una situación de ingobernabilidad en circunstancias en que las variables decisivas escapan al control del gobierno y los objetivos perseguidos quedan relegados por consecuencias indeseables, sin que se pueda actuar eficazmente sobre éstas; en suma, cuando la función de gobierno de la sociedad resulta prisionera de los mecanismos o de las fuerzas que pretende gobernar.”

lugar a una etapa distinta, de reconstrucción, donde “la ciudadanía ha tomado cierto protagonismo y avanza en un proceso de resignificación de sus prácticas que, partiendo del descontento, asume un rol más participativo” (ibíd. 7). Ante el nuevo escenario “pos-crisis”, surgirían esencialmente tres imaginarios ciudadanos o maneras de percibir y actuar desde lo político en Argentina. De acuerdo a los autores (ibíd.: 7 y ss.), estas ciudadanías son:

1. ***crítica/antipolítico*** que se caracteriza por denunciar la inadecuación de las instituciones como principal causa de la crisis de la política, y al sostener que el mercado electoral sigue siendo el mejor asignador de liderazgos políticos. En esencia, esta perspectiva, propone una noción reduccionista de la política en términos de la mera administración de la cosa pública, suponiendo una sociedad exenta de contradicciones y relaciones de poder. Este imaginario de ciudadanía, además, convive y coincide con una agenda centrada en la demanda de seguridad y responde a la lógica de una sociedad dual y fragmentada, invocando garantías y seguridades para los incluidos.
2. ***participativa/transformadora*** que promueve una perspectiva de disputa por un nuevo modelo de desarrollo y de democracia, y la posibilidad de reinsertar la problemática de universalidad de derechos (civiles, políticos, sociales y los de “nuevo tipo”). Esta ciudadanía plantea la insuficiencia de la democracia como mecanismo procedimental, proponiendo y poniendo en marcha nuevas prácticas que implican formas alternativas de acceso al espacio público y de concepción de la política y del poder³⁸.
3. ***radical de ruptura*** que postula una visión de cambio radical respecto no sólo del modelo de desarrollo sino del sistema de producción capitalista en su totalidad. Este imaginario, estaría en línea con el anterior, pero desde un punto de vista más radical, al considerar necesario un poder distinto al hegemónico.

En línea con esta propuesta; Kolesas (1998) plantea que dada la existencia de una falta de representación en los partidos políticos y en el gobierno central, la construcción del accionar ciudadano debería darse a partir de la revitalización y la apropiación de la política en el ámbito municipal. Lo cual se alinea, con la idea de fortalecer la ciudadanía social planteada anteriormente.

En este sentido, consideramos también que esta apropiación de la cuestión política se estaría dando (o debería darse) en el ámbito provincial y en el ámbito municipal. Esto a

³⁸ De acuerdo con la propuesta de los autores, “Esta noción del espacio público está nutrida por una perspectiva de la política no en tanto mera administración de la cosa pública, sino en tanto coexistencia en el espacio público de expresiones sociales con recursos diferenciales en pugna por la defensa de determinados proyectos de sociedad y de definiciones del bien común. Es en este marco que la noción de poder cambia dramáticamente, habilitando el pensamiento del poder en tanto relación social y la posibilidad de constituir a partir de la cooperación y la sociabilidad genérica nuevas fuentes de poder” [...] De profunda heterogeneidad, esta ciudadanía transformadora reafirma la pertenencia de los individuos a la comunidad replanteando el sentido mismo de la comunidad. Movimientos piqueteros, desempleados, asambleas barriales, ONGs de desarrollo, expresiones de la economía social solidaria, prácticas y organizaciones vinculadas al desarrollo local y a la economía social, sindicalismo alternativo, organizaciones ecuménicas de base y movimientos feministas conforman una enumeración no taxativa de diversos actores orientados en este tipo de prácticas ciudadanas. (Ibíd.: 9)

su vez, cobra mayor importancia al considerar el papel que ha otorgado a estas jurisdicciones subnacionales el proceso de descentralización ocurrido en Argentina.

Finalmente, y en relación a la descentralización política, cabe destacar que cuando la población local toma conciencia de su poder ciudadano, como reconocen García Delgado (2005) y Kolesas (2006), afirma O'Neill (2003: 1076) que: "El obstáculo mas formidable para una nueva centralización [del poder] proviene de los beneficiarios de nuevos derechos: una vez aprobada la descentralización [política], esta crea un grupo de partidarios que tornan difícil -pero no imposible-, la reversión de la situación en un contexto democrático."³⁹

³⁹ Traducción propia de: "Still, the most formidable obstacle to recentralization comes from the newly enfranchised; once passed, decentralization builds a constituency for itself, making it difficult -but not impossible- to reverse within a democracy." Sobre esta afirmación, la autora aclara que la recentralización del poder político es difícil de lograr y poco común, en cambio, ocurre mas frecuentemente la recentralización del poder fiscal.

CAPÍTULO IV

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA PROVINCIA DE SALTA (1990-2005)

En línea con el objetivo general del capítulo anterior, en este nos proponemos avanzar en el conocimiento de las características que ha tenido el proceso de descentralización en Salta. Más precisamente, profundizar en las particularidades sociales, políticas y administrativas que ha adquirido la descentralización en la provincia.

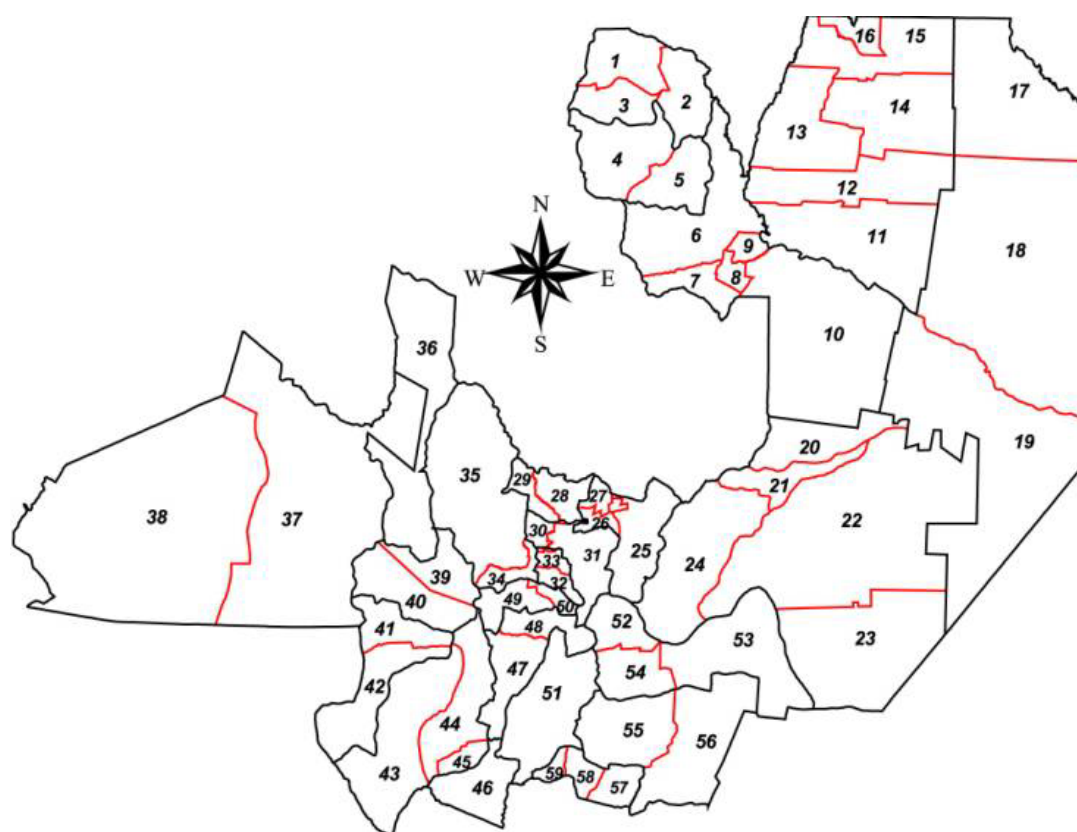
Comenzamos describiendo aspectos generales sobre la organización política administrativa provincial. Luego, avanzamos la conformación histórica del estado a partir de la descripción de los actores con mayor influencia en su funcionamiento actual. Una vez establecido este marco interpretativo, profundizamos sobre el contexto político con el objeto de delinear las características gubernamentales en las que se ha estado dando el proceso de descentralización. Posteriormente, caracterizamos los aspectos fiscales en los tres ordenes de gobierno (nación, provincia y municipios) describiendo especialmente las características del caso salteño. Finalmente, analizamos la descentralización administrativa en la provincia centrándonos en los sistemas de salud y la educación, destacando aquí las características propias que ha adquirido este proceso en relación al marco nacional.

Consideraciones generales sobre la organización política provincial

Salta es una de las 24 jurisdicciones en las que se divide el territorio Argentino. Está ubicada al noroeste del país; limita al Norte con la provincia de Jujuy, y la República de Bolivia; al Este con las provincias de Chaco, Formosa y la República de Paraguay; al Sur con las provincias de Catamarca y Tucumán; y al Oeste con la República de Chile. La superficie ocupada por la provincia asciende a 155.368 Km² que representa 5,6% del territorio nacional. En 2001 la población total del país ascendía a 36.260.130 hab. y la provincia de Salta con 1.079.051 hab. representó el 2,98% del total (Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001).

El espacio salteño cuenta con dos divisiones político administrativas superpuestas: una departamental y otra municipal (Ver Figura 1). Los 23 departamentos en los que se divide la provincia funcionan como distritos electorales en la conformación del poder legislativo provincial (Constitución Provincial, art. 56). Los municipios, en cambio, son 59 y funcionan como jurisdicciones político administrativas de mayor importancia porque cuentan con autonomía en lo político, económico, financiero y administrativo (Constitución Provincial -CP- artículo 170), funcionando así como jurisdicciones político administrativas de tercer orden.

Figura 1: División político-administrativa de la provincia de Salta



Referencias

Municipio	Departamento	Municipio	Departamento
1 - Sta. Victoria Oeste	Santa Victoria	30 - San Lorenzo	Capital
2 - Los Toldos		31 - Capital	
3 - Nazareno		32 - La Merced	Cerrillos
4 - Iruya	Iruya	33 - Cerrillos	
5 - Isla de Cañas		34 - Rosario de Lerma	Rosario de Lerma
6 - Orán	Oran	35 - Campo Quijano	
7 - Urundel		36 - La Poma	La Poma
8 - Cnia. Sta. Rosa		37 - S. A. de los Cobres	Los Andes
9 - Hipólito Irigoyen		38 - Tolar Grande	
10 - Pichanal		39 - Payogasta	Cachi
11 - Embarcación	Gral. José de San Martín	40 - Cachi	
12 - Gral. Ballivián		41 - Seclantás	Molinos
13 - Gral. Mosconi		42 - Molinos	
14 - Tartagal		43 - Angastaco	San Carlos
15 - Aguaray		44 - San Carlos	
16 - Salvador Mazza	Rivadavia	45 - Animaná	Cafayate
17 - Sta. Victoria Este		46 - Cafayate	
18 - Rivadavia Banda Norte		47 - La Viña	La Viña
19 - Rivadavia Banda Sur		48 - Cnel. Moldes	Chicoana
20 - Gral. Pizarro	Anta	49 - Chicoana	
21 - Apolinario Saravia		50 - El Carril	Guachipas
22 - Joaquín V. González		51 - Guachipas	
23 - El Quebrachal		52 - Río Piedras	Metán
24 - Las Lajitas		53 - El Galpón	
25 - Gral. Güemes	Gral. Güemes	54 - Metán	Rosario de la Frontera
26 - Campo Santo		55 - Rosario de la Frontera	
27 - El Bordo		56 - El Potrero	La Candelaria
28 - La Caldera	La Caldera	57 - La Candelaria	
29 - Vaqueros		58 - El Tala	
		59 - El Jardín	

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Gral. de Estadísticas - Área Cartografía Digital, Abril 1997 - Provincia de Salta

Nota: En la provincia de Salta la suma de los territorios de los municipios equivale a la totalidad del territorio provincial y a su vez cuenta con dos divisiones político administrativas superpuestas: una departamental y otra municipal. Si bien ambas coinciden en los límites, por lo general, dos o más municipios forman un departamento

En el gobierno de Salta, al igual que el resto de las provincias argentinas, existen tres poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Los dos primeros se encuentran administrados por representantes elegidos por la población provincial en elecciones directas. El poder judicial, en cambio, está conformado por la Corte Suprema de Justicia compuesta por 7 jueces nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado en sesión pública, cada uno de ellos ocupa este cargo por seis años pudiendo ser nombrados nuevamente.

El poder ejecutivo provincial es desempeñado por el gobernador, quien es designado por el voto popular cada cuatro años en elecciones generales. De acuerdo con la Constitución de Salta su función, en términos generales, es “formular y dirigir las políticas de la Provincia y representar a la misma” (CP artículo 140).

El poder legislativo es bicameral y está compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. En ambos casos los cargos duran cuatro años, pero las cámaras se renuevan por mitad cada dos y sus miembros son reelegibles –CP, artículos 95 y 103-.

Cada departamento está representado por un diputado provincial como mínimo y la Cámara de Diputados, a su vez, no puede superar los sesenta integrantes. La cantidad de éstos legisladores por departamento se establece a partir de la base poblacional (Ver tabla 2).

La Cámara de Senadores, en cambio, está compuesta por un único representante por departamento, más un suplente. El cargo de Senador dura cuatro años, pero la Cámara se renueva por mitad cada dos, y sus miembros son reelegibles.

La Constitución Provincial, fue sancionada por primera vez en 1821⁴⁰, reformada en 4 oportunidades durante el s. XIX (1855, 1875, 1883 y 1888), otras cinco veces durante el s. XX (1906; 1929, 1949; 1986 y 1998) y una vez más en 2003⁴¹. Cabe destacar que con la reforma de la Constitución Provincial en 1998, entre otras modificaciones, se permite la reelección del ejecutivo por dos mandatos consecutivos de cuatro años, con el intervalo de un período para poder ser elegido nuevamente, siendo este un hecho sin precedentes en las anteriores reformas constitucionales.⁴²

Los municipios con más de 10.000 habitantes están habilitados para dictar su carta orgánica, aquéllos que no superan este umbral se rigen por la Ley de Municipalidades. (CP, art. 174).

⁴⁰ Como puede apreciarse la Constitución Provincial de Salta entra en vigencia 32 años antes que la Constitución Nacional.

⁴¹ Durante el periodo en el que se sucedieron diversos gobiernos de facto en Argentina (desde 1956 hasta 1983), fue derogada por decreto la Constitución de 1949 y reestablecida la Constitución de 1929. Entre otras modificaciones, la Constitución de 1949 establecía el sistema de elecciones directas de los intendentes que hasta entonces eran designados por el ejecutivo provincial.

⁴² Desde 1821 hasta 1882, el mandato del gobernador de Salta tenía una duración de dos años sin posibilidad de reelección inmediata. Posteriormente, con la reforma constitucional de 1882 el mandato del gobernador fue de tres años, sin reelección. En la reforma de 1929 se prolongó el mandato a cuatro años y se mantuvo la prohibición de la reelección hasta la reforma de 1998.

Tabla 2: Cantidad de diputados por departamento en la provincia de Salta. 2007.

Departamento	Cantidad de Diputados
Anta	3
Cachi	1
Cafayate	1
Capital	19
Cerrillos	2
Chicoana	1
Gral. Guemes	2
Guachipas	1
Iruya	1
La Caldera	1
La Candelaria	1
La Poma	1
La Viña	1
Los Andes	1
Metán	3
Molinos	1
Orán	6
Rivadavia	2
Rosario de la Frontera	2
Rosario de Lerma	2
San Carlos	1
San Martín	6
Santa Victoria	1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la nómina de diputados por departamento de la Cámara de Diputados de la Provincia de Salta, 2008.

El intendente es electo en forma directa y por simple mayoría y los integrantes del concejo deliberante por el sistema electoral de base proporcional (CP art. 171). Es decir, que la cantidad de integrantes del concejo deliberante se determina a partir del número de pobladores contabilizados en el último censo, nacional o provincial.

La organización administrativa actual es la resultante de muchos años de avances y retrocesos, de diferentes opciones adoptadas en contextos muy distintos al actual y, por sobre todo, de la luchas de poder entre actores para la construcción histórica del Estado provincial. Dada la importancia y trascendencia de esta cuestión para la interpretación del proceso que nos ocupa analizar, en el próximo apartado avanzaremos en el conocimiento del proceso de conformación del Estado y de los principales actores que continúan ejerciendo poder actualmente.

El estado en Salta: su conformación y actores de influencia

Refiriéndose a la conformación del Estado Nacional, Oszlak (1982: 532), menciona que este proceso supone a la vez la construcción de la instancia política que articula la

dominación en la sociedad, y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio. Concluye entonces, que un estado se sustenta (o existe) en la medida en que logra construir la "*estabilidad*", la condición de "ser estado"; es decir, el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política. El estado es, de este modo, relación social y aparato institucional.

El actual territorio salteño, al igual que el resto de los espacios americanos, se encontraba habitado por diferentes comunidades aborígenes entre muchas de las cuales existían estrechos vínculos sociales, culturales, económicos y políticos (Yacobaccio, 1997). Posteriormente, con la colonización, se produjo una profunda modificación en el territorio, pues la llegada de los españoles significó cambios en la sociedad en general conducidos por los mecanismos de dominación implementados. En efecto, estos mecanismos tuvieron diferentes expresiones (simbólicos, coercitivos, culturales, etc.) y en la mayoría de los casos fueron ejercidos con violencia (Lonardi, 1997). Como resultado de este proceso de dominación se obtiene una configuración territorial nueva en la que diferentes actores entran en escena, tal es el caso de los grandes propietarios de tierras, la iglesia católica, las clases políticas y dirigentes, entre muchas otras.

La distribución de las tierras entre los españoles y los criollos, y su "puesta en producción" fue uno de los principales procesos que dio origen a la elite local. Más precisamente, el factor clave fue la apropiación de las tierras y del trabajo de los aborígenes por parte de los colonizadores. La posesión de las tierras fue posible gracias a la entrega directa a pobladores criollos o españoles de distintas superficies (conocidas como estancias o haciendas). En relación al trabajo aborigen, en cambio, el manejo y la explotación fue mediante la utilización de la dominación coercitiva. Mas precisamente, existieron mecanismos como el de encomienda, por el cual cada individuo debía rendir tributo con su trabajo (en los cultivos de algodón, en las chacras de las ciudades, en las estancias o con el traslado de mercancías a grandes mercados, entre otros) a un encomendero, valorizando así (a un costo muy bajo, o incluso nulo) las tierras entregadas por el estado. Pues como afirma Justiniano (2003: 10) "[la] posibilidad de acceso continuo a una mano de obra abundante y barata resulta ser el móvil principal para el dominio y control del territorio, y la consecuente expansión de las fronteras provinciales".

La iglesia católica en Salta, por su parte, jugó un rol importante en el proceso de colonización y en la construcción de las elites locales. Principalmente, aquellos perlados a cargo de tierras, que luego desempeñaron un activo accionar político en la provincia.

Previamente a la consolidación del estado en la provincia muchas de las acciones en principio desarrolladas por la iglesia pasaron a la órbita estatal (tal es el caso del registro de las personas, las resoluciones de conflictos e incluso la influencia en la asignación de tierras y trabajo). En relación al "pasaje" de poder de la iglesia al estado en su proceso de conformación, Oszlak (1982: 537) refiriéndose al orden nacional, menciona que el mismo puede ser considerado como un proceso de "expropiación social" realizado por el Estado en formación para lograr de esta manera entidad (Ibíd.).

Si bien el proceso mencionado ha tenido lugar en la provincia de Salta, el poder alcanzado por la iglesia se ha considerado mayor que en otras jurisdicciones. Esta institución fue además de un actor político de singular envergadura (desde la conformación del estado provincial y hasta la actualidad) uno de los principales beneficiarios de tierras, consolidando así, su poder en el territorio.

Luego de finalizada la dependencia de España de la organización colonial salteña, diversos procesos tuvieron lugar en el devenir de la administración independiente. En aquel momento, la ausencia de un poder central (asociado hasta entonces a la corona española) estaba empezando a debilitar las estructuras de poder heredadas. Esto se reflejaba en la proliferación de conflictos y enfrentamientos locales, frente a los cuales en 1821, las elites locales acuerdan el primer texto constitucional de la provincia, dando así inicio a la conformación del Estado Salteño.

En relación a este hito histórico, cabe mencionar que el sector dominante salteño al encontrarse sin una estructura en la cual legitimar su poder (debido a la ausencia del andamiaje colonial) encuentra en la redacción de una constitución provincial la solución. Pues, este texto representa el pacto de dominación celebrado entre las familias pertenecientes a la elite local (con acuerdo y activa participación de la iglesia) que sirvió para frenar los conflictos locales emergentes y (re) fundar las estructuras de poder constituidas durante el periodo colonial (Correa, *et al*, 2007: 11).

En relación al sistema de gobierno, dada la ausencia de un poder central se optó (al igual que en otras provincias Argentinas) por un sistema de gobierno republicano con la posterior implementación de elecciones para la designación de representantes (desarrollado y puesto en práctica por primera vez en 1823).

El modelo de estado provincial materializado en la primer constitución, de acuerdo con Correa (Ibíd.: 11) ‘combinaba procedimientos republicanos, una concepción orgánica de la sociedad y una apelación a los valores liberales’. En efecto, se supone la existencia de una sociedad integrada armónicamente en “un todo” y se exalta la existencia del patriotismo y el sacrificio por los intereses de la comunidad.

La conformación de esta nueva estructura de gobierno comienza a partir de aquel momento a tener cada vez mayor importancia en la escena pública local. Aunque como deja claro Correa (Ibíd.), el nuevo sistema de gobierno no habría modificado ni permitiría cambiar las estructuras de poder vigentes en aquel momento.

Aparece con este nuevo sistema un actor hasta entonces ausente en la escena política y social de la provincia: el gobernador. Pero será a partir de la consolidación del Estado Nacional que el gobierno provincial comenzará a tener un papel cada vez más importante en la vida pública.

Entre los actores que ocupan un rol preponderante en la dinámica social salteña, luego de la consolidación del estado, se encuentran el gobernador, la iglesia y las elites locales.⁴³

Los apellidos tradicionales han ocupado históricamente puestos importantes en los diferentes ámbitos de poder provincial, al igual que la iglesia católica (Llinas, 2004: 80). Esto ha sido legitimado por la sociedad debido a la existencia de una estructura de valores sumamente tradicionalista, conservadora y religiosa (ibíd.). Las familias que han sido favorecidas durante la época de la colonia, que por lo general ocupan desde entonces lugares estratégicos en la dirigencia provincial, continúan ejerciendo su poder en diferentes espacios del Estado provincial.

La iglesia católica, por su parte, ha mantenido un fuerte poder en la organización de la sociedad salteña, ya desde la colonización del actual espacio provincial. Como hemos

⁴³ No porque el resto sea menos importante, sino porque particularmente estos actores tienen incidencia directa en el funcionamiento del gobierno provincial, y por tanto se encuentra directamente relacionado con el objeto de nuestra investigación.

mencionado en el apartado anterior la conformación del Estado ha dado lugar a que esta institución haya tenido que ceder parte de ese poder al gobierno, o en otros términos, ha tenido que adaptar la forma en que lo ejercía al nuevo escenario. Pues como afirma Llinas (ibíd: 73):

[...] la Iglesia constituye un factor clave de poder. Las modalidades de ejercicio de este poder van desde la generación de opinión desde el púlpito hasta su participación como institución en las cuestiones políticas y educativas.

Los aspectos relacionados con la participación de las elites locales, junto con la iglesia, en la construcción del Estado y en los puestos gubernamentales, seguramente tengan un fuerte vínculo en la profundización y consolidación de los valores ligados al tradicionalismo, la religiosidad y el conservadurismo, propios de la sociedad salteña.

Evolución del contexto político provincial

La mayoría de los representantes provinciales electos, desde el advenimiento de la democracia en 1983, se han alineado en el partido Justicialista.

Respecto del poder legislativo, tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, la mayor parte de los representantes han pertenecido al partido justicialista, contando con el 50% o más de los representantes durante los últimos 16 años (Ver tablas 3 y 4). Esto hizo que históricamente estos órganos de gobiernos hayan otorgado apoyo incondicional a las decisiones de los gobernadores justicialistas. En cambio, quien fuere gobernador por el partido Renovador Salteño durante el periodo 1991-1995 encontró en el poder legislativo un serio obstáculo al desarrollo de su gestión de gobierno.

Tabla 3: Evolución de la participación de los partidos políticos en la Cámara de Senadores de la provincia de Salta (1991-2007).

Año	Partido Justicialista	Partido Renovador Salteño	Unión Cívica Radical - UCR-	Frente para la Victoria	Democracia Cristiana
1983	100%				
1985	83%	4%	13%		
1987	83%	4%	13%		
1989	87%	4%	4%		4%
1991	78%	13%	4%		4%
1993	87%	13%			
1995	91%	9%			
1997	87%	13%			
1999	91%	9%			
2001	96%		4%		
2003	87%	4%			
2005	74%	9%	9%	9%	
2007	78%	17%	4%		

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Llinas, 2004 y datos proporcionados por el Archivo de la Cámara de Senadores de Salta.

Tabla 4: Evolución de la participación de los partidos políticos en la Cámara de Diputados de la provincia de Salta (1991-2007)

Año	Partido Justicialista	Partido Renovador Salteño	Unión Cívica Radical - UCR-	Frente para la Victoria	Unidos para la Victoria	Otros¹
1983	59%	30%	11%			
1985	52%		48%			
1987	67%	23%	10%			
1989	53%	13%	30%			3%
1991	57%	43%				
1993	67%	30%	3%			
1995	73%	23%	3%			
1997	67%	33%				
1999	77%	23%				
2001	80%	17%				3%
2003	77%	17%				7%
2005	50%	27%			10%	13%
2007	57%	30%				13%

Nota: ¹ Se incluyen en este grupo, un senador por cada uno de los siguientes partidos: Corriente Patria Libre, Frente Grande, Movimiento Regional del Pueblo y Partido Conservador Popular.

Fuente: elaboración propia en base a datos de Llinas, 2004 y datos proporcionados por el Archivo General de la Cámara de Senadores de Salta.

En el caso del poder ejecutivo provincial, el rol desempeñado por el gobernador en la provincia de Salta ha tenido un papel preponderante desde su aparición como actor político en 1823. Sin embargo, su importancia ha cobrado una especial trascendencia desde la vuelta a la democracia en 1983, debido a que desde aquel año han estado vinculados (directa o indirectamente) a la familia Romero (excepto durante los periodos 1991-1995/ 2007-2011 a cargo del Partido Renovador, primero, y una alianza entre el Partido Renovador y el Frente para la Victoria, después; ver tabla 5).

Tabla 5: Gobernadores de Salta período 1983-2011

Período de gobierno	Gobernador, partido y referencia
1983 - 1987	Roberto Romero , del Partido Justicialista, fue el primer gobernador que logró terminar su mandato luego de 40 años (entre 1943 y 1983) en que se sucedieron interventores y gobernadores sin que ninguno pudiera completarlo.
1987 - 1991	Hernán Cornejo , Partido Justicialista.
1991 - 1995	Roberto Ulloa , del Partido Renovador Salteño. Durante este período al ser la mayoría legislativa Justicialista, y por ello opositora al oficialismo, se afectó el dinamismo político mediante trabas en el funcionamiento, lo cual resultó en un clima de alta conflictividad social.
1995 - 1999 / 1999 - 2003 / 2003 - 2007	Juan Carlos Romero (hijo de Roberto Romero, el anterior mandatario), Justicialista, se había desempeñado hasta ocupar el cargo de Gobernador, como Senador por la Provincia en la Legislatura Nacional.
2007-2011	Juan Manuel Urtubey , históricamente del partido Justicialista y del Frente para la Victoria en la postulación para gobernador en la provincia, se desempeñó como diputado nacional durante el periodo 1999-2007.

Fuente: Elaboración propia.

La gestión de Juan Carlos Romero (como senador nacional y gobernador en Salta) se caracterizó por su manifiesto apoyo a las leyes de Emergencia Económica (Nº 23.697) y Reforma del Estado (Nº 23.696).⁴⁴ Esto explicaría la aplicación en el orden provincial de medidas tales como privatizaciones, desregulaciones y ordenamiento económico y presupuestario, entre otras. J. C. Romero accede a su segundo mandato (1999-2003), luego de la reforma constitucional en 1998 que también lo habilita para presentarse por tercera vez a las elecciones para gobernar la provincia (Llinás, 2003: 15).⁴⁵ Sobre la reforma constitucional que permitió la presentación a su tercer mandato de la fórmula Romero – Wayar, Kosacoff (2004: 13) menciona que:

El jefe del ejecutivo salteño pudo volver a presentarse gracias a una polémica reforma constitucional aprobada el 30 de agosto, cuyo único objeto fue interpretar que el artículo 140 de la carta magna habilita al gobernador y vice para tres mandatos seguidos. Los representantes de la oposición -Unidos por Salta y Partido Obrero, segundo y tercero en la elección de convencionales realizada poco antes- rechazaron la reforma, que se sancionó sólo con los votos del PJ.

⁴⁴ En lo operativo estas reformas fueron aplicadas por ley durante la presidencia de Carlos S. Menem y tuvieron por finalidad disminuir el gasto público y devolver a la actividad privada funciones que el estado había asumido progresivamente durante la etapa de sustitución de importaciones (décadas de 1950, 1960 y 1970).

⁴⁵ Durante la crisis del 2001, que terminó con el gobierno de Fernando De La Rúa, Juan Carlos Romero impulsó el Frente Federal Justicialista que, junto con otras provincias, postuló a la presidencia al senador Ramón Puerta, primero, y al gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saa, después. Luego, en el 2005, se postula como candidato a vicepresidente de la Nación acompañando a Carlos S. Menem, la fórmula llega a la instancia de balotaje pero abandonan la candidatura antes de la votación respectiva. (Llinás, 2003: 14).

La figura del gobernador en las decisiones administrativas, fiscales o de cualquier índole, resulta determinante y se ha ido consolidando en el transcurso de su mandato en toda la estructura provincial. Pues como afirma Koffsmon (2002: 11) ‘si [el gobernador] decide apoyar una iniciativa determinada, todos los demás sectores (dentro y fuera del gobierno) tienden a respetar su decisión’.

Esto explicaría, la rapidez y efectividad en la aplicación de las reformas del estado promocionadas desde el gobierno nacional durante la década de 1990.

Por su parte, en los gobiernos de tercer orden (o municipios) los intendentes municipales, en su mayoría, se encuentran políticamente alineados con el ejecutivo provincial. Más aún, en muchos casos imitan las estrategias adoptadas por los gobernadores, pues en general los intendentes suelen ser reelectos en varias oportunidades y cuando no, por lo general, es porque dejan este puesto por otro cargo. Como afirma un diario local: “Muchos de los relevos [en los cargos municipales] se explican porque quienes los ocupan pasan a otras funciones, de concejales a intendentes y de intendentes a legisladores, o porque dejan esos sitios en manos de parientes directos”. (Diario Iruya.com, 16 de noviembre de 2006).

La dimensión fiscal de la descentralización

En esta sección, abordaremos la relación fiscal en la que se encuentra la provincia de Salta tanto con el gobierno nacional, como con los gobiernos municipales⁴⁶. Con este objetivo, iniciamos el análisis destacando los aspectos generales de la descentralización en el ámbito nacional que permiten comprender el contexto en el que se desarrolló esta dimensión del proceso y la participación de Salta en el mismo. Luego, desarrollamos las particularidades que adquiere la distribución de recursos entre el gobierno provincial y los municipios.

Relación fiscal entre el gobierno nacional y las provincias

La dimensión fiscal de la descentralización en Argentina tiene como principal elemento de análisis la coparticipación de recursos entre el nivel nacional y las provincias (también conocido como distribución primaria) y la posterior distribución del monto asignado entre éstas (distribución secundaria). Sin embargo, las negociaciones y los conflictos en torno a la recaudación y distribución de los recursos se remontan a los inicios de la Nación, pues como afirman Cetrángolo y Jiménez (2004: 123):

... la historia de los regímenes de coparticipación es sólo la tercera (y sin duda la más conocida) de las etapas en que se desarrollaron esas disputas. Antes, desde mediados del siglo XIX hasta 1890, los diferentes niveles de gobierno tenían una clara separación de fuentes tributarias: los recursos de la Nación

⁴⁶ Nos centramos en el análisis de los recursos y su asignación, pues la distribución de los gastos entre los niveles de gobierno la abordamos en las secciones en las que profundizamos la dimensión administrativa de la descentralización.

provenían básicamente del comercio exterior, mientras que las provincias recurrían a impuestos sobre la producción y el consumo de bienes específicos. Luego, entre 1890 y 1935, con la creación de impuestos nacionales sobre los consumos que se superponían a los provinciales, se desarrolló la segunda etapa, “de concurrencia de hecho”.⁴⁷

A partir de 1935 se crea el sistema de coparticipación de impuestos, el cual ha sido modificado en reiteradas oportunidades desde su puesta en funcionamiento (tabla 6). Desde aquel año, se han llevado a cabo significativas transferencias de gastos desde el orden nacional a las provincias (fundamentalmente lo referido a los sistemas de educación y salud).

Tabla 6: Incorporación de tributos al sistema de coparticipación

Año	Ley	Tributos incorporados
1935	12.139	Internos
	12.143	Ventas
	12.147	Réditos
1946	12.956	Ganancias eventuales y beneficios extraordinarios.
1951	14.060	Sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes.
1973	20.221	Tierras aptas para explotación agropecuaria, regularización patrimonial, divisas, parque automotor, valores mobiliarios, aceites lubricantes y los que en el futuro establezca la Nación como impuestos indirectos. También serán incluidos los de asignación específica una vez finalizado el objetivo de su creación.
1988	23.548	Todos los impuestos nacionales existentes o a crearse con las siguientes excepciones: a) derechos de importación y exportación; b) aquellos cuya distribución esté prevista en otros regímenes; c) aquellos con afectación específica al momento de promulgación de esta norma. Cumplido el objetivo de su creación se incorporarán al esquema.

Fuente: Cetrángolo, et al, 1998: 301

En 1988, se aprueba la Ley Nacional 22.548, la cual establece un sistema de distribución transitorio de los recursos nacionales que con muchas modificaciones continúa actualmente en vigencia. Si bien debió haberse modificado en diciembre de 1996, como estableció la Constitución Nacional de 1994, diversos conflictos, intereses y aspectos legales y burocráticos en torno a la distribución secundaria de los recursos, han impedido la formulación de una nueva ley de coparticipación. Mas allá de esto, se reconoce que en modificación del sistema en 1988 se conformó un aumento de la distribución primaria hacia las provincias, se incluyeron nuevos impuestos a la masa coparticipable y se fijaron los límites a los Aportes del Tesoro Nacional, por ser estos

⁴⁷ De acuerdo con (Porto 2004: 19) en el sistema utilizado hasta 1935 cada provincia debía ajustar sus gastos a su restricción presupuestaria, generando así una significativa disparidad territorial respecto de la provisión de recursos provinciales. Pues las provincias que podían contar con una mayor recaudación tributaria local podían proveer de más y mejores bienes públicos provinciales que aquellas con menor masa de recaudación (las provincias “pobres”).

recursos manejados a discreción por el Ejecutivo Nacional (Falleti, 2004: 24)⁴⁸. De acuerdo a lo estipulado en la Ley 23.548, en lo que respecta a la distribución primaria, el 42,34% de la masa de recursos coparticipable es para la Nación, el 56.66% para las provincias y el 1% restante para el fondo de Aportes del Tesoro Nacional.

Anteriormente, mientras estaba en vigencia la Ley 20.221, el 48,5% era percibido por el estado nacional, el 48,5% por los gobiernos provinciales y el 3% pasaba a formar parte del Fondo de Desarrollo Regional. Lo cual evidencia un aumento en el porcentaje asignado a las provincias y una significativa reducción en los puntos porcentuales asignados al gobierno nacional.

En lo que respecta a la distribución secundaria, los coeficientes que establece la ley (ver tabla 7) no surgen de ningún criterio objetivo de reparto. A diferencia de ésta, la anterior Ley 20.221, distribuía los fondos entre las provincias de acuerdo a tres criterios estipulados en la norma⁴⁹. La ley 22.548, en cambio, mantiene la distribución secundaria de fondos que imperaba al momento de ser promulgada (Falleti, *Ibíd.*). Respecto de la fijación de los coeficientes de distribución secundaria, además, ‘El proceso de negociación entre los gobernadores tendió a favorecer a las provincias que estaban gobernadas por el partido justicialista a fines de 1987’ (*Ibíd.*).

⁴⁸ Cabe destacar que antes de la discusión de esta nueva Ley de coparticipación fueron transferidos a los gobiernos nacionales gran parte del sistema de salud y todas las escuelas primarias que hasta ese entonces eran administradas por el gobierno central. Este escenario, tuvo una especial fuerza a la hora de negociar los nuevos coeficientes de distribución primaria.

⁴⁹ Los criterios para hacer efectiva la distribución secundaria contenida en el artículo 3 de la Ley Nacional N° 20.221 son: “a) Directamente proporcional a la población, sesenta y cinco por ciento (65%); b) En proporción per cápita a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país, siempre que la provincia no pertenezca a dicha área, veinticinco por ciento (25%); y c) A las provincias que no tengan densidad de población superior al promedio del conjunto de provincias, y en proporción a la diferencia entre la densidad de población de cada provincia y dicho promedio, diez por ciento (10%)”.

Tabla 7: Coeficientes de coparticipación secundaria.

<i>Provincia</i>	<i>Coeficiente^I</i>
Buenos Aires	19,93%
Catamarca	2,86%
Córdoba	9,22%
Corrientes	3,86%
Chaco	5,18%
Chubut	1,38%
Entre Ríos	5,07%
Formosa	3,78%
Jujuy	2,95%
La Pampa	1,95%
La Rioja	2,15%
Mendoza	4,33%
Misiones	3,43%
Neuquén	1,54%
Río Negro	2,62%
Salta	3,98%
San Juan	3,51%
San Luis	2,37%
Santa Cruz	1,38%
Santa Fe	9,28%
Santiago del Estero	4,29%
Tucumán	4,94%

Fuente: Ley 23.548

Si bien el origen de los recursos es nacional y provincial -Constitución Nacional Artículo 75, inciso 2- en la práctica, la mayor parte de los tributos los recauda la Nación y las provincias coparticipan de ellos. En efecto, en términos generales, las provincias recaudan el 40% de los recursos necesarios para financiar sus gastos, el 60% restante lo obtienen de los recursos coparticipados y del endeudamiento (Cetrángolo y Jiménez, 2004: 121).

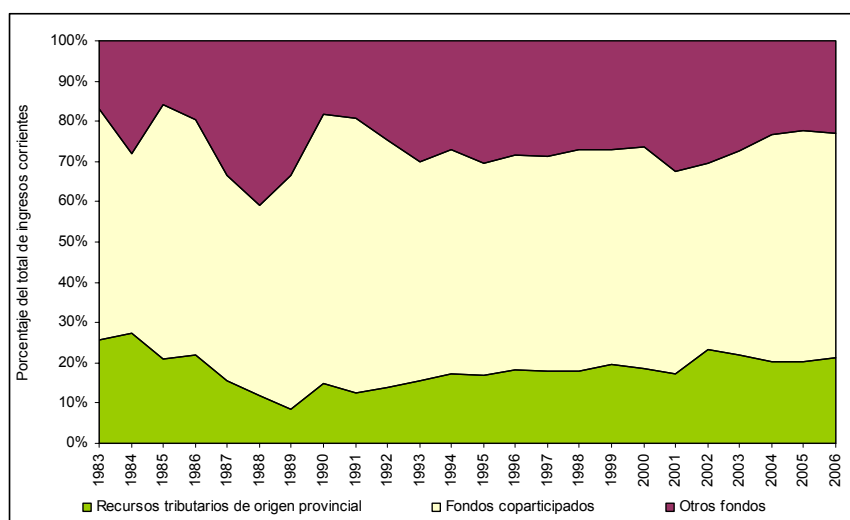
Otra tendencia general es la concentración de los recursos coparticipados en los gobiernos provinciales existiendo una exigua transferencia de estos fondos hacia los gobiernos de tercer orden. Al respecto de este tema, Smulovitz y Clemente (2004: 50) afirman que:

Mientras el promedio de recursos de origen nacional que reciben las provincias es de \$ 857 [per cápita], el promedio provincial de recursos que reciben los municipios de las provincias es de \$159,9 [per cápita] la diferencia entre estos dos promedios indica que una parte significativa de los recursos que la Nación transfiere hacia las provincias es retenido en el nivel provincial.

En el caso particular de la provincia de Salta, más del 80%, en promedio, de los recursos tributarios administrados por el gobierno provincial provienen del gobierno nacional. Aproximadamente el 55% de estos fondos han sido asignados de acuerdo a la

distribución secundaria de la masa coparticipada a las provincias. Sin embargo, el 25% restante, corresponde a otros recursos asignados desde el gobierno central por fuera del marco de la coparticipación, en muchos casos condicionados por la cercanía con el gobierno central y/o por su ejecución en rubros específicos (Ver figura 2).

Figura 2: Participación en el total de los recursos administrados por el gobierno de Salta de los ingresos tributarios de origen provincial y nacional (1983-2006).

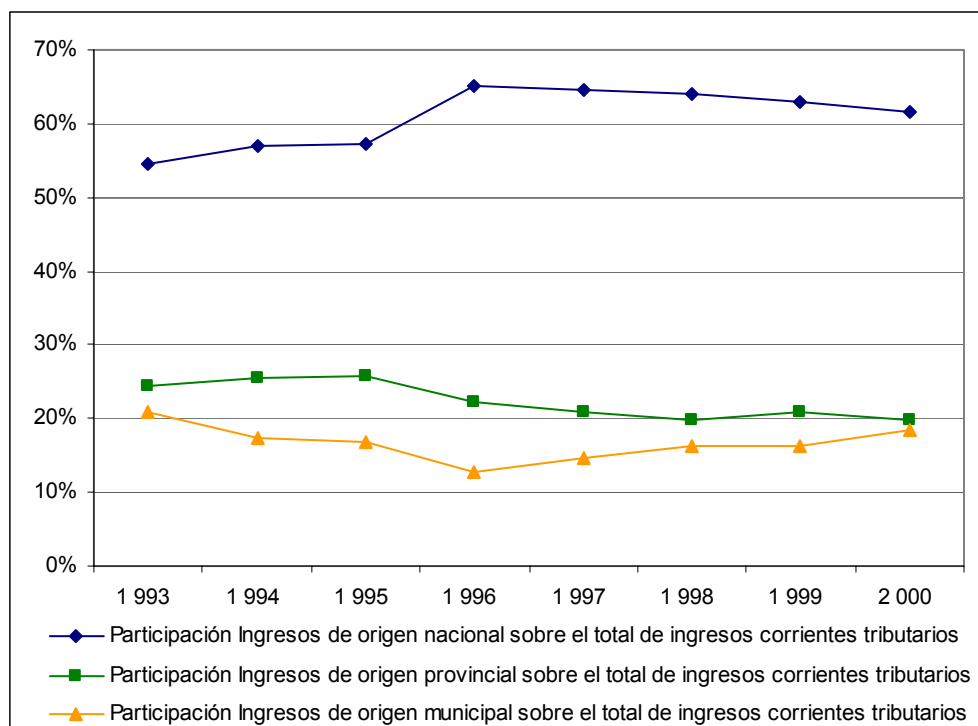


Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias acumuladas, Esquema de Ahorro Inversión Financiamiento, Dirección General de Coordinación Fiscal con las provincias, Ministerio de Economía.

En el orden municipal, la participación de los recursos de origen local, en promedio de todos los municipios, ha comenzado a cobrar mayor jerarquía hacia fines de la década de 1990, mientras que la importancia de los recursos de origen nacional y provincial muestra una leve retracción en este período (Ver figura 3).

El sistema descrito para el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, se replica entre los gobiernos provinciales y los municipios. A continuación avanzamos en el análisis de esta relación interjurisdiccional con el objetivo de comprender las características fiscales de la relación entre los gobiernos de segundo y tercer orden.

Figura 3: Evolución del porcentaje de los ingresos de origen nacional, provincial y local sobre el total de ingresos corrientes municipales de origen tributario en la provincia de Salta (1993-2000).



Fuentes: Elaboración propia en base a Ejecuciones presupuestarias municipales consolidadas de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.

Relación fiscal entre el gobierno de Salta y sus municipios

La distribución de los recursos hacia los municipios en la provincia de Salta está regulada por la Ley Provincial de Coparticipación N° 5082 promulgada en diciembre de 1976, y sin modificaciones sustanciales desde aquel momento. Ésta normativa fija la coparticipación primaria, es decir, la distribución entre el gobierno provincial y las jurisdicciones subprovinciales en 85% y 15% (respectivamente) del monto recaudado por el sistema tributario provincial y por el Régimen de Coparticipación Federal.

Desde la promulgación de esta ley hasta su derogación (por decreto de 1992) solo era coparticipado a los municipios el 12% de los ingresos, debido a que el restante 3% conformaba el Fondo de Desarrollo Municipal.⁵⁰ A partir de ese momento sigue siendo retenido el mismo porcentaje pero es redistribuido en partes iguales de a quince (15) municipios distintos por mes, de manera igualitaria y por orden alfabético.

⁵⁰ El objetivo del Fondo de Desarrollo Municipal era financiar inversiones en trabajos públicos y bienes de capital, de interés municipal o regional, incluyendo estudios y proyectos, y coordinar la acción del sector municipal en el aspecto administrativo y contable, mediante asesoramiento de un cuerpo estable de contadores públicos.

Este monto extraordinario asignado a las jurisdicciones menores, funciona como un recurso condicionado, puesto que debe ser aplicado al financiamiento de inversiones en trabajos públicos y bienes de capital.

A los Municipios donde se explotan hidrocarburos líquidos y/o gaseosos, como así también a los Municipios que se encuentran en zona de influencia Departamental se les coparticipa el 16% del total de las regalías liquidadas a la provincia en este concepto (Ley Provincial N° 6438, art. 1). La distribución del 16% total se asigna de la siguiente manera:

- El 9% se distribuye entre los municipios productores. Se asigna el 5% de acuerdo a criterios poblacionales, y el 4% restante en función de los volúmenes de producción (Ibíd. art. 2)
- El 4% se distribuye en partes iguales entre los Municipios no productores, que estén dentro del departamento productor, tomando como base para esta asignación el último censo poblacional llevado a cabo en la República Argentina (Ibíd. art. 3)
- El 1%, es destinado para la creación de un Fondo de Desarrollo Departamental, el cual se distribuye entre los municipios no productores en relación inversa a la población, tomándose como base el último censo poblacional considerado para la distribución de los fondos entre los municipios no productores. Estos recursos, deben ser destinados por los gobiernos municipales a obras de infraestructura y a la promoción agropecuaria e industrial (Ibíd.)
- Finalmente, se destina un 2% para la formación de un fondo compensador para ser distribuido entre los Municipios ubicados en Departamentos no productores, cuyos recursos resultan insuficientes para atender los servicios a su cargo (Ibíd. art. 5).

Por su parte, la asignación de los fondos hacia los municipios está estipulada en la ley de Coparticipación Provincial de acuerdo a los siguientes criterios: i) 30% en proporción a la población de cada municipio (en base al último censo disponible realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos o de la Dirección General de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia); ii) 35% en proporción a las erogaciones corrientes de cada municipio (se toma como base los gastos reales del penúltimo ejercicio, en ausencia de esta información se considera lo presupuestado para igual período); e iii) 35% en base al costo por habitante de los servicios prestados por los municipios, es decir, los gastos municipales de funcionamiento.

Los gobiernos locales, además de recibir los fondos coparticipados por el gobierno provincial, reciben en administración otros fondos para su gasto en algún bien o actividad en particular. Estos recursos están, por lo tanto, condicionados y llegan a los municipios mediante la presentación de proyectos o en el marco de programas. Están principalmente destinados a infraestructura (pavimentación de calles, compra de mobiliario, etc.) o para la prestación de servicios específicos (planes sociales, actividades culturales y de esparcimiento, etc.). Su asignación suele estar afectada por la línea política de los intendentes más que por las necesidades de las comunidades locales. En este sentido, cabe destacar que la distribución de recursos condicionados

cobra especial importancia en los años electorales, por ser utilizados para promocionar las acciones de gobierno.

Salud y Educación, aspectos de los servicios descentralizados

La dimensión funcional de la descentralización en Salta, al igual que en el resto de las provincias, ha sido la resultante de la “traducción” de las políticas aplicadas en el orden nacional. Es decir, luego de las transferencias en el sistema de salud y educación de la nación a la provincia, en ésta se sucedieron diferentes acciones para adaptar la nueva estructura a las condiciones, económicas, políticas y sociales del estado salteño.

Por lo antedicho, el contexto político y fiscal en el que sucedió el proceso resulta un marco de referencia indispensable para su interpretación. Por tanto, en el transcurso de este apartado, nos remitimos a información desarrollada en secciones anteriores del capítulo.

Proceso de descentralización en educación

Como mencionamos en el capítulo anterior, la descentralización del sistema educativo se divide en dos etapas. La primera de ellas hacia fines de la década de 1970 con la transferencia del sistema educativo primario desde la órbita nacional a las provincias, y la segunda, durante los primeros años de la década de 1990 con el traspaso del sistema educativo restante (salvo por el caso de las Universidades que continuaron en la órbita nacional).

Durante la primera etapa, el traspaso de las escuelas primarias fue aceptado por el gobierno provincial con la aprobación de la Ley 5300, sin manifiestos conflictos ni resistencia a la medida debido a que esto ocurrió durante un gobierno de facto. Más precisamente, debido a que en los gobiernos militares los derechos ciudadanos (y las libertades en general) se encuentran limitados, entonces las manifestaciones o reclamos por las decisiones de gobierno eran también acotados. Por otra parte, la sociedad en general no contaba con información sobre la ocurrencia de estas transferencias hasta una vez concretadas.

En 1993, estando en ejercicio un gobierno elegido democráticamente, la transferencia tuvo lugar durante el gobierno democrático de Carlos Saúl Menem (perteneciente al partido Justicialista, que gobernó durante el periodo 1989-1999) en el ámbito nacional y de Roberto Ulloa en la provincia de Salta. En esta oportunidad fueron transferidos 97 establecimientos y 1892 cargos docentes (Llinás, 2004: 54).

El contexto en el que se realizó el traspaso estuvo caracterizado por situaciones conflictivas, antes, durante y después de ejecutada la acción.

En el contexto educativo previo al “pase” de las escuelas, hacía ya varios años que no se destinaban recursos suficientes para mejorar y mantener la infraestructura educativa provincial (ibid). Por tanto, se estaba produciendo un significativo deterioro en las instalaciones, generando principalmente descontento entre los docentes y directivos de las instituciones. Sumado a esto, se producían demandas por aumentos salariales y

soluciones a la inestabilidad laboral de muchos empleados del sistema educativo⁵¹ (ibíd.).

Durante el proceso de transferencia, Roberto Ulloa, pertenecía a un partido político contrario al del presidente de la Nación y además contaba con que el poder legislativo era en su mayoría opositora al Partido Renovador. Entonces, con el gobierno nacional, la negociación para la ejecución del traspaso fue larga y sin demasiadas concesiones. En la órbita provincial, el poder legislativo dificultó la implementación de aquellas medidas que el ejecutivo consideraba pertinentes para adaptar el nuevo contexto. Sobre esto Llinas (ibíd.: 13) menciona que “La etapa renovadora no es recordada por un alto dinamismo en la gestión de gobierno ni por un gran despliegue de políticas, sino por un clima de movilización social y alta conflictividad por los atrasos salariales.”

Luego de finalizado el traspaso, la insuficiencia de los recursos provinciales para hacer frente a los gastos de mantenimiento y construcción de establecimientos, salarios docentes y administración, entre otros; dificultó el funcionamiento del sistema educativo provincial. Las cuestiones presupuestarias (al igual que en el caso de otras provincias) fue el componente mas controvertido en la negociación, de todas maneras la transferencia fue realizada igual e implicó considerables inconvenientes, además de económicos, políticos y sociales (ibíd.: 55).⁵²

Una vez transferido el sistema educativo y luego de finalizado el gobierno de Ulloa con un moderado nivel de conflictividad, asume como gobernador, por la provincia de Salta, Juan Carlos Romero. Durante sus dos primeras gestiones de gobierno, se puso especial énfasis en la aplicación de medidas que tuvieran por objeto aplicar políticas acordes con las reformas de segunda generación (Villarreal, 2008).

Descentralización y terciarización en el sistema de salud provincial

A diferencia de la descentralización en educación, en el sistema de salud el proceso fue más gradual y por tanto menos conflictivo, pues su impacto en las finanzas provinciales fue menor (ver capítulo 3). Sin embargo, el sistema de salud provincial presenta ciertas características que merecen ser destacadas.

Caracterización general del sistema de salud provincial

El Sistema de Salud provincial se encuentra conformado por 598 establecimientos entre los que se consideran postas, unidades y puestos sanitarios, así como consultorios periféricos, consultorios externos y hospitales; tanto públicos como privados (ver tabla 8). Salvo en el caso de la Capital, en el resto de los departamentos el sistema de salud está en su mayoría administrado por el sector público. La totalidad de estos establecimientos dependen de la provincia (y no de municipios o de la Nación, como en

⁵¹ La inestabilidad a la que hacemos referencia esta vinculada con que desde hacía 10 años no se llamaba a concurso para la titularización de horas cátedra, estando los docentes ocupando cargos provisionales y de posible remoción.

⁵² De hecho el problema luego empeoró, pues en la transferencia no se consideró el crecimiento extraordinario que tuvo la matrícula de alumnos entre 1995 y 2000 que superó el 15% durante ese periodo (pues se pasó de una matrícula de 286.000 a 350.000 alumnos) (ibíd.: 55)

otras provincias), 53 de ellos poseen internación, 16 son especializados, 32 son generales y 315 de medicina general⁵³ (Dirección de Estadísticas e Información en Salud, 2000). Durante el año 2004 se realizaron 3.638.284 consultas médicas en establecimientos públicos de la provincia (Dirección de Estadísticas e Información en Salud, 2007).

Abramazón (2005) ha estimado la presencia de un médico cada 500 habitantes, siendo el promedio nacional en 2001 de 299 hab./med. En cambio, la dotación de enfermeros en la provincia es de 1 por cada 2.162 hab. siendo el promedio nacional de 2.875. Lo cual indicaría la existencia de un mejor equilibrio entre la cantidad de médicos y enfermeros que la existente en el resto del país.

Tabla 8: Distribución de establecimientos de salud por departamento

Departamento	Privado	Público
Anta	5	20
Cachi		11
Cafayate	1	3
Capital	173	73
Cerrillos	3	6
Chicoana	1	11
General Güemes	12	14
General San Martín	15	53
Guachitas		8
Iruya		12
La Caldera		2
La Candelaria		4
La Poma		2
La Viña		6
Los Andes		9
Metan	6	20
Molinos		14
Oran	8	29
Rivadavia		9
Rosario de la Frontera	4	6
Rosario de Lerma	1	27
San Carlos		16
Santa Victoria		14
Total general	225	367

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección de Estadísticas e Información en Salud, Ministerio de Salud de la Nación, 2000

⁵³ Se considera que un establecimiento es “General” cuando cuenta con al menos tres especialidades de las básicas y tiene un nivel medio de resolución de las patologías que se le presentan. Es de “medicina general”, en cambio, cuando no cuenta con una especialidad determinada y habitualmente tiene un bajo nivel de resolución (Dirección de Estadísticas e Información en Salud, 2009)

En la provincia de Salta, de acuerdo con el registro del Sistema Nacional del Seguro de Salud en 2008, funcionan 68 obras sociales mientras que en Argentina se reconoce la existencia de 177.

Descentralización del sistema de salud en Salta

En la provincia de Salta el primer antecedente hacia la descentralización/ terciarización del sistema de salud se encuentra en la promulgación de la Ley 6841 en marzo de 1996 titulada “Principios sobre el Plan de Salud Provincial”. En dicha normativa, aprobada durante la primera gestión del Gobernador J. C. Romero, se establece el marco general para el funcionamiento de los Hospitales de Autogestión en la provincia con el objeto de aumentar la calidad del servicio.

Administrativamente, la relación entre el gobierno provincial y los hospitales de autogestión es a través de una fundación, la cual actúa como entidad firmante de un contrato de Gestión con el gobierno provincial. En términos generales, el mecanismo de autogestión aplicado en la provincia implica, la reconstrucción total de un hospital incluyendo equipamiento e infraestructura de alta complejidad con fondos públicos. Una vez finalizada la obra se procede a la transferencia de la administración del establecimiento a una tercer entidad, que en principio fueron fundaciones y posteriormente empresas. Por tanto, se reconocen la existencia de tres sistemas de gestión de los hospitales públicos: i) estatal, ii) comunitaria (cuando la administración del nosocomio esta a cargo de una ONG) y iii) privada (cuando la gestión se encuentra a cargo de una empresa privada).

Entre los considerandos de la Ley se menciona que: ‘se impulsará la actuación de hospitales públicos de autogestión, como modificación del sistema por el lado de la oferta, técnica que, a su vez, ayudará a superar el antiguo prejuicio del hospital público concebido como el lugar en el que se atiende a los pobres’. Otra mención que vale la pena destacar en los considerandos de la Ley es que ‘Quienes no pueden pagar por tales prestaciones deberán ser atendidos con la misma solicitud que aquellos [que han pagado por la provisión del servicio...] Pero por cierto, corresponderá a los profesionales, técnicos y auxiliares de la salud que actuarán en tales hospitales públicos de autogestión, estar a la altura de tal responsabilidad’. Finalmente, dentro de las autorizaciones mencionadas en el artículo 17 de la Ley, cabe destacar el inciso b, el cual los habilita a ‘Cobrar los servicios que brinden a través de los mecanismos del seguro de salud a cargo del Instituto Provincial del Seguro o a las personas con capacidad de pago o a terceros pagadores que cubran las prestaciones del usuario’.

En el marco de esta transferencia a empresas para la administración de los fondos públicos, se han llevado adelante diferentes emprendimientos entre los que se cuenta con el “Hospital el Milagro” (ubicado en la localidad de Salta), “Hospital San Bernardo” (también en Salta capital) y el “Hospital Nuestra Señora del Rosario” (localizado en Cafayate).

El Hospital Nuestra Señora del Rosario, si bien existía como un hospital público, fue reinaugurado en el año 2006 con el edificio refaccionado y administrado bajo el mecanismo de autogestión. Este hospital funcionaba en instalaciones considerablemente deterioradas. Y con fondos del BID se construyó un edificio totalmente nuevo. La obra demandó a la provincia una inversión de más de 13 millones de pesos en infraestructura y equipamiento y se estima que atiende a la totalidad de la población de los Valles

Calchaquies (25 mil personas anualmente). La gestión del hospital fue concesionada a la Fundación “San Roque”, conformada por representantes de la Orden de los Agustinos, Hermanas Agustinas y del Buen Pastor, docentes, comerciantes y abogados.

Este hospital, a su vez, es la cabecera de una red de establecimientos de Salud que incluye los hospitales (unidades) de los departamentos de San Carlos, Angastaco y Molinos. La conformación de esta red implica la provisión de determinados servicios en cada una de las unidades y la captación de todas las derivaciones emergentes de estos, trabajando así como dependencias de un hospital central.

De los tres emprendimientos mencionados, el Hospital el Milagro es uno de los últimos transformado en “hospital de autogestión” con un “nuevo” mecanismo denominado *hospital público con modelo de gestión privada*.

La adjudicataria (en el año 2000) de la licitación para la gestión de este establecimiento fue una Unión Transitoria de Empresas -UTE- conformada en un 50% por capitales españoles y el otro 50% por capitales nacionales. De acuerdo con el análisis de este caso de administración Koffsmon (2002: 10) menciona que ‘representantes del Círculo Médico de Salta afirman que no se registraron más ofertas porque la licitación ya estaba virtualmente pre-adjudicada a la UTE ganadora’. De acuerdo con los pliegos de la licitación el oferente tiene que seleccionar al personal médico y técnico, diseñar las normas de funcionamiento de cada servicio y de atención de pacientes, entre otras actividades. Además de los fondos para su funcionamiento, el gobierno provincial le provee mediante un fondo fiduciario un determinado monto para la prestación de servicios a personas sin obra social.

En una evaluación realizada sobre la experiencia Koffsmon (Ibíd.) concluye que quienes se atienden en este hospital están casi en su totalidad satisfechos con el servicio pero advierte (al igual que los medios de comunicación locales y otras agrupaciones relacionadas con la salud) sobre el peligro de la atención diferencial entre quienes cuenten con recursos para costear el servicio y quienes no.

Sintetizando, el proceso de descentralización y terciarización/privatización de la gestión de los hospitales públicos que ha tenido lugar en la provincia de Salta, presenta inconsistencias respecto de los objetivos centrales del sistema de salud provincial. En principio porque la búsqueda de la equidad en la prestación del servicio ha de ser fundamental en la política pública y, como afirman Bisang y Cetrángolo (ibíd.: 76) la introducción de mecanismos de mercado tiende a privar a los pobres del acceso al servicio pasando el Ministerio de Salud a tener un rol mas cercano al contralor que al (previo) de efector.

En segundo lugar, la introducción de estas normas de mercado introduce una nueva posibilidad pues el hospital público posiblemente aspire –para determinados grupos- a operar como un sistema prepago en abierta competencia con otros prestadores. Si además, las normas de control de calidad impuestas por el Ministerio de Salud resultan en un buen estándar prestacional, el hospital de autogestión puede visualizarse como competidor del sector prestador privado. Lo cual, deriva en la necesidad de una decisión política ex-ante respecto a los límites de actividad de los hospitales (aunque estos cumplan inicialmente con el requisito de atender a toda la población). O, lo que resultaría aún peor, en el proceso previo a la privatización definitiva del sistema de salud público.

Indudablemente, la descentralización de los sistemas de salud es un proceso complejo que va mas allá de los aspectos estrictamente financieros que habitualmente dominan el

mecanismo de toma de decisiones en este campo. Si el objetivo final es avanzar en términos de equidad y eficiencia, su instrumentación requiere de un proceso de “adaptación institucional” pocas veces considerado en las decisiones económicas que suponen los ajustes automáticos vía mercado. Demanda, además, una activa participación del aparato público provincial en materia de regulación y control. (Ibíd.: 69).

Este tipo de acciones, en las cuales se deja librada la administración del sistema de salud en empresas u organizaciones no gubernamentales relacionadas con los grupos de poder local (como por ejemplo la iglesia), se encuentran alineadas con la segunda generación de reformas del estado que buscan “reinventar el gobierno”.

CAPITULO V

LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE SAN CARLOS

Este capítulo tiene por objetivo presentar las características que adquirió el proceso de descentralización en una jurisdicción político administrativa de tercer orden. Para esto analiza este proceso desde las tres dimensiones reconocidas en el capítulo teórico: funcional, política y fiscal.

Inicialmente, realizamos una breve caracterización histórica del actual municipio de San Carlos, abordamos este aspecto acorde con nuestra perspectiva teórico metodológica que implica introducir el devenir histórico de los procesos territoriales del ámbito local para profundizar el diagnóstico y el análisis prospectivo del caso. Posteriormente, presentamos una caracterización general del ámbito de estudio, mencionando algunos aspectos del territorio que resultan significativos para la comprensión de nuestro fenómeno social en estudio. Luego, indagamos acerca de la descentralización en el municipio de San Carlos, describiendo primero el escenario político en torno al cual se desarrolló esta dimensión del proceso. Posteriormente, y alineado en las características de lo anteriormente descrito, avanzamos en el estudio de los aspectos fiscales y funcionales (salud y educación) de la descentralización en San Carlos. Finalmente, presentamos algunas reflexiones finales que buscan sintetizar las principales características del caso.

Breve reseña histórica de San Carlos

Originariamente los Valles Calchaquíes estaban ocupados por comunidades diaguitas⁵⁴, las cuales alcanzaron un alto grado de organización económica y social, desarrollando por ejemplo la agricultura de regadío. A diferencia de otras poblaciones aborígenes localizadas en el actual territorio provincial, los diaguitas calchaquíes mostraron una fuerte y tenaz resistencia a la colonización española. Pues, hasta su destierro definitivo de los valles en el año 1668 mantuvieron su independencia y se organizaron en reiteradas oportunidades para atacar y destruir los poblamientos españoles en la zona (Mata, 2005: 27).⁵⁵

La ofensiva de los colonizadores contra los indios diaguitas por la ocupación de los Valles Calchaquíes, generó un mecanismo de premios y mercedes que favoreció a las elites blancas españolas (ibíd.). Luego de doblegada la resistencia indígena en la zona, las comunidades fueron desterradas y/o puestas a disposición de encomenderos, dando lugar así a un significativo aumento en la cantidad de mano de obra disponible para la puesta en producción de las haciendas que comenzaban a conformarse en los Valles. Consecuentemente, la organización comunal de los diaguita calchaquíes fue desarticulada. Sobre este aspecto Mata (2005: 33) afirma que:

⁵⁴ Se reconocen tres grupos de comunidades diaguitas: “los Diaguitas propiamente dichos, ubicados en los valles de Belén, Hualfin y Abancán; los Calchaquíes ubicados en los Valles Calchaquíes, Santa María y Yocavil; y los Capayanes en la Rioja y San Juan” (Mata, 2005: 27)

⁵⁵ Las comunidades diaguitas localizadas en los valles fueron desterradas de su espacio luego de que en 1662 se levantara por segunda vez atacando las propiedades de los colonizadores y asesinando a todos los españoles que se encontrasen en ellas.

... los hacendados de los Valles Calchaquies, Santa María y Hualfín organizaron la producción de harinas y vinos y frutas en grandes propiedades cuya mano de obra fueron prioritariamente indios originarios de esos valles trasladados allí por sus propios encomenderos, o fugitivos de los sitios donde habían sido llevados.

Durante los siglos XVII y XVIII fueron repartidas las tierras del territorio salteño entre los españoles que podían acreditar algún tipo de “mérito” que les hiciese merecedor de este premio. Mas precisamente en los Valles Calchaquies, el proceso de ocupación de la tierra estuvo caracterizado por la conformación de grandes propiedades: las haciendas.⁵⁶ Éstas se originaron en las mercedes de tierras otorgadas mayormente durante el siglo XVII, y permanecieron generalmente, en las mismas familias hasta fines del periodo colonial (ibíd., 83 y ss.).

La principal actividad en los valles fue la invernada de mulas para ser luego comercializadas en las minas del Potosí. Sin embargo en las haciendas (Molinos, San Carlos y Angastaco, entre otras) y gracias a la disponibilidad de mano de obra se produjo también vino, aguardiente, harina, sebo, grasa y cuero.

La presencia de pequeños productores con acceso a riego en los Valles Calchaquies fue marginal. Estos principalmente se localizaron, a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, en Las Chacras, paraje próximo a la Capilla de San Carlos y en Seclantás en el curato⁵⁷ de Cachi.

Si bien no existe total acuerdo sobre el año en el que fue fundada la localidad (capilla) de San Carlos (en un espacio perteneciente a una hacienda homónima), Gajardo (1938: 27-26) estima que posiblemente este hecho se haya producido 1658. Los primeros habitantes de esta iglesia rodeada de casas, habrían sido inicialmente indios conversos de las tribus que habitaban en las pendientes y quebradas (ibíd.). Años después de construida la iglesia y finalizando el periodo colonial María Crisóstoma Aramburu, quien fuese propietaria de la Estancia San Carlos (que ocupaba por aquel entonces la mayor parte del actual espacio del departamento homónimo), dona parte de sus tierras para la conformación del poblado. Este hecho se encontraría estrechamente relacionado con la consolidación de pequeños y medianos productores en la zona, pues la parcelación permitió que indios, mestizos y españoles pobres pudiesen acceder a las tierras (Mata, 2005: 98).⁵⁸

⁵⁶ De acuerdo con la historiografía Latinoamericana se ha considerado a las haciendas como propiedades extensas, dónde además se desarrollaban diferentes tipos de producciones basadas en complejas relaciones sociales. Las estancias, en cambio, estaban destinadas exclusivamente a la ganadería y poseían un nivel de inversión algo menor al de las haciendas. Las chacras, de dimensiones mas reducidas, se dedicaban casi exclusivamente a la producción agraria.

⁵⁷ Curato, o parroquia, fue la primer regionalización política-religiosa-administrativa utilizada por las autoridades occidentales en la zona. En términos generales hace referencia a la zona de influencia de una iglesia.

⁵⁸ La donación de las tierras para la construcción de una iglesia primero y de un poblado después se encuentra cargada de un fuerte carácter simbólico. No resulta casual que María Crisóstoma Aramburu se encuentre enterrada en la capilla de San Carlos, pues como afirma Sara Mata (2005: 210) ‘las solicitudes de entierro en determinada capilla o convento forman parte de los requerimientos de recibir después de fallecer, el reconocimiento del estatus social que por tradición familiar, linaje y riqueza eran merecedores. [Mas precisamente] ... algunos propietarios de haciendas pidieron ser enterrados “a toda pompa”, acorde a su condición social, en la capilla de su propiedad (Ibíd.)

La organización política y social en aquel momento y hasta mediados del siglo XIX distaba considerablemente del escenario actual. Pues, por ejemplo, los indígenas que habitaban las localidades eran considerados “criados” y desprovistos de gran parte de sus derechos. El privilegio de igualdad entre las personas no era considerado en aquel momento, por lo cual las diferencias sociales y entre las personas significativamente notorias y explícitas. Así por ejemplo, en un listado de las familias que habitaban la localidad de San Carlos en 1805 los criados, no eran registrados con sus nombres completos y en muchos casos ‘entre apellidos de familias pudientes, aparecen, llevando esos apellidos: “esclavos”, “indios”, “negros”, “mulatos”, “pardos”, “cholos”, y “quarterones” (Gajardo, 1938: 76, según la denominación de entonces, registrada en los archivos parroquiales)

Si bien no se cuenta con información precisa sobre la conformación del departamento de San Carlos como tal, se estima que data aproximadamente de principios del siglo XIX. Pues Gajardo (ibíd.: 36 y 37) alude a que en 1840 se promulga un nuevo decreto sobre la división política en estas jurisdicciones en el cual se incluye entre los distritos de San Carlos a: San Carlos, Cafayate, Tolombón y Palo Pintado. Recién en 1863, Cafayate pasaría a conformarse como un nuevo departamento independiente de San Carlos.

En síntesis, el espacio en el que se ha localizado nuestro estudio de caso, una vez dominado por los españoles, pasa a conformar la hacienda San Carlos. Posteriormente, con la donación de tierras para la realización de la parcelación de zonas aledañas a la localidad, se ha conformado un importante grupo de pequeños y medianos productores descendientes en su mayoría de indios conversos y españoles pobres. Como se observará en el próximo apartado, esta estructura fundiaria se ha mantenido hasta el presente sin grandes modificaciones; posiblemente, por una confluencia de características vinculadas a cuestiones histórico-sociales, a limitantes edafoclimáticas y a las características culturales de su población.

Caracterización general del caso en el contexto provincial

Como mencionáramos en el capítulo anterior, el territorio provincial salteño cuenta con dos divisiones político administrativas superpuestas: una departamental (con 23 jurisdicciones) y otra municipal (con 59 municipios con autonomía en los político, económico, financiero y administrativo).

Los municipios están gobernados por el poder ejecutivo, a cargo del Intendente y el legislativo, a cargo del Concejo Deliberante⁵⁹. El primero tiene bajo su responsabilidad las principales funciones de la administración local y al segundo, le corresponde acompañar en la tarea legislativa el accionar del intendente en la jurisdicción.⁶⁰

De acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades N° 1.349, promulgada en 1933 y modificada en 1980 (por la Ley 5686), se consideran Municipalidades de primera categoría aquéllas que cuenten con una población superior a diez mil (10.000)

⁵⁹ El mismo es unicameral, en cambio en el gobierno nacional y en el provincial,, el poder legislativo se estructura en torno a la una cámara de diputados y otra de senadores.

⁶⁰ De acuerdo con la Constitución Provincial (Art. 171, inciso 2), los municipios con menos de 5.000 habitantes cuentan con un Concejo Deliberante compuesto por tres integrantes. A diferencia del cargo de intendente municipal que se renueva cada cuatro años, los cargos legislativos locales se renuevan cada 2. En ambos existe la posibilidad de reelección indefinida.

habitantes y de segunda categoría, cuando la población está en el rango de 5.000 a 10.000 habitantes. En cambio, se consideran Comisiones Municipales aquellos cuando la población no alcanza a los 5.000 habitantes pero supera los 500. A su vez en la Ley se aclara para el caso de las Comisiones Municipales que: (i) la población se distribuya en un radio no mayor de tres kilómetros cuadrados, (ii) no exista otro centro urbano organizado como municipio dentro un radio de quince kilómetros, (iii) posea una formación urbanística adecuada, (iv) desempeñen actos de significación económica, y (v) su importancia socio económica justifique el reconocimiento legal.⁶¹

La organización político-administrativa en los tres tipos presentados es igual, solo varía que en los municipios de primera categoría puede elaborarse la Carta Orgánica Municipal y el resto se rigen por la Ley de Municipalidades. Por tanto, independientemente de esta clasificación presentada en la Ley de Municipalidades, en nuestro trabajo nos referiremos indistintamente a cualquiera de las tres categorías como municipios.

La jurisdicción del departamento de San Carlos incluye tres municipios en su interior: San Carlos, Angastaco y Animaná, cuya población es de 3.236, 2.518 y 1.454 habitantes respectivamente (Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda - CNPHyV-, 2001). Al estar implementado en Salta el sistema de ejidos colindantes toda la superficie departamental se encuentra contenida dentro de límites municipales, es decir que no existen intersticios departamentales sin correspondencia con un gobierno municipal. Esta población se considera rural en su totalidad porque de acuerdo al criterio establecido por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC- ninguna localidad del departamento supera el umbral de 2000 habitantes.⁶² El departamento, cuenta con el 35% de sus habitantes con necesidades básicas insatisfechas (NBI), siendo la media provincial del 32%. Entre los municipios que lo conforman, Angastaco tiene el 49% de sus pobladores con NBI mientras que San Carlos y Animaná el 28%. Por su parte, la tasa de mortalidad infantil del departamento fue 24‰ en 2003, siendo la media provincial de 16‰ (Ministerio de Salud Pública, 2003; en Dirección General de Estadísticas de la Provincia de Salta, 2006).

Como se muestra en la tabla 9, la población económicamente activa ocupada del departamento es en su mayoría *trabajador por cuenta propia*, siguiendo en importancia el *trabajador del sector privado* y luego el *del público*. En el orden municipal, San Carlos presenta una situación similar, sin embargo en Angastaco como en Animaná el sector privado provee de más puestos de trabajo que el público y, a su vez, quienes desarrollan sus actividades por cuenta propia superan, ampliamente, ambos grupos. De acuerdo con información del mismo CNPHyV, las ramas de actividades económicas que mayor población ocupan en el departamento son las agropecuarias (50%) y continúan en orden de importancia las de administración pública y enseñanza (11% y 7%, respectivamente).

⁶¹ Cabe mencionar que se reconocen inconsistencias entre las especificaciones realizadas en la Ley de Municipalidades y la Constitución Provincial -CP-, por ejemplo, en la clasificación de los municipios (la CP no menciona clasificación alguna, mientras que la Ley sí), y en el umbral poblacional desde el cual puede conformarse un municipio (de acuerdo con la CP es a partir de los 1500 habitantes y la Ley habla de 50).

⁶² Utilizamos el umbral poblacional definido por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC- para dividir las localidades entre urbanas y rurales por cuestiones operativas de acceso a la información disponible. Esto no supone desconocer las críticas que genera esta división, en el presente desactualizada y en gran medida arbitraria. Para mayor información sobre la definición y discusión en torno a “lo rural” en Argentina se recomienda revisar Castro y Reboratti (2007) “Revisión del concepto de ruralidad en la Argentina y alternativas posibles para su redefinición”.

Tabla 9: Población ocupada por categoría ocupacional, departamento San Carlos y municipios respectivos, Salta, Año 2001

Municipio	PEA ¹		Población activa ocupada		Obrero o empleado ²				Patrón ²		Trabajador por cuenta propia ²		Trabajador familiar ²		Población activa desocupada	
					Sec. público		Sec. privado									
	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
Total provincial Departamento de San Carlos	393 235	100	278 164	71	64 593	16	120 686	31	9 747	2	69 586	18	13 552	3	115 071	29
	2204	100	1 735	79	400	18	476	2	36	2	561	25	262	1	469	21
	1040	100	737	71	197	19	189	18	20	2	241	23	90	9	303	29
	734	100														
	734	100	670	91	121	16	153	21	13	2	236	32	147	0	64	9
Animaná	430	100	328	76	82	19	134	31	3	1	84	20	25	6	102	24

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Notas:

1 La Población Económicamente Activa (PEA) según el CNPHyV 2001 comprende a la población de 14 o más años que, en el período de referencia adoptado por el censo (últimas cuatro semanas), estuvo ocupada o desocupada. No se considera en esta categoría la población no económicamente activa (jubilados, estudiantes y otros).

2 Las categorías ocupacionales se definen según el CNPHyV 2001 de la siguiente manera: **Obrero o empleado:** es la persona que trabaja en relación de dependencia con un patrón, empresa u organismo estatal. Se considera también como obrero o empleado al trabajador del servicio doméstico y al trabajador ad-honorem. **Patrón:** es la persona que siendo única dueña o socia de la empresa aporta los instrumentos, maquinarias, instalaciones necesarias o capital, establece las condiciones organizativas del trabajo y emplea como mínimo a una persona asalariada, es decir tiene obreros o empleados. **Trabajador por cuenta propia:** es la persona que siendo única dueña o socia de la empresa aporta los instrumentos, maquinarias, instalaciones necesarias o capital, desarrollando su actividad sin contratar a ninguna persona. **Trabajador familiar:** persona que realiza frecuentemente tareas de ayuda en la actividad de un familiar.

De acuerdo a la metodología utilizada en el trabajo de Obschatko *et al* (2006) para la definición de los pequeños productores, -pp- y basándose en los datos del Censo Nacional Agropecuario de 2002, en el departamento de San Carlos, el 77% cumpliría con las condiciones para ser incluidos en este grupo (ver tabla 10). Estos, a su vez, se encuentran localizados en el 6% de la superficie total de la jurisdicción político administrativa y son en su mayoría pobres.⁶³ Los de escala media y grande, en cambio, tienen la propiedad del 94% de la superficie departamental y representan el 23% de los productores totales.

Cabe reconocer la existencia de limitaciones metodológicas que impiden un análisis directo sobre la evolución de los pequeños productores, entre las que cabe mencionar, distintos criterios en la definición de los tipos analizados, disímil disponibilidad de información censal (vinculado fundamentalmente con las diferencias en las formas de recolección de los datos), etc. Entonces, y al solo efecto de orientar sobre la evolución de este estrato productivo se presentan en la tabla 10 las estimaciones del número de pequeños productores en base a los datos censales de 1988 con dos metodologías distintas.

Ninguna de las metodologías utilizadas (Minifundio y PEAPS) se aproxima a la empleada por Obschatko *et al* (ibid.) y por tanto limita las posibilidades de alcanzar reflexiones contundentes. Sin embargo, *a priori* y en términos generales, los datos indicarían que la participación de los pequeños productores en los periodos intercensales no se habría modificado en forma sustantiva, al menos para el área en estudio.

Merece destacarse que la metodología adoptada para el análisis de los datos censales de 2002 considera pequeños productores a un grupo importante de EAP y significativamente heterogéneo (pese al reconocimiento de tres estratos dentro este grupo). Así por ejemplo, de acuerdo con la metodología propuesta una EAP que cuenta entre sus trabajadores permanentes a familiares, tiene en propiedad 200 ha de las cuales están bajo riego 100, sería considerado en el grupo de pp. Al igual que un productor propietario de 10 ha, que riega 2 y su familia trabaja en la finca pero no recibe ningún tipo de remuneración, tal es el caso, de un productor pimentonero, que cultiva solo dos ha (si el agua de riego se lo permite), comercializa su producción a un intermediario (sin ningún tipo de poder de negociación en el precio).

Dadas estas particularidades solo hemos considerado aquellos productores que integran los estratos 2 y 3, es decir, las EAP que riegan hasta 5 ha y llegan a tener hasta 100 Unidades Ganaderas. Considerando solo este grupo, los pequeños productores del estrato mas bajo en el departamento de San Carlos alcanzan el 60% del total. Suponemos que este porcentaje es significativamente mayor si solo tuviésemos en cuenta el municipio, pero los datos censales y en el trabajo considerado, solo se presentan a escala departamental.

⁶³ De acuerdo con la tipología propuesta por Obschatko *et al* (2006: 36) se consideran tres estratos de pequeños productores. El inferior, es aquel “cuya dotación de recursos no le permite vivir exclusivamente de su explotación y mantenerse en la actividad, (es ‘inviabile’ en las condiciones actuales trabajando sólo como productor agropecuario), por lo que debe recurrir a otras estrategias de supervivencia (trabajo fuera de la explotación, generalmente como asalariado transitorio en changas y otros trabajos de baja calificación), posee acentuadas condiciones de pobreza, y su mantenimiento en el campo se explica, en una gran mayoría de casos, por el aporte que recibe de programas públicos de asistencia social y por otros ingresos eventuales”.

Tabla 10: Participación de las EAP de pequeños productores en Argentina, Salta y el departamento de San Carlos, en los Censos Nacionales Agropecuarios de 2002 y 1988.

Jurisdicción	Censo Nacional Agropecuario 1988						Censo Nacional Agropecuario 2002					
	Total		Pequeños Productores				Total		Pequeños Productores ¹			
	EAP	Hectáreas	EAP c/metodol. "minifundio" ²		EAP c/metodol. PEAPS ³		EAP	Hectáreas	EAP	% del total	Hectáreas	% del total
			EAP	% del total	EAP	% del total						
Argentina	418 831	177 407 182	197 660	47%	246 106	59%	333 477	174 807 257	171 836	52%	12 154 943	7%
Salta	9 226	6 039 523	6 190	67%	5 528	89%	10 297	4 269 499	7 003	68%	423 383	10%
Departamento San Carlos	461	183 676	375	81%	344	75%	498	176 080	382	77%	10 105	6%

Notas:

¹ De acuerdo a lo propuesto por las autoras, se consideran pequeños aquellos productores agropecuarios que (en el departamento de San Carlos) dirigen una EAP en la que se cumplen las siguientes condiciones: i) el productor agropecuario trabaja directamente en la explotación; ii) no se emplean trabajadores no familiares remunerados permanentes; iii) no tiene como forma jurídica la 'sociedad anónima' o 'en comandita por acciones'; iv) posee una superficie total de la explotación de: hasta 2500 ha; y v) posee una superficie cultivada de hasta 200 ha o posee hasta 500 Unidades Ganaderas. En este trabajo, a su vez, se han considerado tres grupos de pequeños productores, en este análisis no hemos considerado la inclusión del grupo 1 el cual presenta un nivel de capitalización que a nuestro criterio debería ser considerado productor mediano y no pequeño, y si hemos incluido los grupos 2 y 3 de pequeños productores (para mayor información se recomienda consultar la fuente).

² Para estimar el número de campesinos y productores con rasgos campesinos fue considerada en esta metodología el total de explotaciones con hasta 5 ha totales de superficie y todas las que tienen límites imprecisos (Tsakoumagkos, P, Soverna, S y C. Craviotti (2000) Campesinos y Pequeños productores en las regiones agroecológicas de Argentina. Buenos Aires: Ministerio de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Dirección de Desarrollo Agropecuario. PROINDER. (Serie documentos de formulación N° 2).

³ La metodología de PEAP utiliza los siguientes criterios: i) el productor dirige directamente la EAP, ii) no utiliza trabajadores remunerados permanentes, y iii) no dispone de tractor o éste tiene una antigüedad superior a los 15 años (González, M. del C. y L. Pagliettini (coord.) 1996, citado en Obschatko, et al 2006)

Fuente: Elaboración propia en base a Obschatko, Edith S.; Foti, María del Pilar y Román Marcela E. (2006) Importancia de los Pequeños Productores Agropecuarios en la Producción Agropecuaria y en el Empleo en Base al Censo Nacional Agropecuario 2002. Buenos Aires; Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura I.I.C.A., Ed. 2

Debido a las características agro ecológicas, la producción agropecuaria en la zona es en su mayoría posible gracias a la existencia de sistemas de riego superficial que se abastecen, principalmente de los Ríos Calchaquí, San Antonio, Pucará y Amblayo, entre otros. El agua en el departamento, al igual que en el resto de la provincia, es administrada por sus usuarios a partir de 2002 a través de consorcios de riego.⁶⁴

La principal, producción agrícola en el municipio de San Carlos es el pimiento para pimentón, aunque también se cultivan forrajas (alfalfa y avena), hortalizas (cebolla, tomate y morrón) y cereales (maíz y trigo). En términos generales, se reconoce la existencia de dos tipos de sistemas productivos, uno agrícola basado fundamentalmente en el pimiento para pimentón en verano y comino en invierno, y otro ganadero basado en el cultivo de forrajes (Ghezzi, s/f). En las superficies cultivables del municipio de San Carlos la vid a escala comercial no se ha desarrollado debido a que el agua de riego proveniente del río Calchaquí presenta una alta concentración de boro que limita la producción de uvas vinificables.

Una amplia y diversa lista de problemáticas enfrentan los productores de San Carlos (además de las características del agua de riego). Entre las más importantes se encuentran: dificultades de acceso a los medios de producción (tierra y agua); ingresos familiares variables (debido a las variaciones en la producción y en los precios del pimiento, y a la estacionalidad de los trabajos extraperidiales) y dificultades en la comercialización de la producción (Arqueros, 2007: 142-143).

Descentralización política en San Carlos

El proceso de descentralización ocurrido en el municipio de San Carlos, es abordado desde las tres dimensiones reconocidas en el capítulo teórico (política, fiscal y funcional). Aunque consideramos adecuado destacar que lo político tiene mayor influencia (como se demostrará en las próximas secciones) en el devenir de este proceso. Porque, al igual que en la provincia, el poder ejecutivo municipal presenta una profunda influencia en el resto de las actividades desarrolladas en el ámbito local. Debido a esta particularidad, iniciamos el análisis con la caracterización de los aspectos referidos a la descentralización política en el municipio, para luego en este marco, avanzar sobre las otras dos dimensiones.

⁶⁴ Durante la década de 1990, los sistemas de riego estuvieron administrados por el gobierno de la provincia a través de la Administración General de Aguas de Salta -AGAS-. Posteriormente, en el año 2000, el gobierno provincial desmantela AGAS y transfiere sus áreas de incumbencia a PROIN S.A.. Esta es una empresa creada *ad hoc* entre los empleados de la anterior administración y los intendentes de los municipios de la Provincia. Finalmente, en 2002, la empresa PROIN S.A. abandona las actividades de administración de agua y pasan a ser administrados los recursos de riego por consorcios creados por los usuarios de agua de la Provincia, transfiriendo de esta manera la administración y el manejo del recurso a los usuarios, sin mediación de ningún ente público.

La elección de gobierno en el municipio de San Carlos

En la Constitución Provincial -CP- de 1929 se establecía que el nombramiento de los intendentes, al igual que su remoción, estaba a cargo del Poder Ejecutivo de la provincia con acuerdo del Senado. Los integrantes del poder legislativo local, en cambio, eran designados en sus cargos mediante elecciones directas en el caso de las municipalidades. Cabe destacar que en las municipalidades de tercera categoría uno de los integrantes de este organismo era designado por el gobernador. (del Valle Michel, s/f: 24).

Estos criterios se mantuvieron hasta su modificación en la constitución de 1949. Desde aquel año la elección de las autoridades de gobierno local, en su totalidad e independientemente del tipo de municipalidad, eran elegidas a través de elecciones directas. Cabe destacar que entre 1956-1983 (años caracterizados por alternancias entre gobiernos de facto o militares, y democráticos) fue derogada la Constitución sancionada en 1949 y se restableció la de 1929. Por ello, durante ese período, los intendentes volvieron a ser designados por el gobernador de turno. Con la vuelta a la democracia, se restituyó en 1984 la CP de 1949 y con ella el régimen de elección directa.

El Concejo Deliberante local tiene por finalidad gobernar el municipio junto con el Intendente y esto se encuentra estipulado en diversas legislaciones, pero fundamentalmente en la Constitución Provincial vigente y en la Ley de Municipalidades (Ley N° 1.349 y su modificatoria).

Para el caso del municipio de San Carlos, el Concejo Deliberante, está compuesto por tres integrantes.⁶⁵ En su mayoría, desde la vuelta a la democracia (1983), han pertenecido al partido Justicialista y fue solo en las elecciones de 2007 cuando el partido Renovador obtiene su primer victoria en el municipio revirtiendo la histórica tendencia (ver tabla 11).⁶⁶

⁶⁵ De acuerdo con la Constitución Provincial (art. 171, inciso 2), los municipios con menos de 5.000 habitantes cuentan con un Concejo Deliberante compuesto por tres integrantes. A diferencia del cargo de intendente municipal que se renueva cada cuatro años, los cargos legislativos locales se renuevan cada 2. En ambos existe la posibilidad de reelección indefinida.

⁶⁶ El escenario en el ámbito local, presenta características similares a las descriptas para el orden provincial en el capítulo 4 de este trabajo. Pues precisamente, el poder y la influencia que el Partido Justicialista ha tenido históricamente ha mostrado su contrapartida en el orden municipal, mas precisamente en San Carlos.

Tabla 11: Resultados electorales en el municipio de San Carlos, para los principales partidos políticos intervinientes en las elecciones, en el período 1983-2007.

Año elecciones	Tipo de elección municipal	Partido Justicialista		Unión Cívica Radical		Partido Renovador de Salta ²		Otros ¹		Total	
		Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
1983	Legislativa	542	42%	278	21%	469	36%	6	1%	1295	100%
	Ejecutiva	<i>sd</i>	<i>Sd</i>	<i>sd</i>	<i>sd</i>	<i>sd</i>	<i>sd</i>	<i>sd</i>	<i>sd</i>	<i>sd</i>	<i>sd</i>
1985	Legislativa	567	46%	487	40%	153	12%	25	2%	1 232	100%
1987	Legislativa	743	54%	516	38%	111	8%	0	0%	1 370	100%
	Ejecutiva	744	54%	519	37%	124	9%	0	0%	1 387	100%
1989	Legislativa	675	48%	508	36%		0%	219	16%	1 402	100%
1991	Legislativa	802	56%	206	15%	418	29%	1	0%	1427	100%
	Ejecutiva	836	58%	68	5%	535	37%	0	0%	1439	100%
1993	Legislativa	787	56%	169	12%	456	32%	0	0%	1 412	100%
1995	Legislativa	973	71%		0%	326	24%	78	5%	1377	100%
	Ejecutiva	1030	74%		0%	311	22%	62	4%	1403	100%
1997	Legislativa	1 035	70%		0%		0%	436	30%	1 471	100%
1999	Legislativa	839	53%		0%		0%	730	47%	1 569	100%
	Ejecutiva	865	53%		0%		0%	756	47%	1 621	100%
2001	Legislativa	994	64%	93	6%	467	30%	0	0%	1 554	100%
2003	Legislativa	791	55%		0%	376	26%	275	19%	1 442	100%
	Ejecutiva	891	59%		0%	473	31%	150	10%	1 514	100%
2005	Legislativa	797	52%		0%	352	23%	390	25%	1 539	100%
2007	Legislativa	496	28%			756	43%	496	29%	1 766	100%
	Ejecutiva	538	30%			780	44%	438	26%	1 774	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el Tribunal Electoral de la Provincia de Salta (Actas de Proclamación de Candidatos y Certificados de Escrutinios Definitivos 1983-2007).

Notas:

¹ Cabe destacar entre los partidos incluidos en esta categoría a: la Alianza Confederación Federal Independiente que en las elecciones de 1989 obtuvo el 16% de los votos; la Alianza Salteña que en las elecciones de 1997 y 1999 obtuvo el 30% y el 47% de los votos, respectivamente; Unidos por la Victoria que en las elecciones de 2005 obtuvo el 25% de los votos y Movimiento Regional del Pueblo contó con el 16% de los votos en las legislativas y el 15% en las ejecutivas.

² En las elecciones de 2007, el Partido Renovador de Salta se presenta a las elecciones en el marco de una alianza con el Frente para la Victoria (siendo esta agrupación una línea del peronismo asociada a la gestión nacional ‘kirschnerista’).

Evolución del ejecutivo local

Los representantes del justicialismo han consolidando su estructura partidaria desde 1984.⁶⁷ Más específicamente, el justicialista Néstor Fidel Cardoso ocupó el cargo de

⁶⁷ El partido Justicialista es el único que ha sido reelegido en las últimas cinco elecciones en 42 de 50 municipios, y en los 8 restantes fue reelegido 4 de 5 elecciones.

intendente en el municipio de San Carlos desde 1987 hasta el año 2001, siendo electo consecutivamente en cuatro oportunidades (1987, 1991, 1995 y 1999). A partir de 2001 (en mitad de su cuarto mandato) pasa representar al departamento como senador en la Legislatura Provincial quedando en el ejecutivo local el concejal José Alberto Aquino (quien hasta ese entonces se encontraba políticamente alineado a Cardoso).

Posteriormente, y previo a las elecciones para intendente y concejales en 2003, se celebraron en el partido Justicialista internas para la conformación de la lista única a presentar. En este caso entraron en la contienda dos nóminas de representantes. Una constituida por la línea del hasta entonces senador por la provincia (Cardoso) y otra de un grupo disidente que postulaba como intendente a José Alberto Aquino (quien desarrolló su carrera política dentro del partido Justicialista siendo concejal durante dos períodos: 1998-2000 y 2000-2001, e intendente interino durante el periodo en que Cardoso ejerció como senador). Aquino, ganó las internas partidarias y, luego, se impuso en las elecciones para intendente en el municipio. En 2005, Cardoso se postuló nuevamente como Senador por el departamento de San Carlos, pero perdió las elecciones quedando en este cargo Eduardo Favio Figueroa.⁶⁸

En las elecciones del año 2007, se impone Roberto Vázquez (alineado políticamente a la alianza Partido Renovador - Frente para la Victoria, en coincidencia a lo ocurrido en las elecciones provinciales y nacionales) quien durante 15 años se había desempeñado como técnico en uno de los programas de desarrollo rural nacional, el Programa Social Agropecuario -PSA-, con accionar en la zona (se presenta una síntesis de los intendentes y características generales del proceso en la tabla 12).

Tabla 12: Intendentes del municipio de San Carlos periodo 1987-2011

Periodo de gobierno	Intendente, partido y referencia
1987-2001	Nestor Fidel Cardoso , partido Justicialista. Este intendente ganó cuatro elecciones y a mitad de su cuarto mandato, en 2001, pasa a formar parte de la Cámara de Senadores de la Provincia como representante por el departamento de San Carlos renunciando a su puesto en el ejecutivo municipal. En 2005 vuelve a presentarse para renovar su cargo y pierde las elecciones.
2001-2007	José Alberto Aquino , partido Justicialista. Accede al cargo de intendente municipal en 2001 por ser presidente del Concejo Deliberante local ante la renuncia del intendente en acciones de aquel momento. Luego, en 2003, gana las internas partidarias del justicialismo local y se postula para intendente. Gana las elecciones y cumple su mandato, que finalizó en 2007.
2007-2011	Roberto Vázquez , Alianza Partido Renovador Salteño – Frente para la Victoria. Luego de haberse desempeñado como técnico de terreno por el PSA en el departamento de San Carlos durante 15 años, se postula al ejecutivo local para el periodo 2007-2011, ganando las elecciones.

Fuente: Elaboración propia.

Luego de los 14 años en que Cardoso ocupó su cargo ejecutivo, la victoria de Aquino en las elecciones significó el triunfo de una línea alternativa al antiguo intendente. Lo cual generó una percepción positiva sobre el funcionamiento de la política local en una fracción importante de la población. Esto fue manifestado por los entrevistados como *un cambio* y se asocia con el reconocimiento de la población sobre su poder en la

⁶⁸ Nos interesa destacar particularmente este dato que luego será retomado en el análisis de la descentralización fiscal. Mas precisamente, pues luego que Carodozo pierde las elecciones en 2005 se realiza en 2006 una auditoría a su gestión de gobierno como intendente durante los años 2000 y 2001.

designación de los representantes locales. Sin embargo, los entrevistados reconocieron que durante la gestión de José Alberto Aquino también existieron mecanismos políticos de funcionamiento similares a los de la anterior gestión, tales como prácticas asociadas al clientelismo, mecanismos de coerción social y falta de transparencia e información en la gestión de gobierno, entre otros⁶⁹.

El reconocimiento en los entrevistados de un descontento por la existencia de estas prácticas y la percepción de la posibilidad de generar un *cambio* habrían sido los pilares que permitieron que Roberto Vázquez accediera al puesto de intendente municipal. Entre los aspectos positivos de su candidatura, a diferencia de otros postulantes, Vázquez ha llevado adelante una carrera político partidaria en el ámbito municipal casi sin participación en la gestión de gobierno, lo cual lo excluiría de ser ubicado por la sociedad sancarleña dentro de la ‘elite de gobierno local’. Sin embargo, diversos entrevistados destacaron como un aspecto negativo de su imagen ser oriundo de la capital provincial, siendo identificado en algunos casos como alguien ‘de afuera’⁷⁰.

Un aspecto a resaltar de la victoria de Vázquez es el contexto en el cual se enmarcó⁷¹. El resultado en el departamento de San Carlos en la elección del gobernador fue con el 61% para el partido justicialista, mientras que el partido por el cual se postulaba Vázquez (que presentaba como candidato a Urtubey) fue votado solo por 35% del padrón electoral local. Es decir, en San Carlos ganó las elecciones para ser gobernador por la provincia quien se presentara en la línea opositora a Vázquez. Por el contrario, para la elección del intendente local, la Alianza del Partido Renovador – Frente para la victoria obtuvo el 44% de los votos frente al 30% obtenido por el partido Justicialista.

Esto generó un quiebre en las victorias ininterrumpidas del justicialismo para la elección del intendente local, cuestionando así la estructura partidaria en su totalidad, construida a lo largo de más de 20 años.

El cambio de gobierno y las relaciones de poder en al ámbito local

⁶⁹ Quienes hicieron referencia al ejercicio de mecanismos de coerción social y prácticas eleccionarias irregulares fueron informantes que no ejercían funciones en la gestión de gobierno municipal. Cabe destacar, en este sentido, que la mayoría de estos entrevistados no permitieron ser grabados. Por este motivo, se omiten mayores especificaciones sobre su identidad.

⁷⁰ No avanzaremos sobre este aspecto debido a que excede los objetivos de la investigación. Pero resulta importante destacar la importancia de la cuestión de la diferenciación entre “los de adentro y los de afuera” en el análisis sociológico del ámbito local. Pues la aparición reiterada de esta cuestión en otros campos de análisis (como en relación a la movilización de la población contra la instalación de la mina de uranio Don Otto, la elección de los gobernantes locales, la disputa por el agua, etc.) requiere avanzar en nuevas preguntas de investigación que complementarían el campo de análisis de la presente investigación en las áreas vinculadas con las relaciones de poder, la construcción histórica del territorio, las identidades y pertenencias étnicas, etc.)

⁷¹ En lo que se refiere a la influencia del contexto nacional en el orden provincial y municipal cabe destacar que este ha sido menor. Dado que, al no regir el sistema de boleta única en Argentina, Cristina Fernandez de Kirchner pudo presentarse como candidata presidencia en la provincia de Salta en los dos partidos hasta entonces mayoritarios en la provincia: el partido Justicialista históricamente liderado por Romero y la alianza entre el Frente para la Victoria y el Partido Renovador Salteño, liderado por Urtubey. Alcanzando así el 76% de la población la votara. Sin embargo, en la provincia, Urtubey ganó las elecciones con el 46% de los votos, frente al 45% alcanzado por el partido Justicialista que presentaba como candidato a Walter Wayar quien fuere vicegobernador durante toda la gestión de Juan Carlos Romero.

El ‘cambio’ percibido inicialmente por la población de San Carlos se observa en los resultados de las elecciones, donde los ciudadanos a través de su voto cuestionaron el modelo de gestión implementado inicialmente por Cardoso y luego por Aquino. En este sentido, si bien el grado de participación de la sociedad es débil (Brett, *ibíd.*) podría presentarse como una primera reacción al manejo de voluntades vigente. Esta manifestación de la población, podría estar anunciando una posible modificación en la toma de conciencia de las manipulaciones del poder político y un consecuente proceso de fortalecimiento de los actores locales abriendo el camino hacia cambios en las relaciones de poder.

Dada la información proporcionada por los entrevistados se reconocieron formas irregulares y anormales (es decir, por fuera de las normas) de acceder a los puestos de gobierno local, y así mantener las posiciones de poder. En varias entrevistas se refirieron a los *mecanismos* utilizados por dirigentes políticos para obtener votos. Tal es el caso del *corral de la patria* descrito en una de las entrevistas realizada en abril de 2005 de la siguiente manera:

[...] recluía a la gente antes de votar en un bar [...] que se lo llamaba el corral de la patria [...] recluía ahí al que venía del cerro, al del otro paraje..., entonces se les daba de comer, se les daba de beber y después se los llamaba a votar, con el voto en el bolsillo ¿me entendés?

Consecuencia del accionar de estos dirigentes, se señaló que existía *miedo* a cuestionar actos de gobierno, por las represalias que estimaban podían darse y de las cuales podían resultar afectados. Así por ejemplo, fueron mencionadas las dificultades (vinculadas, en general, con la permanencia en sus cargos) que debieron enfrentar pobladores que ocupaban cargos públicos administrativos en el orden municipal por establecer charlas informales y cotidianas con opositores locales al oficialismo; o la negativa de parte importante de los actores a ser grabados en las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación por temor a lo que pudiera trascender de ellas. Estos aspectos, a su vez, se encuentran estrechamente relacionados con las características de la dimensión funcional de la descentralización desarrollada en otro apartado de este capítulo, donde se podrá observar que ante cualquier criterio para la selección de funcionarios estatales, prima la línea política y la relación establecida con el intendente local.

Los hechos mencionados daban cuenta de la efectividad en las prácticas de coerción social ejecutadas por los gobernantes locales. El temor a sanciones y/o represalias condicionaba las instancias de control, llegando incluso a reducir al máximo la exposición pública de las personas que no estaban de acuerdo con el accionar del intendente. Para mostrar mejor lo instalado que el miedo se encontraba en la sociedad, vale traer nuevamente a cuenta que durante un largo período (desde 1956 hasta 1983) el intendente era designado por el gobernador, y desde la recuperación democrática (1983) durante los siguientes 14 años dominaron formas autoritarias que dejaron instaladas prácticas antidemocráticas de ejercicio del gobierno.

Por otra parte, la efectividad en la aplicación de los mecanismos de control se encuentra significativamente condicionada por encontrarse en un municipio con un reducido número de habitantes. Pues al ser la cantidad de personas escasa y, además, estar presentes lazos familiares y sociales entre todos los integrantes del municipio la cohesión social y el clientelismo utilizados para evitar la participación organizada de la

población han tenido una significativa trascendencia. Debilitando así, los dispositivos de control.

Descentralización fiscal

Como mencionamos en el capítulo metodológico, el acceso a la información fiscal del municipio de San Carlos fue limitada. Esta situación se ha dado debido a la ausencia casi total de dicha información, tanto en el orden municipal como provincial.

Ampliando la información consignada en el capítulo metodológico, para esta sección del trabajo se ha contado con los presupuestos aprobados por el Concejo Deliberante - CD- para los periodos 2003 y 2004 (Ordenanzas 27/04 y 35/04) y una copia del folio 27 (en el cual consta el Departamento de San Carlos con sus respectivos municipios) de la “Distribución de Fondos a Municipios Devengado por Departamento de Enero a Diciembre de 2003” elaborado por la Contaduría General de la Provincia de Salta.

Haber contado con mayor información fiscal en el orden municipal habría permitido avanzar, por ejemplo, en el análisis histórico de la relación fiscal del municipio con el orden provincial y nacional, la evolución de los ingresos y los gastos, los niveles de endeudamiento y capitalización, y otras variables que hubiesen enriquecido el estudio de la dimensión fiscal local de la descentralización⁷².

Pese a lo anterior, la existencia de un informe definitivo sobre el estado de las cuentas en San Carlos, disponible en la página Web de la Auditoría General de la Provincia de Salta -AGPS-, para el periodo 2000-2001 fue de sustantiva importancia para el análisis fiscal del municipio y para comprender el estado en el que se encontraban las cuentas. La auditoría fue realizada en el 2006, pero respecto del periodo 2000-2001, estando a cargo del ejecutivo municipal José Alberto Aquino y habiendo terminado su mandato como senador el anterior intendente Cardoso. Si bien no descartamos la relación entre la desvinculación política de Cardoso y la realización de la auditoría en el municipio, consideramos importante destacar que en el informe también se mencionan las irregularidades existentes en la gestión de Aquino (en muchos casos de igual tenor). Por otro lado, ambas gestiones de gobierno local contaron con Juan C. Romero como gobernador provincial, por lo que una asociación con la política provincial como elemento conducente para la realización de esta actividad parece, al menos en principio, poco probable.

El documento muestra las irregularidades existentes en la gestión y ejecución de los fondos municipales, resultando de esta manera en un invaluable insumo para caracterizar la situación del ámbito local en estudio. Este informe, pese a que carece de perspectiva histórica (en parte debido a la ausencia de información) a lo largo de sus 45 páginas, presenta datos sumamente útiles sobre el estado de las cuentas y el funcionamiento fiscal, administrativo y legal del municipio.

Cabe destacar que los aspectos administrativos para el manejo de los fondos municipales en la provincia de Salta se encuentran regulados por normativas de orden

⁷² En términos generales, este tipo de información es el que se presenta al momento de profundizar sobre los aspectos referidos a la descentralización fiscal en los diferentes órdenes de gobierno.

fundamentalmente provincial.⁷³ Cobran importancia las normativas locales solo en el caso de los municipios que han redactado y aprobado su carta orgánica⁷⁴. El resto de las jurisdicciones se rige por la Ley Orgánica de Municipalidades N° 1.349, que en términos generales, presenta prescripciones del mismo tenor que las Cartas Orgánicas: rendición de cuentas del Ejecutivo Municipal a los Concejos Deliberantes. Y en el caso de Comisiones Municipales la rendición se efectúa al Ejecutivo Provincial (Art. 88 y 89) y más precisamente a la AGPS. (Rebuffi, 2008: 10).

Cabe destacar, que la AGPS carece de los recursos (económicos, humanos y de infraestructura) para llevar adelante eficazmente el control de todas las dependencias de las cuales se ocupa, porque además de controlar las cuentas de las Comisiones Municipales tiene a su cargo la auditoría del ejecutivo provincial (ibíd.). Por lo que resulta poco eficiente en el control de las irregularidades en la mayoría de los municipios a los cuales les realiza auditorías.

Por otra parte, y pese a la exigua cantidad de recursos humanos y económicos con los que cuenta esta entidad para la realización de las auditorías en los municipios y dependencias del estado, se han realizado varios análisis en los ámbitos locales. En términos generales, Rebuffi (2008: 12) señala que en las municipalidades (independientemente del tamaño, recursos y población) las situaciones expresadas en los informes muestran:

- 1) Falta de cumplimiento de la normativa vigente en cuanto a registros. Sin perjuicio de lo expresado, los sistemas contables carecen de una estructura y procedimientos que permitan cumplir con los elementales principios de la Contabilidad Pública.
- 2) Exposición inadecuada de las cifras de recursos y gastos.
- 3) Falta de aprobación de las ordenanzas presupuestarias o reconducción del último presupuesto aprobado por el Concejo Deliberante.
- 4) Ausencia de registro de las distintas Etapas del Gasto.
- 5) Bajo grado de cumplimiento de la normativa vigente.
- 6) Control interno informal e insuficiente.
- 7) Erogaciones por encima del crédito autorizado.
- 8) Falta de registro de las modificaciones presupuestarias.
- 9) Falta de información respecto del estado de bienes y deudas.

De hecho, la autora concluye en que de acuerdo a los resultados generales de las auditorías realizadas en varios de los municipios de la provincia, “el ámbito Municipal es un área de elevado riesgo para la gestión de los fondos públicos” (ibíd.).

⁷³ Las normativas que abordan estos temas, son: i) la Constitución de la Provincia de Salta, ii) Ley N° 24.557 de riesgos de trabajo, Ley N° 1.349, Orgánica de Municipalidades, Ley N° 5.348 de Procedimientos administrativos, Ley 6.068 Estatuto del Empleado Municipal, Ley N° 6.838 Sistema de Contrataciones de la Provincia de Salta; Ley 7.070 de Protección del Medio Ambiente de la Provincia de Salta, Decreto Ley N° 705/57, de Contabilidad de la Provincia de Salta y las resoluciones emanadas desde el gobierno municipal a tal efecto (Auditoría General de la Provincia de Salta, 2008)

⁷⁴ De los 59 Municipios salteños, 14 han dictado su propia Carta Orgánica Municipal. Cabe recordar que de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades solo en los municipios de primera categoría (con más de 10.000 habitantes) puede elaborarse la Carta Orgánica Municipal y el resto se rige por la Ley de Municipalidades.

San Carlos⁷⁵ no muestra diferencias con el resto de los municipios, en lo que a la administración de los fondos públicos se refiere. De hecho, si bien entre sus deberes se encuentra presentar ante la AGPS la cuenta general del ejercicio antes del 30 de junio de cada año, este trámite no se habría realizado con anterioridad al 2003 y posteriormente no fueron respetados los plazos estipulados por la ley para su presentación (AGPS, 2006).

Además de la ausencia en el cumplimiento de los plazos para la rendición de la utilización de los fondos públicos municipales, en el informe de auditoría se menciona otra amplia cantidad de irregularidades que consideramos pertinente presentar y analizar. Cabe destacar que el órgano que ha realizado este trabajo (AGPS) posee poder de policía en el orden provincial. Es decir que los funcionarios públicos no pueden rehusarse a entregar la información solicitada por los auditores y el descubrimiento de anomalías debería ser considerado prueba suficiente para el inicio de las acciones legales a los responsables.

Debido a las particularidades de la información recabada y con el objeto de caracterizar el escenario en el que se desarrollara la descentralización en el municipio de San Carlos nos centraremos en la administración local de los recursos. Más precisamente focalizaremos en: i) el estado general de la información fiscal en el municipio a través de las limitaciones reconocidas por los auditores, ii) los mecanismos de control para el uso y gestión de los fondos, dando cuenta de las particularidades con la que se han manejado los recursos del erario municipal, iii) los aspectos referidos a las obras públicas de ejecución local pero con fondos provenientes del orden provincial y nacional, a los efectos avanzar en el grado de ‘condicionamiento’ de los recursos cuando los mecanismos de control y gestión no son los adecuados, y iv) las características en las que se confeccionan los presupuestos municipales, dado que esto resulta central para la definición de las políticas de gobierno y pone en evidencia las limitaciones de las capacidades locales existentes para la realización de estas actividades.

Estado general de la información fiscal

Iniciamos la descripción recuperando las limitaciones encontradas por los auditores para la realización de su labor. A continuación se transcribe la síntesis presentada en el informe (AGPS, 2006: folios 327 y 328):

2.3.1. No fueron puestos a disposición, de los auditores comisionados, las cuentas generales de los Ejercicios correspondientes a los años 2.000 y 2.001 (art. 50 del Decreto Ley N° 705/57) impidiendo la realización de procedimientos de auditoría para analizar el Estado de Situación del Tesoro, la evaluación de la Deuda Pública y el Resultado Financiero de cada Ejercicio.

2.3.2. Inexistencia de informes de Gestión, Planificación, Programación, Estructura de Centros de Costos e Información cualitativa relativa a los servicios prestados, que impiden la evaluación de la Gestión Municipal, por inexistencia de indicadores de Eficacia, Economía y Eficiencia.

⁷⁵ Salvo expresa mención de lo contrario, en esta sección al mencionar San Carlos, nos estamos refiriendo al municipio y no al departamento.

2.3.3. Los importes expuestos en las Ejecuciones Presupuestarias al 31/12/00 y 31/12/01 no pudieron ser cotejados con los mayores de las cuentas que lo integran por encontrarse los registros desactualizados. Cuando se realizó las tareas de campo el sistema contable no se encontraba disponible en el Municipio.

2.3.4. La documentación faltante en los Legajos de Obras Públicas indicadas en los incisos 4.k.2.1. y 4.k.2.2 impidieron el análisis de su contenido y lo efectivamente ejecutado.

2.3.5. El retiro de expedientes de los Juzgados correspondientes, por parte del asesor legal del Municipio, impidió la verificación del Estado Procesal de los mismos.

Como mencionáramos, los años analizados y sobre los que se solicitó información corresponden al último periodo de la gestión de Néstor Fidel Cardoso aunque se menciona la inexistencia, por ejemplo, del sistema contable, dejando en evidencia que al momento de realizar la auditoría (2006) tampoco se estaban cumpliendo con los procedimientos normados para la gestión de los recursos en la gestión de José Alberto Aquino. Pues como se afirma en el punto 2.3.3. “el sistema contable no se encontraba disponible en el municipio”.

Ambos intendentes pertenecen al mismo partido político (aunque a diferentes líneas en el orden local) y han tenido como gobernador durante sus gestiones a Juan C. Romero. Por otra parte, en la página de la AGPS se encuentran otros informes en los que se manifiestan situaciones similares a las planteadas para el caso de San Carlos. Estos aspectos, nos permiten pensar en la posible imparcialidad del informe, aunque por el tenor de sus afirmaciones es dable sospechar también la existencia de intereses particularmente dirigidos a analizar el funcionamiento del municipio, es decir, la existencia de cierta ‘intencionalidad’ en la búsqueda de irregularidades.

De la descripción de las limitantes encontradas por los auditores, se reconoce una considerable ausencia de información fiscal en el municipio de San Carlos. Esta situación, impide la realización de cualquier tipo de análisis y estaría implicando un desconocimiento absoluto de normas básicas de gestión.

El escenario se agrava aún más, al considerar que las posibilidades de ejercer control por parte de la población local resulta prácticamente imposible, pues se impide el acceso a la información sobre la gestión de los fondos públicos.

Mecanismos de control fiscal en el ámbito local

Sobre el control interno municipal, en el informe de auditoría se menciona que: “De acuerdo a las tareas de Control Interno efectuado en base a cuestionarios, como así mismo a los comentarios y observaciones [recabados], se concluye que ***existe un Control interno Informal e Insuficiente***” (ibíd.: folio 330; resaltado nuestro).⁷⁶ Más precisamente, se menciona en el folio 341 que:

⁷⁶ Fueron entrevistados en el informe de Auditoría: ***Intendente Municipal***: Sr. José Alberto Aquino; ***Secretario de Gobierno y Obras Públicas***: Sr. Eduardo F. Figueroa; ***Tesorero***: Sr. Carlos Mauricio

Por lo mencionado en las observaciones mencionadas en los diversos ítems desarrollados y particulares para cada situación, el Control Interno abarcativo del concepto integrado imperante en el Municipio **no cumple con el fin de proporcionar una garantía razonable para el logro de objetivos**, tales como:

1. Eficacia y eficiencia de las operaciones
2. Confiabilidad de la información Financiera
3. Cumplimiento de las Leyes, Reglamentos y Políticas

Observaciones

- 1) **Normativas prescritas:** La inexistencia de Control, resulta en un incumplimiento de las disposiciones legales pertinentes, tales como: Decreto Ley N° 705/57 de Contabilidad de la Provincia.
- 2) **Emisión de informes confiables:** el atraso en las registraciones observado al 31/07/03, limita la confiabilidad de los informes emitidos.
- 3) **Ambiente de Control:** No fue detectado un Ambiente de Control, que debe implementarse entre los agentes de los distintos niveles de estructura Administrativa Municipal. En el Área de Administración observamos que las funciones de: Tesorero y Tenedor de libros, son realizadas por el mismo agente Municipal, en contra de los principios de Control materializados a través de la División de Tareas y Responsabilidades.
- 4) **Salvaguarda de Activos:** se ha detectado un relativo grado de cumplimiento de medidas de seguridad y ordenamiento relacionadas con la custodia de activos municipales, en lo atinente a vehículos automotores, maquinarias y materiales de construcción.
 - a. No fue detectada la existencia de seguros respecto del parque automotor.
 - b. No fueron constatadas acciones destinadas al mantenimiento del parque de maquinarias.

En relación a la aplicación de los mecanismos de control y de administración normados en las leyes, decretos y ordenanzas municipales, un elemento central es la existencia de recursos humanos formados en estas áreas. Evidentemente, los funcionarios locales ocupados en la realización de estas tareas, al igual que los gobernantes que se han sucedido, probablemente desconozcan ciertos procedimientos formales y carecen de conocimientos necesarios para implementar los procedimientos que implican una adecuada gestión y administración de los recursos. Además, las falencias en lo referente a la infraestructura mínima necesaria para la realización de estas actividades (como por ejemplo computadoras de escritorio adecuadas para la administración, software, oficinas, etc.).

Más allá de lo anterior, la ausencia de mecanismos de control eficaces y la falta de atención en su desarrollo, hablan sobre los intereses particulares que han regido el

funcionamiento político en el municipio. Esto queda especialmente evidenciado, por ejemplo, al reconocerse en el informe de la AGPS (Ibíd..) que el puesto de tesorero y tenedor de libros es desempeñado por la misma persona, cuando lógicamente deberían ser distintas dado que un puesto es el encargado de controlar el accionar del otro.

Por otra parte, y en línea con lo mencionado, la administración y el manejo de los recursos municipales queda totalmente en manos de los funcionarios locales, es decir, no se han reconocido entidades o estructuras gubernamentales en el orden nacional y/o provincial creadas específicamente para la formación de recursos humanos en la realización de estas tareas. Tampoco se ha identificado la existencia de inversiones en infraestructura con este fin, tal sería el caso del financiamiento para adquisición de equipamiento, facilitación de los medios de comunicación, etc. Es decir, si bien se reconoce la existencia de irregularidades graves en la administración de los fondos públicos locales, tampoco se ha delineado e implementado una política que busque resolver esta problemática (reconocida en reiteradas auditorías realizadas por la AGPS). Antes bien, pareciera que la norma fuese la ausencia de acciones desde el orden provincial y nacional al respecto, para de esta manera mantener el escenario sin demasiadas modificaciones.

Las irregularidades en la gestión fiscal en el ámbito municipal convalidan para el caso de San Carlos las afirmaciones mencionadas por diversos autores sobre la ausencia de los mecanismos de control que favorecerían la concreción de los objetivos que habitualmente se le asignan al proceso de descentralización. Un aumento de la autonomía financiera para el municipio de San Carlos, requiere previamente un significativo ajuste en los mecanismos de control y gestión de los recursos locales, al igual que acciones desde el orden nacional y provincial que busquen resolver las problemáticas encontradas. Pues pareciera que de no ser esto así, la transparencia en el manejo de los fondos públicos queda supeditada a la voluntad de quienes ocupen los cargos ejecutivos y de administración de estos recursos en el orden municipal, provincial y nacional. Fortaleciendo los aspectos negativos y tantas veces criticados al proceso de descentralización.

Obras públicas

Como se señaló en el capítulo anterior, los fondos ejecutados en el municipio, pueden clasificarse en dos grandes grupos. Uno de ellos es el de los recursos provenientes de fuentes no condicionadas. Estos son utilizados para cubrir los gastos corrientes del municipio y deben ser estimados en los presupuestos elaborados todos los años. El otro grupo, corresponde a fondos condicionados, es decir, que llegan al municipio para ser ejecutados con una finalidad específica. Este dinero, al tener un objetivo definido no debería ser reasignado a otros rubros en las cuentas fiscales.

De lo mencionado sobre los mecanismos de control se desprende (y se prueba en el informe de auditoría) la ausencia de información y habilidades para la planificación de acciones, como por ejemplo políticas de desarrollo, infraestructura, etc. Más precisamente, se carece de los conocimientos para la elaboración de proyectos que incluyan el cumplimiento de las etapas de planificación, control y gestión. Esta se considera una de las causas que han dado lugar a que gran parte de las obras públicas llevadas adelante por el gobierno municipal hayan quedado inconclusas al final de los

periodos de ejecución y en consecuencia, no cumplan con las funciones para lo que han sido financiadas.

El otorgamiento del financiamiento, implica también instancias de control desde los otros órdenes de gobierno (provincial y nacional). Las causas que han generado el incumplimiento de las obras solicitadas no solo recae en el mal manejo o desconocimiento de los ejecutores locales, pues las instancias de evaluación y control provincial, también habrían tenido graves falencias al permitir la ocurrencia de estos hechos. Aunque este tipo de abordajes no forma parte de los informes de autoría normalmente elaborados.

Entre las obras sobre las que se da cuenta en la auditoría se encuentran: a) Red Cloacal “El Barrial”, b) Red Eléctrica “El Barrial y San Carlos”, c) Mejoramiento Hábitat en viviendas, c) Camino Isonza-Valle Encantado, d) Canal de Riego Calchaquí 7.000 m., y e) revestimiento 2.500 m. del canal de riego Amblayo. Parte importante de estos emprendimientos implican fondos de origen provincial (a través de los planes de vivienda, por ejemplo) como así también nacionales (tal es el caso de las obras c y d que involucraban mano de obra financiada con el Plan Trabajar).

Sobre estas inversiones, en el informe (ibíd.: folio 351, subrayado en el informe) se menciona que:

[...] al inicio del periodo correspondiente al año 2000 [momento para el cual deberían haber estado terminadas] se encontraban inconclusas. No consta, en la documentación aportada, los instrumentos administrativos y técnicos que justifiquen la falta de inclusión de las mismas en el Proyecto de Presupuesto del año 2000, teniendo en cuenta que las obras inconclusas y paralizadas por tiempos prolongados sufren un deterioro que ocasiona la pérdida al erario municipal.

Sobre las anomalías en las obras públicas ejecutadas por el gobierno municipal se documentan variadas irregularidades y de diverso índole (planificación, administrativas, control, etc.). Los aspectos quedan sintetizados en los siguientes ítems (2006: folio 354):

- 1) Proyecto de obra completo: no fue aportado el proyecto completo de las obras informadas.
- 2) Soporte técnico en el proceso constructivo: No constan los apoyos técnicos de control con que contaron las obras durante su ejecución.
- 3) Soporte técnico en el proceso de control, seguimiento y certificación de los trabajos: no constan los apoyos técnicos de control con que contaron las obras durante su ejecución.
- 4) Registro y archivo técnico: No consta que se hubiese implementado un sistema para ordenar y archivar la documentación correspondiente a la gestión realizada para controlar la ejecución de las obras. No consta que se hubieran efectuado controles de avance de obra, ni estudios de costos precios que justifiquen las inversiones.

Cabe destacar que en el informe se presenta información parcial en el análisis de las obras, es decir, este tiene una perspectiva contable y por lo tanto no profundiza sobre las condiciones en las que fueron entregados los fondos. Así por ejemplo, se muestra que para la culminación del canal de riego Calchaquí fueron entregados \$ 50.400, y que esta obra debería haber estado terminada en 1997, pese a esto al año 2000 solo se había avanzado un 30% en su concreción. Situaciones de similares características son mencionadas para el resto de las obras, sin embargo no se profundiza en la auditoría, por ejemplo, sobre la factibilidad de los proyectos presentados, instancias de seguimiento, tiempo transcurrido entre la solicitud de fondos y su entrega, etc. Otorgando total responsabilidad a los integrantes del gobierno municipal.

Los presupuestos locales

A diferencia de los apartados anteriores, en este contamos con la información presentada en la auditoría y dos presupuestos avalados por el Concejo Deliberante de San Carlos el mismo año (2006). Esta acción fue llevada a cabo luego de realizada la auditoría con el objeto de comenzar a regularizar la situación contable del municipio en la que se encontraba el gobierno de Aquino.

Como se muestra en la información consignada en los presupuestos aprobados por las ordenanzas 27/04 y 35/04 estos se encuentran divididos en 8 grandes secciones (tabla 13). Si bien esta estructura responde a normas estándares para todos los municipios de la provincia, el detalle en cada una de las secciones es lo que diferencia las distintas jurisdicciones.

Tabla 13: Municipalidad de San Carlos, presupuestos años 2003 y 2004, en pesos a valores corrientes

Concepto	Presupuesto 2003, en \$	Presupuesto 2004, en \$
Recursos Corrientes	697 383,72	1 206 550,00
1.1. De jurisdicción Municipal	89 750,00	126 250,00
1.1.1. Recursos tributarios	13 250,00	13 250,00
Inmobiliario	8 750,00	8 750,00
Automotor	4 500,00	4 500,00
1.1.2. Tasas Municipales	59 000,00	22 500,00
Alumbrado público	5 500,00	5 500,00
Actividades varias	8 750,00	8 750,00
Derecho de puso y ambulancia	1 625,00	1 625,00
Derecho de matadero	1 250,00	1 250,00
Derechos de cementerio	1 000,00	1 000,00
Guía de ganado	500,00	500,00
derecho de espectáculo público	2 875,00	2 875,00
Hostería municipal	37 500,00	1 000,00
1.1.3. Otros ingresos jurisdicción municipal	105 500,00	90 500,00
Cortada de ladrillos	8 000,00	8 000,00
Ingresos Varios	17 500,00	17 500,00
Feria Artesanal	40 000,00	25 000,00
Ingresos por camping	40 000,00	40 000,00
1.2. De otras jurisdicciones	607 633,72	1 080 300,00
a. Coparticipación impositiva	437 500,00	633 000,00
b. Fondos Compensador	51 250,00	60 000,00
c. Regalías municipios no productores	38 883,72	45 300,00
e. ATN		
f. Otros (no aportes ni contribuciones) ¹	80 000,00	342 000,00
Erogaciones Corrientes	697 383,72	1 104 550,00
2.1. Personal	350 381,00	350 381,00
Sueldos empleados municipales	350 381,00	350 381,00
2.2. Bienes de Consumo	107 438,00	150 625,00
Gastos Hostería Municipal	12 750,00	
Elementos de limpieza	188,00	5 000,00
Combustibles y lubricantes	15 000,00	15 000,00
Gastos de oficina	3 500,00	6 000,00
Repue, y elementos p/alumb público	375,00	30 000,00
Repue, y elementos p/automotores	1 500,00	7 000,00
Herramientas y repue para maquina	375,00	2 375,00
Mater, p/cortada de ladrillos	4 500,00	4 500,00
Elementos para camping	1 375,00	1 375,00
Elementos complejo deportivo	1 500,00	1 500,00
Festividades	3 125,00	3 125,00
Feria Artesanal	37 500,00	49 000,00
Gastos varios	24 000,00	24 000,00
Racionamientos y alimentos	1 750,00	1 750,00
2.3. Servicios	171 300,00	144 367,00
Comunicaciones	1 375,00	1 817,00
Cortesía y homenaje	1 250,00	1 250,00
Festividades	5 000,00	5 000,00
Fletes y acarreos	2 500,00	2 500,00

Fuente: Elaboración propia en base a presupuestos aprobados por el Concejo Deliberante del Municipio de San Carlos, 2004 (Ordenanzas 27/04 y 35/04)

Continuación Tabla 13: Municipalidad de San Carlos, presupuestos años 2003 y 2004, en pesos a valores corrientes.

Concepto	Presupuesto 2003, en \$	Presupuesto 2004, en \$
Gastos judiciales, multas e indemnizaciones	3 125,00	3 125,00
Honorarios y servicios profesionales	30 000,00	40 000,00
Otros servicios	20 000,00	20 000,00
Publicidad	500,00	500,00
Reparación de autom, máquinas	1 250,00	1 250,00
Reparación de camping	1 250,00	1 250,00
ART, seguros, comisiones, prest, bañe al pers	39 375,00	
Viáticos y gastos de movilidad	12 500,00	
Pasajes	1 250,00	3 550,00
Gastos camping	1 750,00	1 750,00
Fiestas patronales Amblayo	500,00	1 000,00
Alquileres	6 500,00	6 500,00
Albergue estudiantil	2 875,00	2 875,00
Fiestas patronales el Barrial	1 500,00	700,00
Delegación municipal Amblayo	4 000,00	4 000,00
Gastos de representación	34 800,00	34 800,00
2.5. Transferencias Corrientes	20 264,72	28 265,00
Donaciones	1 264,72	1 265,00
Ayuda a Ent. Deport y Culturales	4 000,00	4 000,00
Ayuda a la Comunidad	2 500,00	10 500,00
Subvenciones y Subsidios	12 500,00	12 500,00
2.6. Trabajos públicos	48 000,00	240 000,00
Obras públicas varias	48 000,00	
Obras públicas Pavimento (BID) ¹		120 000,00
Obras públicas Cordón Cuneta (BID) ¹		60 000,00
Obras públicas Iluminación (BID) ¹		60 000,00
2.7. Otras erogaciones		190 912,00
Retenciones ANSES		54 426,00
Retenciones IPS		27 336,00
Retenciones Instituto Salta CIA Seguro		18 770,00
Retenciones FIJSA		3 600,00
Retenciones EDESA		9 780,00
Retenciones PRODISM		5 000,00
Retenciones Convenios Aguas de Salta		72 000,00
3. Ahorro Corriente (1) - (2)	0,00	102 000,00
4. Recursos de Capital	0,00	
5. Erogaciones de Capital	0,00	102 000,00
6. Total de Recursos (1) + (4)	697 383,72	1 206 550,00
7. Total de erogaciones (2) + (5)	697 383,72	1 206 550,00
8. Necesidad de financiamiento (6) - (7)	0,00	0,00

Fuente: Elaboración propia en base a presupuestos aprobados por el Concejo Deliberante del Municipio de San Carlos, 2004 (Ordenanzas 27/04 y 35/04)

Notas:

¹ Tanto en los ingresos como en los egresos presupuestados para el año 2004 se consideran los montos consignados en el marco del proyecto del BID AR-0292 “Program to support integrated development of the tourism sector in the province of salta”, el cual en uno de sus componentes incluye la reconstitución de los cascos históricos de los poblados vallistos. El monto total de este préstamo del BID asciende a 50 millones de dólares.

Para el caso de San Carlos, entre los recursos corrientes del orden municipal (la sección 1.1. del presupuesto) aparecen por ejemplo: el alquiler de la hostería municipal⁷⁷, la feria artesanal y los ingresos por el camping, entre otros. Dentro de las erogaciones corrientes (todo el punto 2 en el presupuesto), el pago de servicios para la delegación de Amblayo, por el albergue estudiantil y los elementos para el complejo deportivo, entre otros.

En general, las estimaciones consignadas en los presupuesto son la resultante de proyecciones elaboradas a partir de criterios e información que permitan acercar los valores a lo que efectivamente ocurrirá, o al menos, adoptar mecanismos que busquen reducir las posibles variaciones en los montos estimados.

El cálculo de los recursos presupuestados en el municipio de San Carlos evidencia que se ha utilizado como criterio los ingresos efectivamente percibidos en el periodo inmediatamente anterior. Pues por ejemplo, para la estimación de los recursos coparticipados (Coparticipación impositiva + Fondos Compensador + Regalías municipios no productores) se ha considerado lo efectivamente transferido desde el gobierno provincial al municipio en el ejercicio previo. Lo cual carece de todo tipo de lógica económica. Esto último, surge de comparar los valores presupuestados para el año 2004 con los montos consignados en el folio 27 de la “Distribución de Fondos a Municipios Devengado por Departamento de Enero a Diciembre de 2003” (Contaduría General de la Provincia de Salta, 2004).

Por otra parte, en el informe de auditoria se destaca otra importante falencia en la elaboración de los presupuestos municipales al mencionarse que:

⁷⁷ El turismo en la localidad de San Carlos, cobra importancia en la economía local recién a partir de 2003, con el crecimiento e incentivo al turismo nacional e internacional. Más precisamente, el gobierno provincial aplicó una serie de medidas (acompañando políticas nacionales) para fomentar la actividad turística, transformándola en un área central de la política pública. Esto fue así, fundamentalmente durante la última parte del gobierno de Juan C. Romero.

San Carlos, es una localidad de escasa cantidad de habitantes, cuenta con un clima agradable casi todo el año, se encuentra rodeado de cerros, posee edificios históricos (como la iglesia, por ejemplo) y se encuentra en el recorrido de la ruta 40 (camino que recorre casi la totalidad del área cordillerana Argentina). Estas características hicieron que los turistas comenzaran a llegar a la localidad y por tanto a solicitar servicios. En pos de esta demanda y con el objetivo de mejorar la oferta turística local se otorga la concesión de la única hostería municipal y, posteriormente, se construyen habitaciones en el camping municipal.

La hostería San Carlos (que cuenta con aproximadamente 25 plazas y tenía en 2008 un costo aproximado de \$140/hab./noche), se encuentra ubicada en el centro mismo de la localidad, siendo paso obligado en el recorrido de la ruta 40; frente a la plaza principal, la iglesia y el cabildo histórico (donde actualmente tienen lugar las dependencias municipales). Cuenta también con un amplio salón para la realización de eventos, y una arquitectura acorde al estilo general del pueblo (techo de tejas, paredes amplias, aberturas de madera y de estilo antiguo, etc.).

Esta hostería fue concesionada a principio de 2004. Respecto de las especificidades del arreglo en el informe de auditoria se menciona que (2006: folio 364/365): “1) No fue puesto a disposición de esta auditoria el expediente o trámite correspondiente a los antecedentes y procedimiento licitatorio adoptado para seleccionar a la concesionaria; 2) Inexistencia de acto administrativo fundante de la contratación realizada; 3) El proceso de contratación carece de acuerdo del Concejo Deliberante, exigencia prevista en el inciso 27 del art. N°21 y en el inciso 10 del art. N°30 de la Ley N° 1.349. 4) No fueron suministrados antecedentes sobre el cálculo de Costos de Explotación en forma directa por el Municipio, lo que permitiría evaluar la conveniencia Financiera de la Concesión, teniendo presente el aparente precio exigido de la Concesión Anual (\$1.000).” Cabe destacar que en una entrevista realizada con el Intendente Roberto Vázquez (noviembre de 2008) éste manifestó haber iniciado las acciones legales correspondientes para desalojar a los beneficiarios de la concesión informada en la auditoria y que por información recabada en campo, los concesionarios han desempeñado cargos públicos en el gobierno provincial, durante la gestión de Juan C. Romero.

El Municipio elabora Presupuestos Anuales de acuerdo al modelo Tradicional, que incluye los Recursos y Gastos previstos. No elabora sus presupuestos por programas o cursos de acción, en consecuencia no determina los objetivos y metas de cada área municipal, desconoce los costos de cada actividad y carece de indicadores de la gestión municipal. (AGPS, 2006: folio 342).

Insistimos en que si bien lo mencionado en el informe de auditoría tendría por objetivo establecer un diagnóstico de la situación municipal correspondería analizar los motivos y/o los responsables de dicha situación. Pues por ejemplo, esta carencia (de singular importancia) puede ser causada voluntariamente por los funcionarios locales o por la falta de los conocimientos necesarios, por ambas u otras razones.

Lo cierto es que en ningún caso se ha considerado entre las causas de este tipo de situaciones la ausencia de políticas provinciales o nacionales que busquen formar recursos humanos idóneos para el asesoramiento en los ámbitos locales en la adecuada realización de estas actividades. Al parecer, se supone que la presencia de mecanismos de control resultaría suficiente como mecanismos para resolver estas falencias.

En línea con el análisis de los presupuestos se reconoce en lo estimado para el año 2003 un grave error de cálculo, pues la sumatoria de los ingresos corrientes de jurisdicción municipal (Recursos tributarios + Tasas Municipales + Otros ingresos jurisdicción municipal) alcanzan \$ 177.750 y en el presupuesto se ha consignado \$ 89.750 (los valores mencionados se encuentran resaltados en la tabla 13). Esto significa que, de cumplirse lo estipulado en el presupuesto, la diferencia de \$ 88.000 de los montos recaudados en el municipio no han sido contabilizados en el presupuesto quedando a libre disponibilidad, por fuera del presupuesto, de quien los perciba. Lo cual cobra una especial dimensión al considerar lo expuesto sobre los mecanismos de control utilizados en el municipio

La falta de criterios, mas precisamente de un método, para la confección de los presupuestos confirma la ausencia de los conocimientos necesarios para la gestión de los recursos (tanto en el poder ejecutivo que es quien lo confecciona como en los integrantes del Concejo Deliberante al ser el órgano que los aprueba). Este tipo de fallas, indudablemente, produce inconvenientes en la asignación y gestión de los fondos municipales pues impide la adecuada proyección de acciones y obras del municipio. Si bien esto es así, insistimos una vez mas en que no necesariamente la responsabilidad es total de los funcionarios municipales, pues en los análisis realizados por lo general no se estudian las causas que dan lugar a que este tipo de irregularidades tengan lugar. Pues como se ha observado en el mismo informe de auditoría no existían registros de los gastos municipales y esta irregularidad habría sido puesta en evidencia con el trabajo de los auditores.

Entonces nos preguntamos, ¿existen otros mecanismos de control que alerten sobre este tipo de irregularidades? De ser así ¿Por qué no funcionan?, es que acaso ¿en el gobierno de Salta no existe interés por controlar o conocer el manejo de los fondos públicos en el orden municipal? Frente a este escenario caracterizado por la ausencia casi total de control en los recursos públicos locales ¿Quiénes se benefician con un aumento en el proceso de descentralización tanto en el orden local, como provincial y nacional? Estos y otros interrogantes surgen de la información consignada, los cuales indudablemente formarán parte de futuras indagaciones en el proceso de esta investigación.

Descentralización funcional

De acuerdo al contexto encontrado al analizar el estudio de caso, la dimensión funcional de la descentralización se considera uno de los aspectos mas influenciados por las otras dos dimensiones (política y fiscal) debido a las estrechas conexiones existentes entre esta, la política y gestión fiscal local.

A los efectos de avanzar en el conocimiento de esta dimensión del proceso, y en línea con lo analizado en los capítulos precedentes, nos centraremos en el funcionamiento del sistema de salud y educación en el municipio. Aunque resulta importante destacar que al menos en lo formal, el sistema de educación y salud se encuentran administrados por la provincia.

Funcionamiento del sistema de Salud en el orden municipal

El municipio de San Carlos cuenta con un hospital municipal en el ejido urbano. De acuerdo a las normativas en vigencia, el cargo de director del nosocomio es designado por el gobierno provincial, más específicamente por el Ministro de Salud y Educación.

Como fuere mencionado en el capítulo anterior, este hospital se encuentra incluido en la red de servicios prestados por el hospital “Nuestra Señora del Milagro” de la localidad de Cafayate. Si bien en el municipio se brindan servicios de salud básicos (medicina clínica, vacunación, enfermería, etc.), otros son provistos por especialistas del hospital cabecera (psicología, nutrición, kinesiología, etc.) a la vez que todas las derivaciones emergentes de San Carlos van directamente al hospital de Cafayate.

El mecanismo de funcionamiento en el sistema de salud local no ha sido modificado sustancialmente con la aparición el hospital de autogestión “Nuestra Señora del Milagro”, mas precisamente, la consolidación en la vinculación con este nosocomio ha permitido un aumento en las prestaciones de salud provistas en a la población local. La ausencia de establecimiento sanitario de autogestión en San Carlos se explica por la falta de población con recursos económicos suficientes para que resulte rentable una empresa de estas características. De lo cual se desprende que los recursos para el funcionamiento del hospital local provienen de la órbita provincial.

Pese a que en lo formal el funcionamiento del sistema de salud en San Carlos no estaría vinculado al gobierno local, en lo político sí existen estrechas relaciones entre ambos órdenes. Mas precisamente, la comunicación entre el gobernador y el intendente de un municipio rural es, por lo general, más directa que la existente con el director del hospital. Por esto, cuando se producen cambios en las personas que gobiernan el municipio la designación de este cargo administrativo es sugerida a la administración provincial por el intendente municipal, al igual que su permanencia.

Por lo antedicho, en el hospital de San Carlos existirían dos procesos conjuntos, y en parte contradictorios, en el marco de la descentralización. Por una parte, reconocemos una centralización funcional de las decisiones de salud en el orden provincial (mas precisamente, en el Ministerio a cargo de ésta área), por ser allí donde se designa el director del nosocomio local sin mecanismos de consulta *formales* en el municipio. Por otra parte, identificamos también que las cuestiones políticas en los ámbitos locales

juegan un rol importante en las designaciones administrativas. Así, la ocurrencia de una profundización de los procesos de descentralización política estarían diluyendo los efectos de la centralización funcional en el orden provincial. Al menos, para el caso del municipio de San Carlos. En otros términos, la dimensión política de la descentralización estaría dando lugar a un aumento de la descentralización funcional (en el ámbito de la salud pública) por fuera de los aspectos formales, y como consecuencia del proceso.

Si bien parte importante los fondos para el funcionamiento del hospital provienen del erario provincial, el gobierno nacional aporta recursos condicionados para su funcionamiento mediante la ejecución de programas. Éstos, en su mayoría, llegan al hospital desde el Ministerio de Salud de la Nación generalmente con la intermediación de dependencias provinciales (ministerios, secretarías, etc.), es decir, sin intermediación del gobierno municipal. Así por ejemplo en San Carlos, al igual que en el resto de los municipios de la provincia, se implementan programas nacionales de aplicación municipal, tal es el caso del programa REMEDIAR⁷⁸.

Pese a que este tipo de acciones de política nacional no implican procesos de descentralización sino de desconcentración porque las dependencias municipales o provinciales no tienen autonomía para decidir qué hacer con los recursos, incluso a veces ni con la decisión formal de adaptar aspectos de los programas a las realidades específicas. Esto es así al menos en el plano funcional, dado que sus objetivos y métodos de aplicación estarían inicialmente definidos desde las dependencias nacionales que los promueven.

En lo referente a los recursos humanos, los profesionales que desarrollan sus actividades en el hospital de San Carlos son en su mayoría procedentes de otras localidades (principalmente Cafayate) y ocupan sus cargos durante periodos que oscilan entre 2 y 4 años. Esta particularidad en el funcionamiento del sistema de salud, de acuerdo a referencias recuperadas en las entrevistas, limita las posibilidades de establecer vínculos estrechos con funcionarios locales e incluso con otras instituciones. Pues, las relaciones personales en el ámbito municipal tienen gran importancia y la mayor parte de los trabajadores de salud se sienten considerados “de afuera” por los pobladores locales.

Esta es una de las causas por las cuales la vinculación institucional del hospital con otras instituciones es limitada. Así por ejemplo, con los establecimientos del ámbito educativo local las actividades conjuntas se limitan a la realización de campañas de prevención y eventuales charlas sobre aspectos que los directivos o docentes demandan. Con el municipio, ha sido prácticamente nula. Pues los intendentes locales no han llevado adelante acciones que permitan mejorar las instalaciones del hospital o realizado gestiones para mejorar los servicios que en esta institución se prestan.

En síntesis, la vinculación del hospital con el resto de las instituciones locales es en general esporádica e informal, pues se carece de mecanismos normados para la realización de acciones conjuntas. Esto posiblemente se deba, a la ausencia de instancias formales de articulación debido a la presencia de diferentes grados de autonomía. En efecto, la salud no se ha descentralizado formalmente en igual medida que en lo referente a los aspectos políticos. Por tanto, es posible suponer que la dependencia de diferentes órdenes de gobierno limite las posibilidades de aumentar las vinculaciones

⁷⁸ REMEDIAR es un programa implementado desde el Ministerio de Salud de la Nación que provee de botiquines con medicamentos ambulatorios genéricos a los Centros de Atención Primaria en todo el ámbito nacional. Este programa es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y tiene por objetivo fortalecer el modelo de atención primaria y promover políticas de salud con gestión participativa.

interinstitucionales. Otro aspecto a destacar, es la rotación entre los profesionales afectados al hospital municipal, sumado a que en su mayoría tienen como lugar de residencia otras localidades.

Funcionamiento de la educación en el orden municipal

El sistema de educación en la provincia de Salta depende del gobierno provincial, tanto en los aspectos económicos como administrativos. Más precisamente, la designación del personal docente en toda la provincia se establece desde el Ministerio de Educación provincial al igual que la asignación de recursos.

En el departamento de San Carlos se localizan 21 establecimientos de nivel EGB/inicial, 2 de nivel polimodal y 1 de régimen especial (ver figura 4). En los municipios de Angastaco y San Carlos hay 9 escuelas de Educación General Básica -EGB-, y una de polimodal, mientras que Animaná solo cuenta con 3 establecimientos del primer grupo. La única escuela especial del departamento está en la localidad de San Carlos.

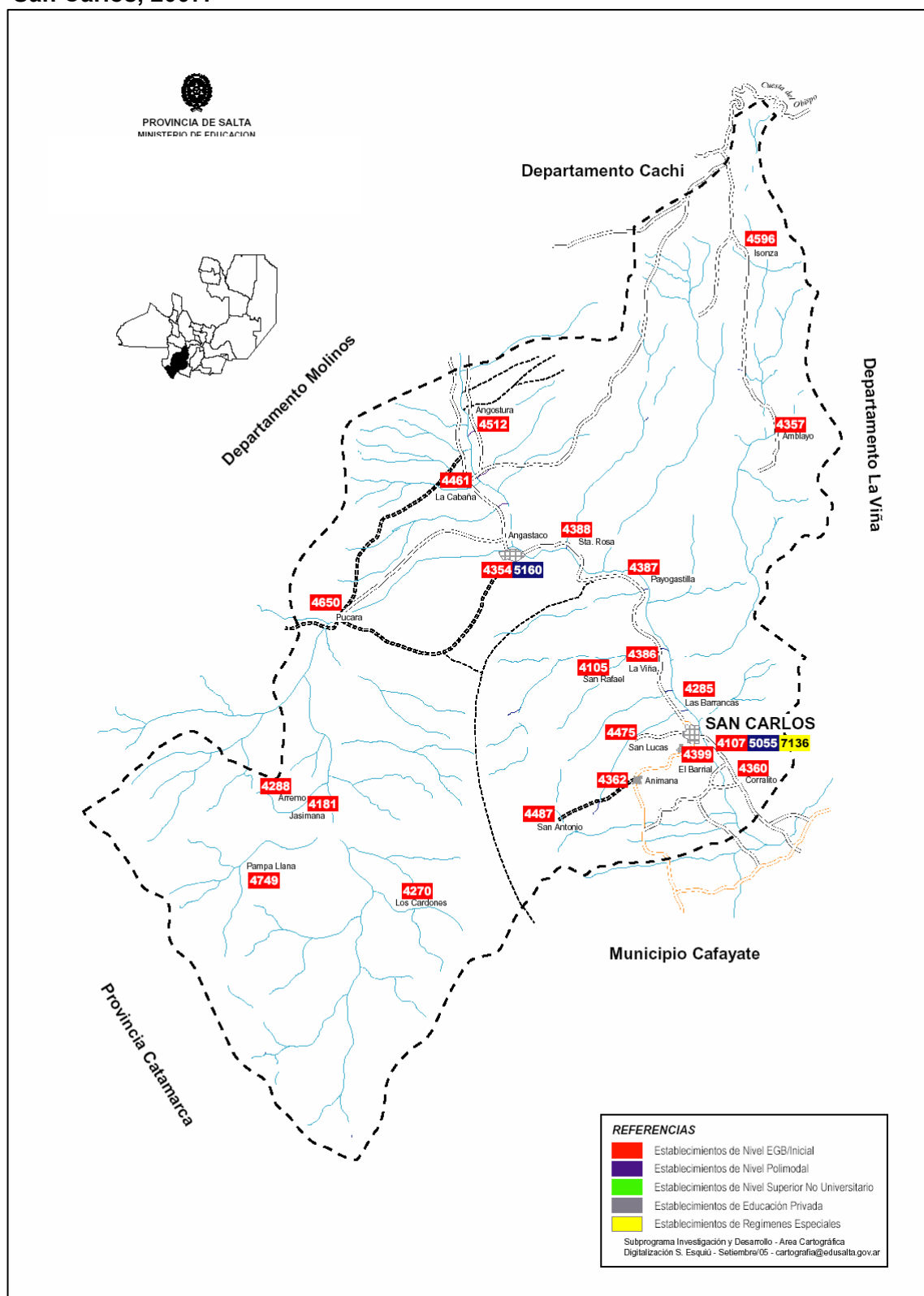
La totalidad de los establecimientos educativos del departamento están en zonas rural-dispersas esto implica ventajas y desventajas. Entre las primeras, cabe destacar, la existencia de mejores ingresos salariales para los docentes que desempeñan sus tareas en estos lugares por las dificultades de acceso a las escuelas y la casi inexistencia de sistemas burocráticos internos, entre otras.

Entre las desventajas suele ser habitual la ausencia de infraestructura básica (aulas, baños adecuados, instalaciones de luz y gas, etc.), la falta de atención desde los órganos ministeriales en la órbita provincial y la carencia endémica de recursos para el funcionamiento adecuado de la institución (insumos de limpieza, material didáctico, etc.).

En términos generales, la superación de las desventajas se logra esencialmente con la obtención de recursos económicos, administrados por cooperadoras escolares, para lo cual la comunidad educativa en su conjunto desarrolla actividades. Pues el presupuesto anual de las escuelas, raras veces alcanza para cubrir los requerimientos básicos de funcionamiento. En relación a este aspecto, y a título de ejemplo, el director del establecimiento de EGB de la localidad afirma que:

Siempre el colegio tiene que auto generar recursos, el estado brinda mínimamente lo que puede brindar. [por ejemplo] En cuestión de lo que es insumos de limpieza, nos da una partida que por lo general nos dura hasta septiembre [...] Si bien la educación es gratuita y no se debe cobrar inscripción, todos los colegios subsisten porque se paga una inscripción que supuestamente es una contribución a cooperadora, nadie exige que se pague, o sea, en los papeles no exigimos, sí es gratuita, pero cuando van a inscribirse la gente colabora. Director del colegio Secundario de San Carlos, abril de 2005.

Figura 4: Localización de establecimientos educativos en el departamento de San Carlos, 2007.



Fuente: Programa de Planeamiento Educativo, Ministerio de Educación de la provincia de Salta, 2007.

En efecto, la situación se torna aun más compleja en los establecimientos de educación polimodal ya que debido a las características de la zona, las orientaciones mas buscadas suelen estar dirigidas hacia las actividades agropecuarias. Contar con las herramientas pedagógicas adecuadas para la enseñanza agropecuaria supone tener una serie de recursos entre los que se encuentran: tierra, herramientas de trabajo, insumos para el desarrollo de las actividades pedagógicas, infraestructura mínima (agua, alambrados, etc.). Por las dificultades para afrontar estas carencias, en el colegio de Angastaco se decidió modificar la orientación agropecuaria hacia el desarrollo del turismo; y para el caso de San Carlos si bien la orientación agropecuaria sigue vigente, la búsqueda constante de recursos suele distraer al equipo docente y al alumnado de sus actividades educativas. Como por ejemplo la organización de peñas folclóricas, rifas a beneficio del establecimiento, entre otros eventos que tienen por finalidad recaudar fondos.

Si bien no forma parte directa de la temática que se desarrolla en este apartado, un aspecto de significativa importancia que ha sido manifestado en reiteradas entrevistas, es la preocupación por el futuro de los jóvenes del municipio. Más precisamente, docentes, políticos locales y lugareños en general, reconocen en los jóvenes un fuerte rechazo por el ámbito local y una gran necesidad de migrar hacia otros lugares (como por ejemplo Cafayate). Mas precisamente, se menciona que los jóvenes que concurren al polimodal ansían poder salir de la localidad y desarrollar otras actividades, sin embargo, pocos tienen los recursos para poder encarar este tipo de empresas. Quienes no logran continuar sus estudios, encuentran en la localidad de San Carlos un escenario en ocasiones, desolador. Sin oportunidades laborales (más que ayudar a sus padres en las actividades agropecuarias o conseguir un empleo en el municipio) ni de formación pues los institutos terciarios mas cercanos se encuentran en Cafayate (a 20 Km. de la localidad). Frente a este escenario, y ante la ausencia de estructuras de contención y de políticas que logren generar alternativas, suele presentarse como una salida habitual al desempleo y la falta de expectativas, el refugio en el alcoholismo y otras adicciones.

Este tipo de cuestiones, que requieren de la planificación conjunta entre las instituciones locales (por ejemplo entre el municipio, las escuelas y el sistema de salud local) encuentra su primer limitante en la ausencia de recursos para su implementación. Como fue presentado en el análisis de la dimensión fiscal de la descentralización, la ausencia en el diseño de presupuestos en los cuales se consideren objetivos, mecanismos de implementación y gestión, control, etc.; en definitiva políticas públicas, se carecerá de soluciones a estos flagelos que preocupan a los pobladores locales.

Si bien de acuerdo con el sistema vigente, los fondos provistos por el Ministerio de Educación Provincial deberían alcanzar para el adecuado funcionamiento de las escuelas, en el caso de San Carlos parece no ser así. Además de estas estrategias que buscan la captación de fondos, entrevistados vinculados al sistema educativo local reconocieron también cierta dependencia informal de los fondos aportados por el gobierno local para el funcionamiento de los colegios (en todos los niveles).

Como en el sistema de Salud, se reconoce aquí la confluencia de dos procesos contradictorios aunque con diferentes mecanismos de acción. Por una parte, la designación de todo el personal docente en San Carlos (y en el resto de las jurisdicciones provinciales) está a cargo del gobierno provincial, a través del Ministerio de Educación. No existen tampoco, mecanismos de consulta formales con funcionarios locales, centralizando así las decisiones sobre el sistema educativo en el gobierno provincial. Cabe destacar, sin embargo, que la mayor parte de los recursos humanos empleados en el sistema de educación local son oriundos del municipio.

Sin embargo, la designación y el desempeño de los directivos y docentes en el ámbito local se encuentran fuertemente influenciados por los gobernantes locales. Desde sus comienzos en 1989 aquellos directores que no estuviesen alineados con el partido del intendente (generalmente nombrados desde el ministerio de educación provincial) han renunciado luego de desempeñarse en su cargo por periodos inferiores a dos años. Posteriormente asume un director de la línea política del intendente (y por lo general oriundos del lugar) recomendado por él mismo al Ministro de Educación provincial (habitualmente con el aval de otros funcionarios locales de igual línea política y hasta por el sacerdote de la parroquia). En efecto, el director del colegio polimodal designado en 2005, accede a su cargo por el expreso pedido de referentes políticos locales. Más precisamente, éste afirma:

Había gente que conocía el trabajo que estaba haciendo uno dentro [en el...] ministerio de educación. Y hubo una propuesta política también, no. Hubo una fuerte propuesta política. [es decir...] Fueron algunos políticos de San Carlos [...] a pedir mi nombramiento para el colegio. Director del colegio polimodal de San Carlos, julio de 2007.

Los mecanismos utilizados para lograr la renuncia de los directivos han sido, entre otros, desatención del gobierno municipal a los pedidos realizados por los directivos (siendo atendidos cuando igual solicitud es realizada por otro integrante de la comunidad educativa), muestras públicas de enemistad (como la falta del saludo y comentarios personales negativos) y otras prácticas del mismo estilo.⁷⁹

Reflexiones del capítulo

De lo expuesto en este capítulo se deduce inicialmente, la estrecha relación existente entre las tres dimensiones de la descentralización (política, fiscal y funcional) se manifiestan con especial visibilidad en los ámbitos local-rurales. Tanto de manera formal, por ejemplo a través de las responsabilidades inherentes al ejecutivo local, como informal, a través de la injerencia de las autoridades locales en la designación de cargos en el sistema de salud y educación municipal. Consideramos que esta particularidad no es exclusiva de los ámbitos local-rurales, pero la escasa población, la dependencia de los puestos de gobierno, al igual que la fuerza de la cotidianeidad en un ámbito local relativamente aislado de otros centros de servicios colaboran en una mejor visualización de estas relaciones.

En línea con lo anterior, aunque centrándonos en el caso de San Carlos, consideramos que los aspectos relacionados con la descentralización política, o más precisamente con el escenario político local, juegan un rol preponderante al analizar las particularidades que adquiere el proceso. Esto es así, por la centralidad que esta dimensión tienen en el territorio, pues el resto de las dimensiones tienen una influencia mayor de la órbita

⁷⁹ Tal como lo menciona quien fuere director del colegio polimodal en abril de 2005, “*acá [por el municipio de San Carlos] hay una interna, digamos política en el pueblo, entre el grupo del senador por un lado, y del grupo del intendente por el otro, si bien pertenecen al mismo partido, el director [refiriéndose al puesto ocupado por él] a veces tiene que gambetear, o andar de un lado para el otro y si estuvo conversando con uno, ya tiene la desatención del otro...*”

provincial (tal es el caso de la salud y la educación). Más aún, las irregularidades encontradas en el manejo de los fondos públicos le otorga a los actores político locales aún mayor centralidad, debido a que pareciera que no tuviesen que rendirle cuentas a nadie sobre el manejo de los fondos entregados para su administración. Esto es así, por la ausencia de mecanismos de control tanto desde el orden provincial (es decir de arriba hacia abajo) como desde la población y las instituciones locales (Concejo Deliberante, Concejo Consultivo, etc.). En esta línea de razonamiento, es posible pensar que la ausencia de políticas provinciales o nacionales tendientes a modificar estas irregularidades a través, por ejemplo, de la aplicación de mayores instancias de control, provisión de infraestructura, recursos humanos capacitados, etc. estarían indicando la conveniencia de su continuidad.

Por otra parte, el aumento en la participación de la sociedad frente al contexto político estaría dando indicios de un aumento en la autonomía de los pobladores en los términos propuestos por Castoriadis (1996: 4), pues consideramos en el reconocimiento del derecho a elegir sus gobernantes una acción en favor de la conformación de un sistema de instituciones propio. Esto, quedaría evidenciado a partir de los resultados en las elecciones y del reconocimiento de un cambio en la situación local. Más precisamente, este particular hecho que tiene sus primeros antecedentes en la “sensación de cambio” identificada por los pobladores, podría considerarse como el inicio de una lenta modificación en las estructuras de poder local en pos de un cuestionamiento en la acumulación de poder en la clase política.

Tal vez en la mencionada percepción de cambio esté la clave. Pues como se ha desarrollado a lo largo de los capítulos precedentes, desde la conformación histórica de San Carlos se reconoce la existencia de actores con gran poder (como por ejemplo los hacendados) y de relaciones de dominación considerablemente arraigadas (tal es el caso de las “categorías de personas” reconocidas en el escrito del párroco local). Esto parece haber continuado con la designación de los gobernantes locales hasta 1983 en contextos donde muchas veces los derechos civiles estaban en segundo plano, tal es el caso de los gobiernos militares. Finalmente, con la vuelta al sistema democrático y luego de más de 20 años de acciones políticas orientadas al manejo de voluntades comienza a reconocerse la posibilidad del cambio.

Poco se puede argumentar aún sobre la magnitud de este hecho y sobre sus implicancias a futuro, pero su ocurrencia habilita a pensar la aparición de nuevos cuestionamientos con la consecuente búsqueda de transformaciones. Los cuales, inevitablemente, deberán ser acompañados de cambios en el orden provincial y nacional, ámbitos donde los intereses y las relaciones de poder superan sustancialmente las dimensiones de los ámbitos locales.

Reflexiones Finales

El objetivo general de este trabajo fue *analizar las estrategias de descentralización de la gestión pública en un entorno social e institucional local, identificando formas de complementación, contradicción y articulación entre actores locales y extralocales*. Sobre la base de este objetivo y del diseño de una estrategia metodológica que tomó como estudio de caso al municipio de San Carlos abordamos también las características que el proceso de descentralización adquirió en el orden provincial y nacional, desde una perspectiva histórica focalizada en el periodo comprendido entre los años 1990-2007.

En lo referido a la dimensión política de la descentralización, notamos inicialmente la estrecha vinculación existente entre los tres órdenes de gobierno en lo que a cuestiones generales se refiere⁸⁰. La vuelta al sistema democrático de gobierno en 1983 suele considerarse como el principal hito respecto de la elección de representantes y autonomía de los diferentes órdenes de gobierno. Este momento histórico, tiene su correlato en la provincia de Salta con la reinstauración, en 1983, de la constitución de 1949 (en lugar de la Constitución de 1929 que había sido puesta en vigencia en 1956 por un gobierno de facto). En el ámbito local, más precisamente en San Carlos, este cambio implicó que los pobladores pudiesen elegir a la totalidad de sus gobernantes y representantes, fundamentalmente en el orden municipal.

Estas modificaciones, pese a que intrínsecamente significan logros en cuanto a las libertades de los pobladores, han generado diversos escenarios que no necesariamente tienen que ver con un aumento en la autonomía y participación de la población local en la escena política. Porque por ejemplo debe tenerse en cuenta que desde la restitución de la democracia y hasta 2007, el gobierno de Salta estuvo vinculado, casi en la totalidad del periodo, con una única y misma familia (la de Romero). Lo cual indica que se consolidó, conjuntamente, una estructura de poder política no sólo en el ámbito gubernamental sino en la estructura socioeconómica provincial.

Este escenario político provincial no es nuevo y tampoco se puede considerar una consecuencia, resultante de los procesos de descentralización. Pues, la dominación de amplios sectores de la población a partir de estructuras de poder político en la provincia y en los ámbitos territoriales se reconoce ya desde la conformación histórica del estado provincial (incluso desde el periodo de la colonia). El rol desempeñado por las elites familiares y la iglesia católica en la legitimación de las estructuras de poder puede visualizarse, por ejemplo, en la redacción de la primer constitución o en la injerencia de la Iglesia católica en las decisiones políticas (fundamentalmente en el orden provincial).

El escenario político en Salta, cuenta con fuertes bases en los ámbitos municipales. Tal como ocurrió en el municipio de San Carlos, donde la gestión de Néstor Fidel Cardoso en principio (1987-2001) y de José Alberto Aquino luego (2001-2007) aparecieron y se presentaron como los referentes en el ámbito local del gobierno provincial. Las posibilidades de existencia de acciones de gobierno clientelísticas y basadas en el temor de la población solo se explican en un contexto en el cual el poder político provincial lo legitime, para este caso particular, desde su misma conformación.

⁸⁰ Recordamos que en este trabajo consideramos en la dimensión política de la descentralización las reformas de los sistemas electorales o constitucionales tendientes a favorecer una mayor autonomía de gobierno en los niveles subnacionales.

Con el análisis de la dimensión funcional⁸¹ de la descentralización los aspectos analizados cobran una mayor integridad, pues es aquí donde los gastos públicos entran en la escena. La transferencia del sistema de salud y educación desde la Nación a las provincias sin los recursos necesarios para su funcionamiento es parte ineludible en esta dimensión del análisis. Es a su vez, un aspecto de singular importancia para la comprensión de los procesos acontecidos en el contexto político provincial y local.

Más allá de lo anterior, que resulta en una conclusión habitual en los trabajos que analizan la descentralización en Argentina, consideramos que la transferencia de los servicios de salud y educación a la provincia de Salta, generaron dos procesos encontrados. Por un lado, este traspaso implicó un aumento significativo de los gastos con un fuerte impacto en las finanzas locales que mediante diferentes estrategias políticas fueron sobrellevadas (por ejemplo, a través de la terciarización en la administración de los sistemas de salud, el deterioro del sistema educativo público o el aumento en la dependencia de los fondos nacionales entregados a la provincia por fuera de la coparticipación correspondiente por Ley). Estas cuestiones, en mayor o menor medida, suelen ser reconocidas como las principales resultantes de la descentralización funcional e implican una mayor vulnerabilidad en los gobiernos subnacionales para enfrentar los embates del poder económico (nacional e internacional) y las negociaciones con el gobierno nacional.

Por otro lado, y como contrapartida a las desventajas anteriormente mencionadas, la transferencia total de estos servicios otorga también al poder político provincial nuevos elementos de legitimación, al depender en menor medida de instancias de control o regulación nacional en la provisión y administración de servicios. En efecto, la administración total de los sistemas de salud y educación, actúa como un mecanismo útil para el control político de la sociedad por su importancia económica (recursos humanos involucrados, infraestructura, administración de fondos públicos, etc.) y por su efectividad en la legitimación de las relaciones de poder principalmente en los ámbitos locales (a través, por ejemplo, de las designaciones de funcionarios, diseño de políticas educativas y de salud, etc.). Concretamente, en el caso de San Carlos, la descentralización de los servicios de salud y educación han fortalecido ‘informalmente’ el poder político local. Pues a través de su influencia en la designación de los cargos en estos ámbitos se han generado instancias para el ejercicio de la política partidaria local y el control de los comportamientos sociales.

Considerando la histórica alineación del gobierno de Juan C. Romero a las políticas neoliberales, la concentración en la administración de los servicios de salud y educación en el orden provincial ha favorecido los intereses económicos en la provincia, por ejemplo, a partir de la privatización en la gestión de los hospitales. En otros términos, la reducción del control desde las instancias nacionales de gobierno acompañadas por el retiro del estado provincial, han permitido un mayor accionar del mercado (y de los intereses económicos) en la provisión de lo que originariamente fueron servicios públicos.

Pese a la existencia de desigualdades y fuertes expresiones de poder en el orden provincial y local, comienzan a vislumbrarse instancias de cambio. Si bien esto pareciera estar lejos de los tan promocionados ‘beneficios de la descentralización’, tienen que ver con la resignificación (y en algunos casos, aparición) de prácticas y

⁸¹ Recordamos que asociamos a la dimensión funcional de la descentralización a con la transferencia de funciones y servicios hacia los ámbitos subnacionales de gobierno, fundamentalmente aquellos referidos con la salud y la educación para el caso argentino.

ámbitos de participación. Los cuales, de constituirse en espacios de participación fuerte en los términos de Brett (2003) podría estar significando el inicio de un proceso de transformación (lento, con marchas y contramarchas) hacia escenarios de una mayor equidad social. Pensamos esto, al considerar que parte de las acciones identificadas en San Carlos (que suponen un aumento en la participación de la población) en principio podrían asociarse a un proceso de crecimiento en la autonomía de los pobladores locales. En tanto éstos, comienzan a cuestionar las instituciones que los regulan, actuando inicialmente a través del voto y desafiando relaciones de poder basadas en procesos históricos de siglos.

Si bien el desafío a las relaciones de poder históricamente construidas y legitimadas, podría aproximarse más a una expresión de deseo, implica al menos un obstáculo a una nueva centralización del poder. Pues una vez reconocidos por la población ciertos derechos resultantes de la descentralización política (como por ejemplo la libertad de expresión o el valor del voto), estos actúan como impedimento para su reversión en un contexto democrático.

En línea con lo anterior, y en el marco de un aumento en el carácter ciudadano de los pobladores locales (entendido como la lucha por la pertenencia a, y la participación en, la comunidad), la descentralización política estaría logrando comenzar a poner en cuestión la distribución y manejo del poder político, y consecuentemente, los mecanismos de dominación históricamente consolidados en los ámbitos locales de similares características al municipio de San Carlos.

La complejidad en el abordaje y análisis del proceso de descentralización, así como de su impacto en las estructuras de poder materializadas en el territorio, nos lleva a retomar lo planteado por Boisier (2004: 29) al afirmar que la descentralización tiene lugar en la medida en que exista la construcción de un nuevo contrato social. En otros términos, insistimos en reconocer que éste proceso va ‘más allá’ de una reforma en la administración pública e involucra un cambio profundo en la sociedad que implica modificaciones prácticamente en todas las relaciones políticas y sociales de la nación. Lo cual implica afectar poderosos intereses locales, provinciales, nacionales e incluso internacionales. Del devenir en las articulaciones e interacciones entre los actores locales y extralocales, y de la preeminencia de intereses dependerá la composición de los escenarios futuros.

En la introducción planteamos que la pregunta guía de nuestra investigación era si *los procesos de descentralización operados en ámbitos locales de Argentina han afectado positivamente las condiciones de participación y control de la población sobre el accionar de sus respectivos gobernantes?* O, por el contrario, *¿este proceso de descentralización ha fortalecido la expresión de las estructuras de poder en sus respectivos ámbitos local?* Al finalizar esta instancia del trabajo, nos planteamos nuevos interrogantes que delinearán nuestros próximos pasos.

Así es que, como esperábamos, antes de encontrar respuestas contundentes a nuestro interrogante nos han surgido nuevas preguntas, y en pos de avanzar en el conocimiento de éste y otros temas, nos preguntamos sobre: *¿Cuál es el rol de los actores que detentan el poder económico en el territorio en el devenir histórico de los procesos de descentralización? ¿Quiénes se han visto favorecidos con la descentralización en los ámbitos locales, mas precisamente en San Carlos? ¿La descentralización forma parte de una etapa del estado o es una instancia más en el proceso de dominación histórica en el cual su accionar siempre ha mantenido igual dirección?*

Estos y otros cuestionamientos que seguramente surgirán en las próximas etapas, son parte de la investigación de doctorado que continúa este trabajo.

Anexo 1. Formulario para entrevistas en estudio de caso (2005-2007)

Municipios

La estructura organizacional del gobierno

- ¿Los cargos de Intendente y Concejales fueron siempre dispuestos mediante el voto popular o en algunas instancias, como por ejemplo dictaduras militares o anteriores formas de elección, obtenían el puesto mediante otros mecanismos? ¿cuáles?
- ¿Cuáles son las secretarías que conforman la actual estructura del Municipio (dependencias, otros organismos dependientes de esta institución directa o indirectamente)?
- ¿Cuáles fueron creadas en los últimos diez años?
- En general, la creación de nuevas dependencias dentro de la estructura de gobierno local ¿A qué tipo de fuerzas responde, es decir, surge a partir de las necesidades locales, de pedidos provinciales o nacionales, de asignaciones de partidas presupuestarias u alguna otra cuestión del estilo?
- ¿Considera que la reforma de la constitución nacional en 1994 tubo algún efecto directo en la organización, asignación de fondos, participación a escala nacional o provincial, del municipio?
- ¿Y la reforma de la constitución provincial en 1998?
- ¿Existen articulaciones formales del municipio con el resto de las organizaciones de la sociedad? ¿Cuales?
- ¿Existen documentos que puedan mostrar la evolución de la estructura del gobierno municipal en el tiempo, tal es el caso de disposiciones del consejo deliberante u ordenanzas municipales?

→ ***La agenda municipal***

- Si tuviese que establecer un orden de importancia sobre las **acciones** (no políticas o medidas generales) a desarrollar por el gobierno local (su gestión) ¿cuál sería este?
- El orden de las prioridades seguramente ha variado en el tiempo, pero puede haber ocurrido que ciertas cuestiones antes no eran incumbencia del municipio y ahora lo son, ¿cree que es realmente así? ¿en qué casos?
- ¿Considera que el protagonismo del gobierno local aumentó o disminuyó durante los últimos 15 años? Si la respuesta es si, ¿podría establecer los momentos a partir de los cuales se produjo dicho cambio?
- ¿Cuáles son las cuestiones que, a su criterio, ha tenido que comenzar a desarrollar el municipio y antes se encargaba el Estado nacional o provincial?
- ¿Cree que si el municipio recibe mayores fondos, responsabilidades y autonomía de decisión para encontrar respuesta a los problemas de la localidad los resultados serían más y mejores?

→ ***Articulaciones Municipales***

Es común que para la implementación de ciertas mediadas el municipio deba realizar acciones articuladas con otras instituciones locales, provinciales o nacionales. En este sentido:

- ¿Cuales son las organizaciones locales con las que el municipio tiene articulaciones directas a partir de la prestación de servicios, fondos e incluso apoyo institucional?
- ¿Puede identificar algún momento a partir del cual las articulaciones con organizaciones de la sociedad civil aumentaron o se establecieron con mayor solidez?
- ¿Tiene el municipio articulaciones directas con algún gobierno local de la zona, tal es el caso de Animaná o Angastaco? ¿Qué características tienen estas articulaciones? ¿Qué acciones realizan en conjunto?
- ¿Qué aspectos considera habría que mejorar en las articulaciones del gobierno local?

→ ***Situación económico financiera***

- Los fondos coparticipados responden a una programaciones establecida en base a las disposiciones de la ley de coparticipación provincial, sin embargo suelen entregarse fondos dirigidos al desarrollo de acciones en particular. A su criterio, ¿cuál es el porcentaje de los fondos de este tipo en relación a los ingresos totales del municipio? ¿considera que esta participación ha aumentado, se ha mantenido o ha disminuido en el tiempo?
- ¿En términos generales considera que la coparticipación provincial aumentó, se redujo o disminuyó? ¿Y los gastos del municipio?
- ¿Cuáles son los principales rubros en los que se distribuyen los ingresos municipales? ¿en que porcentajes?
- La participación de los recursos de origen local, ¿aumentaron, disminuyeron o se han mantenido en el tiempo? ¿El municipio ha tenido que recurrir a otras fuentes de financiamiento para el desarrollo de acciones u obras (específicas o no)? ¿a cuáles?
- La entrega de los fondos coparticipados responde según algún tipo de sistematización, por ejemplo entregas mensuales, quincenales o es respuesta a la disponibilidad de fondos del estado provincial?

Las preguntas finales:

- ¿Considera que las actuales condiciones del gobierno han posibilitado un aumento en la capacidad a la población para influir/participar en la gestión del gobierno?
- ¿Considera que el escenario actual, construido durante todos los hechos que se sucedieron durante la década de 1990 y estos últimos 5 años han contribuido a que la gente confíe más en las instituciones (públicas o privadas)? Es decir, ¿Cree que la gente tiene mas conciencia sobre las instituciones (de todo tipo) porque cumplen con mayor responsabilidad las normas y leyes, y funcionan con mayor transparencia?

Instituciones educativas

- ¿Cuántas escuelas se encuentran en la misma jurisdicción de que esta?
- ¿Cuál es la relación de esta escuela con el gobierno local? Y ¿el de las escuelas rurales?
- ¿Considera que la matrícula de alumnos, durante los últimos 15 años, aumentó disminuyó o se mantuvo? ¿el número de egresados?
- ¿Cree que este comportamiento ha sido similar en las escuelas rurales y urbanas del departamento?
- ¿Cómo es la designación de los maestros, es decir, como llegan a dictar clases en este colegio?
- ¿Se desarrollan jornadas de capacitación? ¿Cómo son las mismas? ¿Quién las propone y organiza?

Infraestructura educativa

- ¿Considera que la escuela cuenta con los insumos necesarios para llevar adelante sus funciones? La situación respecto de hace 10 años ¿mejoró o empeoró?
- Dada la matrícula de alumnos y las necesidades de los docentes para desempeñar sus tareas ¿Considera que las condiciones edilicias son adecuadas?
- Las inversiones necesarias para mantener y mejorar el edificio de la escuela, ¿las decide algún organismo local o deben ser remitidas a decisión del gobierno provincial? ¿los fondos para el funcionamiento de la institución, tienen su origen en el gobierno provincial o local? De tener su origen en el gobierno provincial ¿participa en la asignación el gobierno local?
- ¿Los docentes locales se adhirieron al paro que se desarrolló hasta la semana pasada? ¿Por lo general la adhesión de los docentes a los paros es mayoritaria o minoritaria?
- El programa de enseñanza y los métodos de implementación del mismo (es decir orden de los temas en los programas, selección de los libros de texto, etc.) ¿se plantean desde la instancia provincial o existe un cierto grado de autonomía local que da lugar a la toma de decisiones de los docentes locales?
- ¿Considera que las reformas de gobierno, en general, y las reformas educativas, en particular, le otorgaron mayor poder de decisión a las escuelas?

Preguntas finales:

- ¿Considera que las actuales condiciones de las escuelas han posibilitado un aumento en la capacidad a la población para influir/participar en su organización y gestión? ¿Considera que esto ha sido positivo o negativo para el funcionamiento de la institución?
- ¿Considera que el escenario actual, construido durante todos los hechos que se sucedieron durante la década de 1990 y estos últimos 5 años han contribuido a que la gente confíe más en las instituciones (públicas o privadas)? Es decir, ¿Cree que la gente tiene mas conciencia sobre las instituciones (de todo tipo)

porque cumplen con mayor responsabilidad las normas y leyes, y funcionan con mayor transparencia?

Instituciones de Salud Pública (Hospital local)

- ¿El hospital se divide en áreas para la prestación de sus servicios? ¿en cuáles?
- ¿Ha existido alguna evolución en la cantidad de pacientes que el hospital asistió en los últimos diez años? ¿y las patologías han tenido algunas modificaciones que merezcan ser mencionadas?
- ¿Considera que han existido hitos que han modificado la estructura y funcionamiento del hospital? ¿cuáles?
- ¿Se han realizado mejoras en los servicios del hospital? ¿cuáles?
- ¿Existen proyecciones de agregar nuevos servicios, personal o mejoras en la infraestructura del mismo en el mediano o largo plazo? ¿cuáles? ¿de qué depende?
- ¿Cómo es designado el director del hospital? ¿siempre fue así?
- ¿Considera que existe autonomía en la toma de decisiones diarias del hospital, como por ejemplo en la compra de insumos, en la realización de mejoras en la infraestructura o en la decisión de incorporar servicios o profesionales a la institución? O ¿las mismas se encuentran condicionadas por la existencia de fondos destinados a gastos específicos que no dependen de su intervención?
- ¿Existe algún tipo de articulación del hospital con otro tipo de instituciones, tal es el caso de los bomberos, la escuela, otros hospitales de la zona, centros de jubilados, etc.? Dichas articulaciones se encuentran reguladas por alguna norma o se constituyen a partir de acuerdos verbales con los representantes (o demandas) de las otras organizaciones (o el mismo hospital)?
- Si tuviera que comparar la calidad el servicio hospitalario que se prestaba hace diez años ¿cuáles serían sus conclusiones al respecto?

Preguntas finales:

- ¿Considera que la actual organización y estructura del hospital ha posibilitado un aumento en la capacidad a la población para influir/participar en su organización y gestión? ¿Cree que esto ha sido positivo o negativo para el funcionamiento de la institución?
- ¿Considera que el escenario actual, construido durante todos los hechos que se sucedieron durante la década de 1990 y estos últimos 5 años han contribuido a que la gente confíe más en las instituciones (públicas o privadas)? Es decir, ¿Cree que la gente tiene mas conciencia sobre las instituciones (de todo tipo) porque cumplen con mayor responsabilidad las normas y leyes, y funcionan con mayor transparencia?

Bibliografía

- ABRAMOVAY Ricardo (2006) "Para una teoría de los estudios territoriales" en MANZANAL Mabel, NEIMAN, Guillermo y LATTUADA Mario (comp.) Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio. ED. CICCUS. Buenos Aires, Argentina. pp. 51-70.
- ABRAMOVAY, R. (2000) Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo, Texto para Discussão nº 702, Ministério Do Planejamento, Orçamento E Gestão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Río de Janeiro.
http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_cientificos/2000/Funcoes_e_medidas.pdf (sitio visitado 10-01-2008)
- ABRAMZÓN, M. (2005) Argentina: recursos humanos en salud 2004. 1a. Edición. Buenos Aires, Organización Panamericana de la Salud - OPS, 112 p. Disponible en http://webarg1.ops-oms.org/Files/OPS_Pub.62%20Recursos%20Humanos%202004.pdf
- ALMANZI, Florencia; CLEMENTE, Adriana y URQUIZA, Gastón (2004) "Autonomía y Gestión de Gobierno Municipal. El caso de la municipalidad de San Fernando" en Clemente A. y Smulovitz C. (comp.) Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina. ISBN 987-98033-8-8 IIED, Buenos Aires. pp. 93-122.
- ALMANZI, Florencia y URQUIZA, Gastón (2004) "Descentralización y Organizaciones de la Sociedad Civil" en Clemente A. y Smulovitz C. (comp.) Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina. ISBN 987-98033-8-8 IIED, Buenos Aires. pp. 93-122
- ARQUEROS, Ximena. 2007. "Territorio y tramas locales en San Carlos, Salta" en MANZANAL Mabel, Mariana ARZENO y Beatriz NUSSBAUMER (comp.). Territorios en construcción: actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto. 1er ED. Buenos Aires. pp. Págs. 135-167.
- ARROYO, Daniel (2002) "La Participación De La Sociedad Civil En El Nivel Local: experiencias regionales en Argentina", ponencia presentada al I Congreso de Políticas Sociales. Buenos Aires, 30 y 31 de mayo.
<http://www.aaps.org.ar/cong1autor.html> (Sitio visitado el 21-11-2007)
- ASSIES, Willem (2000) "La descentralización en perspectiva". El Colegio de Michoacán, México, pp. 1-15.
- AUDITORÍA GENERAL DE LA PROVINCIA DE SALTA (2006) Informe de Auditoría definitivo del Municipio de San Carlos para el periodo 2000-2003.
<http://www.agpsalta.gov.ar/frameinformes.htm> (Contacto 09-01-09)
- BEDUSCHI FILHO, Luis Carlos (2006). "Los desafíos de la investigación en territorios rurales: actores, intereses y habilidades sociales" en BENGGOA, José (Ed.) Territorios Rurales. Movimientos Sociales y Desarrollo Territorial Rural en América Latina. Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y IDRC – International Development Research Centre.
- BOISIER, Sergio (2004) "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente" Revista eure (Vol. XXX, Nº 90), pp. 27-40, Santiago de Chile.

- BRETT, E. A., (2003), "Participation and accountability in development management", en *Journal of Development Studies*, 40:2, 1. URL: <http://www.informaworld.com/smpp/content~content=a714040061> visitado el 3-10-2007
- CASTORIADIS, Cornelius (1994) "La Democracia como régimen y procedimiento." *Iniciativa Socialista*. No. 38. 1996. http://www.politica.com.ar/Filosofia_politica/CASTORIADIS_DEMOC_PROCED_REGIMEN.htm página visitada 10-10-2007.
- CASTRO Hortencia y Carlos REBORATTI (2007) Revisión del concepto de ruralidad en la Argentina y alternativas posibles para su redefinición (Versión preliminar) PROINDER. MIMEO.
- CAVAROZZI, Marcelo (2005) "Experiencias municipales y provinciales en la gestión del desarrollo rural", mimeo, RIMISP. 87 págs. <http://www.rimisp.org/seccion.php?seccion=477> (Sitio visitado el 21-11-2007)
- CETRÁNGOLO, Oscar y Florencia DEVOTO (2002) "Organización de la Salud Argentina y Equidad. Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual" trabajo presentado en Regional Consultation on Policy Tools: Equity in Population Health, 17 de junio, Toronto, Canadá.
- CETRÁNGOLO, Oscar y JIMÉNEZ, Juan Pablo (2004) "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina" en *Revista de la CEPAL* 84, diciembre, págs. 117-134.
- CETRÁNGOLO, Oscar; JIMÉNEZ, Juan Pablo y VEGA, Daniel (1998) "Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina. Apuntes para el diseño de un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos" en *Desarrollo Económico*, Vol. 38, Trabajos Presentados en las Segundas Jornadas de Investigación en Economía. pp. 293-327.
- CHAMBERS, R. (1996). "Putting the First Last" en Chambers, R. *Whose reality counts? Putting the first last*. Intermediate Technology Publications. Londres
- CONTADURÍA GENERAL DE LA PROVINCIA DE SALTA (2004) Distribución de Fondos a Municipios Devengado por Departamento de Enero a Diciembre de 2003 (folio 27).
- CORREA, Rubén Emilio; FRUTOS, María Eva y QUINTANA VILLACORTA, Sergio (2007) "Elecciones, representación y principio del consentimiento y legitimidad en la formación del Estado provincial salteño, 1821-1823" En revista *Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta*, Año 6, Vol. 1, N° 6.
- DE MATTOS, Carlos (1989) "La descentralización ¿una panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?" en LAURELLI Elsa y Alejandro ROFMAN (comp.) *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires. ED. CEUR. ISBN 950-9370-14-2. pp. 335-365.
- DEL VALLE MICHEL, A. (s/f). "Salta y la reforma de su Constitución en 1949" en <http://historiapolitica.com> (contacto 05-02-09). 27 pp.

- DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN EN SALUD (2000) "Guía de Establecimientos de Salud". Sitio Web <http://www.deis.gov.ar/guia.htm> (página visitada 10-07-2008)
- Dirección de Estadísticas e Información en Salud -DEIS-. 2008. Guía de Establecimientos de la Salud. <http://www.deis.gov.ar/guia.htm> (contacto realizado el 17-02-09)
- DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN EN SALUD, SISTEMA ESTADÍSTICO DE SALUD (2007) Indicadores de Salud Seleccionados República Argentina Años 2000-2005. Disponible en http://www.deis.gov.ar/Publicaciones/arbol_tematico.asp (página visitada 10-07-2008)
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS DE LA PROVINCIA DE SALTA (2006). "Anuario Estadístico 2003 y avances de 2004". <http://www.gobiernosalta.gov.ar/estadisticas/default1.htm> (consulta 01-11-2006)"
- DUCHACEK, Ivo (1986) Mapas territoriales del poder: descentralización. En Duchacek, I.: Mapas territoriales del poder, Boulder- West View 3, chapter 3, s/d.
- FALLETI, Tulia G (2004(a)) "Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales", en Clemente A. y Smulovitz C. (comp.) Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina. ISBN 987-98033-8-8 IIED, Buenos Aires. pp. 7-38
- FALLETI, Tulia G (2004(b)) "Descentralización educativa en Argentina. Condicionantes institucionales y consecuencias políticas", en Clemente A. y Smulovitz C. (comp.) Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina. ISBN 987-98033-8-8 IIED, Buenos Aires. pp. 93-122
- FALLETI, Tulia G (2006) "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada" en Desarrollo Económico, vol. 46, N° 183 (octubre-diciembre).
- FELDFEBER Myriam y Analía IVANIER (2003) "La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente" en Revista Mexicana de investigación educativa, vol. 8, N° 18, Consejo Mexicano de Investigación Educativa. México, D.F. pp 421-445.
- FILMUS, Daniel (1997) "La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto" en Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana (Nov. 3-5: San José).-CLAD; Países Bajos. Gobierno Nacional; Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; Costa Rica. Ministerio de Educación Pública. pp 13-26.
- FINOT, Ivan (2001) "Descentralización en América Latina: teoría y práctica". Serie Gestión Pública, documento N° 12. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, CEPAL. Santiago de Chile.

- FINOT, Iván (2005) Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local, en Revista de la CEPAL 86, CEPAL, Santiago, agosto de 2005, p 29-46.
- FLIGSTEIN, Neil (2001). "Social skill and the theory of fields" disponible en <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=iir/ccop> - extraído de Internet el 8/10/07 – publicado en Sociological Theory 19(2), 2001, pags. 105-125.
- GARCÍA DELGADO, Daniel y NOSETTO, Luciano (2005) La ciudadanía en una etapa de reconstrucción: imaginarios y desafíos. Publicado en Biblioteca virtual TOP, Buenos Aires. <http://www.top.org.ar/boletin/boletinn10.htm#bib1> (Sitio visitado el 23-10-2007)
- GHEZZI, Carlos Alberto (s/f) Desarrollo Socio Económico de los Pequeños Productores del Consorcio de Hídrico del Río Calchaquí Los Sauces, La Dársena y El Barrial (San Carlos, San Rafael)., Valles Calchaquíes, Salta. Mimeo.
- GONZÁLEZ VILLAR, Carlos (2004) Descentralización y reforma política estatal en América Latina. Editorial Universitaria de Misiones, UNAM, Posadas.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS -INDEC- (2001). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. Resultados definitivos en <http://www.indec.mecon.ar/webcenso/index.asp> (consulta 11-10-2006)
- JUSTINIANO, María Fernanda (2003) "La oferta ambiental y la construcción del estado provincial salteño (1880-1914)" en Revista de Escuela de Historia, Año 2, Vol 1, N°2. Disponible en <http://www.unsa.edu.ar/histocat/revista/revista0217.htm> (página visitada 10-07-2008)
- KOFFSMON Ariana (2002) El Caso del Nuevo Hospital "El Milagro". Cuando la gestión eficaz permite superar la crisis de la salud. Seminario internacional sobre reforma y gestión de la salud.
- KOLESAS, Mara (1998) "The Making of Citizenship in Argentinian Local Politics: Between Municipalization and Municipalism" en International Political Science Review Vol. 19; N° 2, 131-146. Sage.
- KOSACOFF Marina (2004) "Diagnóstico Socio-Sanitario de la Provincia de Salta" en Áreas de Políticas en Salud, Centro de Implementación de Políticas Públicas Para el Equidad y el Crecimiento -CIPPEC-.
- LATTES E. Alfredo (2003). "Información y comunicación para el desarrollo local" en *Medio Ambiente y urbanización. Descentralización y Fortalecimiento Municipal*. Año 19, N° 18. IIED-América Latina. pp. 71-86.
- LIPSZYC, Cecilia (2008) "Ciudadanía". En DI TELLA, Torcuato S.; CHUMBITA, Hugo, GAMBA, Susana y GAJARDO, Paz (2008) Diccionario de ciencias sociales y políticas. P. 85-88. 776 pág. ED Emecé, 3er Edición.
- LORANDI, Ana María (1997) "El contacto hispano indígena y sus consecuencias ambientales" en Reboratti, C (comp.) (1997) De hombres y tierras. Una historia ambiental del Noroeste Argentino. Pp. 39-48.
- LLINÁS, P. (2003). Provincia de Salta (versión definitiva). Informe jurisdiccional N°7 del Proyecto Las Provincias Educativas. Estudio comparado sobre el estado,

el poder y la educación en las 24 provincias Argentinas. 18 de septiembre de 2006 <http://www.cippec.org/espanol/biblioteca/> (consulta 12-9-2006)

- MANZANAL Mabel (2007) (a) "Territorios e Instituciones. Revisión y crítica en el contexto de las políticas públicas", en Mabel MANZANAL, Mariana ARZENO y Beatriz NUSSBAUMBER (comp). Territorios en construcción. En prensa.
- MANZANAL, Mabel (2007) (b) "Descentralización y Municipios en Argentina. Contrastes y contradicciones", en Crítica en Desarrollo, Buenos Aires, 2007, 21p. En prensa.
- MANZANAL Mabel, GARCÍA Ariel y VILLARREAL Federico (2006) "Modalidades de participación de impuestos entre Nación y ámbitos subnacionales. Argentina, análisis comparado con Brasil, Colombia y México" Ponencia presentada en el IX Seminario Internacional Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio (RII). 16 al 19 de mayo de 2006. Bahía Blanca – Argentina.
- MANZANAL, Mabel (2005) "Descentralización en América Latina. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo El caso argentino." en RESTREPO, D. (ed) *Historias de Descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y EUA*. Bogotá, Colombia. pp. 239-320.
- MANZANAL, Mabel (2003) "Instituciones, territorio y desarrollo local-rural (consideraciones teórico-metodológicas)", en Bertoncello, Rodolfo y Alessandri, Ana, Procesos territoriales en Argentina y Brasil, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, p. 165-182 ISBN 950-29-0768-X, Buenos Aires.
- MATA DE LÓPEZ, Sara Emilia (2005) Tierra y poder en Salta. El noroeste argentino en vísperas de la independencia. Centro Promocional de investigaciones en Historia y Antropología -CEPHIA-, Universidad Nacional de Salta. Pág. 362.
- NEIMAN Guillermo y Germán QUARANTA (2007) "Los estudios de caso en la investigación sociológica" en VASILACHIS I. (coord.) Estrategias de Investigación Cualitativa. Serie Biblioteca de Educación, herramientas universitarias. Ed: GEDISA, Barcelona, España. Págs. 214-238
- OBSCHATKO, Edith S.; FOTI, María del Pilar y ROMÁN Marcela E. (2006) Importancia de los Pequeños Productores Agropecuarios en la Producción Agropecuaria y en el Empleo en Base al Censo Nacional Agropecuario 2002. Buenos Aires; Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura I.I.C.A., Ed. 2
- O'NEILL, Kathleen (2003) "Decentralization as an Electoral Strategy" en Comparative Political Studies, Vol 36, N° 39, 1068-1091.
- ORLANSKY, Dora (1998) "Políticas de descentralización y desintervención estatal". Presentado en el XXI Congreso Internacional de LASA, Latin American Studies Association, Chicago, Illinois, 24 al 26 de septiembre de 1998.

- OSZLAK, Oscar (1982) "Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad Argentina" en *Desarrollo Económico* Vol. 21, No. 84. (Ene. - Mar.), pp. 531-548.
- OSZLAK, Oscar (1999). "De Menor a Mejor. El desafío de la "segunda" reforma del Estado" en *Revista Nueva Sociedad*, Número 160, Venezuela. pp. 30.
- OSZLAK, Oscar (2001) El estado Transversal, en *Encrucijada UBA 6*, Revista de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, abril de 2001, p 30-41.
- PORTES, A. (2006). "Institutions and Development: a conceptual reanalysis". *Population and Development Review* 32 (2): 233-262.
- PORTO, Alberto (2004) "Finanzas públicas subnacionales: la experiencia Argentina", Documento de Federalismo Fiscal N°12, Universidad Nacional de La Plata. <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/pdfs/docfed12.pdf>
- PRUD'HOMME, Remy (1994): "On the Dangers of Decentralization". Policy Research, Working Paper 1252, World Bank, Wash, DC.
- REYES GAJARDO, Carlos (1938) Apúntes históricos sobre San Carlos del Valle Calchaquí de Salta. ED: Casa Jacobo Peuser, Ltda. Buenos Aires. Págs. 295.
- RODRIGO, Lucrecia (2006) "La política de descentralización educativa en la Argentina de los 90" en *Revista Complutense de Educación* Vol. 17 Núm. 1. pp 89-100
- SALTA, Argentina. (1987). Régimen Electoral de la Provincia. Ley 6444.
- SALTA, Argentina. (1998). Constitución de la Provincia de Salta.
- SCHEJTMAN, A. y BERDEGUÉ, J. (2004) "Desarrollo Territorial Rural". Debates y temas rurales N° 1. RIMISP. Santiago de Chile. Documento elaborado para la División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sitio <http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=870> visitado, 12-10-2007
- SMULOVITZ, Catalina y CLEMENTE, Adriana (2004). "Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina" en Clemente, A. y Smulovitz, C. (comp.) *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, 14ª ed., IIED, Buenos Aires. pp 39-85.
- TOURAINE, Alain. (2005) *Un nuevo paradigma. Para comprender el mundo de hoy*. Paidós, Estado y Sociedad 135, 271p., Buenos Aires
- TSAKOUMAGKOS, P, SOVERNA, S y C. CRAVIOTTI (2000) *Campesinos y Pequeños productores en las regiones agroeconómicas de Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Dirección de Desarrollo Agropecuario. PROINDER. (Serie documentos de formulación N° 2).
- TULA, Jorge (2008) "Gobernabilidad/ingobernabilidad". En DI TELLA, Torcuato S.; CHUMBITA, Hugo, GAMBA, Susana y GAJARDO, Paz (2008) *Diccionario de ciencias sociales y políticas*. P. 313-316. 776 pág. ED Emecé, 3er Edición.
- VAPÑARSKY César A. (2004) "Cuando el Caos Caracteriza la División Oficial del Territorio del Estado. A Propósito de los municipios Argentinos" en *Geo Crítica Scripta Nova*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.

Universidad de Barcelona. Vol. VIII, núm. 162, 1 de abril. ISSN: 1138-9788.

- VASILACHIS, Irene (2007) "La investigación cualitativa", en VASILACHIS I. (coord.) Estrategias de Investigación Cualitativa. Serie Biblioteca de Educación, herramientas universitarias. Ed: GEDISA, Barcelona, España. Págs. 23-64.
- VASILACHIS de GIALDINO, Irene (1992), *Métodos Cualitativos I. Los problemas teórico-epistemológicos*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, Argentina. 216 p.
- VILLAR Alejandro (2007) Políticas Municipales para el Desarrollo Económico Social. Revisando el Desarrollo Local. Ed. CICCUS, Buenos Aires, Argentina. 224 P.
- VILLARREAL Federico (2007) (b) "La descentralización en ámbitos rurales ¿beneficios para todos?" presentado en V Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Facultad de Ciencias Económicas, UBA 7, 8 y 9 de noviembre de 2007. Publicado en CD de las Jornadas.
- VILLARREAL Federico y Ariel GARCÍA (2005) "El Proceso de Descentralización y Su Relación con el Desarrollo Rural-Local Un análisis teórico." presentado en IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Facultad de Ciencias Económicas UBA 9, 10 y 11 de noviembre de 2005. Publicado en CD de las Jornadas.
- VILLARREAL, F (2008) "¿Descentralización para todos? El caso de la provincia de Salta, Argentina." Ponencia presentada en el X Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio - RII-, Santiago de Querétaro, México, 20 al 23 de mayo. Publicado en CD.
- VILLARREAL, Federico (2007) (a). "Participación y control político ¿Un resultado de la descentralización? El caso de San Carlos, Salta", en Mabel MANZANAL, Mariana ARZENO y Beatriz NUSSBAUMBER (comp). Territorios en construcción. En prensa.
- YACOBACCIO, Hugo D. (1997) "Sociedad y ambiente en el NOA precolombino" en Reboratti, C (comp.) (1997) De hombres y tierras. Una historia ambiental del Noroeste Argentino. Pp. 26-38.