
Descentralización y Gobiernos Municipales Limitaciones y Posibilidades*

María Ángela Aguilar

Consejo de Investigación, Universidad Nacional de Salta

Introducción

Lo que sigue se propone ser una nueva reflexión producto de trabajos anteriores y de algunos resultados de trabajos de investigación que se vienen realizando en el marco del Consejo de Investigación de la U.N.Sa.

Años atrás comencé a pensar sobre las limitaciones que se presentan, en ámbitos provinciales y locales, para la implementación de políticas, ocupándome en ese caso especialmente de las políticas habitacionales. Planteaba entonces que, cuando se encara el tema de las políticas sociales en ámbitos jurisdiccionales menores al de la Nación, surge la pregunta sobre cuál es la capacidad real que tienen los gobiernos provinciales o locales para actuar con independencia respecto de aquél o, en otros términos, dentro de qué márgenes los gobiernos de niveles menores pueden actuar con autonomía.

Postulaba que la posibilidad de poner en marcha políticas propias estaba relacionada principalmente con cuatro cuestiones: el nivel de recursos propios y el grado de autonomía en el manejo de los mismos; el grado de independencia política con que pudieran moverse en relación a los poderes provincial y central; la presión con que se materializarán las demandas de los sectores populares so-

* El trabajo que aquí se presenta con algunas modificaciones, fue originalmente presentado en el Seminario sobre: «La ciudad y la calidad de vida. El rol del Municipio», organizado por el Consejo de Investigación, Universidad Nacional de Salta. Octubre de 1993.

bre los poderes públicos locales; y las presiones de los sectores políticos y empresarios locales.

Aquí es donde comenzó a perfilarse la problemática de la descentralización vinculada con las posibilidades de los poderes locales de implementar políticas propias y su relación con cuestiones tan ligadas a este tema como la de los recursos, la independencia política y las presiones tanto de los sectores populares como de los intereses económicos y los sectores políticos.

Como prolongación de dicha línea temática, nos proponemos centrar este artículo en la problemática de la descentralización, presente hoy en día tanto a nivel del debate académico como en la dirección que vienen tomando las propias políticas de orientación neoliberal, implementadas por diversos gobiernos de América Latina y en particular de Argentina.

En el caso concreto de la Provincia de Salta, se suma como elemento de interés, la reforma de la Constitución Provincial en el año 1986, que estará particularmente presente en esta reflexión ya que la misma modificó atribuciones jurídicas, políticas y financieras de la gestión municipal, orientadas hacia la descentralización.

Comenzaremos haciendo una referencia al debate académico en torno a la descentralización municipal y poder local ya que es en diálogo y confrontación con el mismo que plantaremos algunas inquietudes. Posteriormente pasaremos a ubicar el problema en el contexto de las transformaciones nacionales y las particularidades de la provincia de Salta para llegar al análisis del nivel municipal y el impacto que tuvo la reforma de la Constitución de la Provincia.

El debate sobre la descentralización y sus variados matices

Trabajar sobre este tema requiere una aproximación a la discusión actual sobre descentralización y poder local, la que no se caracteriza precisamente por su homogeneidad. Ningún concepto nace ni es incorporado en el discurso en un vacío teórico o de referente específico y por tanto su uso dice o se refiere a una tradición, se aparta de la misma o la modifica.

En el caso que nos ocupa, la construcción del concepto de descentralización, hay un acuerdo bastante generalizado entre una diversidad de autores que lo analizaron¹, en reconocer la existencia de dos vertientes principales de análisis de carácter teórico político, no sólo diferentes sino más bien contrapuestas. Las mismas a su vez están relacionadas con procesos político-económicos descentralizadores concretos que, con orientaciones diferentes, se vienen dando en una diversidad de países. Me estoy refiriendo por un lado, a las posturas

neoliberales asociadas a pensadores tales como Hayek (1983) y Friedman (1977) y, por el otro, a la corriente descentralizadora de orientación participativa y democratizadora que encuentra en Borja (1987) uno de sus principales defensores y que se remonta a ideas presentes en la concepción de Tocqueville.

Lo que presentaremos de forma esquemática, como una polarización en cuanto a concepciones y propuestas de descentralización, es sólo a los efectos de marcar los contrastes, pues hay a su vez una diversidad de matices y toda una serie de situaciones intermedias. Como dice Jacobi dicho término tiene un elevado grado de ambigüedad «tanto por la multiplicidad de conceptos que denota, como por la heterogeneidad social y política de aquéllos que defienden la idea» (1990: 124).

Si se presta atención a la concepción predominante en la corriente neoliberal, sus principales representantes defienden la existencia de un «Estado mínimo» como único medio que permitiría alcanzar el ideal perseguido: la máxima libertad del mercado. Friedman, por ejemplo, parte de la asociación de diferentes conceptos entre los que parece establecer una articulación necesaria construyendo, como dice Laclau, cadenas de equivalencias contrapuestas² tales como:

**mercado = progreso = variedad y diversidad de la acción humana
versus
intervención del Estado = estancamiento = mediocridad y uniformidad**

estableciendo al parecer una relación de causalidad del primero de cada uno de dichos términos con relación a los siguientes. Las funciones del Estado deben ser muy delimitadas y en este marco propugnan la descentralización³, como una manera de evitar la concentración de poder y principalmente para preservar y ampliar la libertad, entendida en términos económicos y de intercambio. La libertad política se entiende restringida al derecho al voto, oponiéndose a toda idea de democratización del propio concepto de libertad.

Dentro de esta perspectiva también rechazan cualquier idea de justicia social o redistributiva, en tanto implica la intervención del Estado en el mercado. Las críticas que formulan son en general compartidas a ambos lados del espectro político: hipertrofia e ineficiencia del estado; excesiva centralización y burocratización creciente. Pero el problema es que parten de un supuesto errado, desde la perspectiva que aquí sostenemos: que la maximización del interés individual trae como consecuencia la maximización del interés colectivo.

Las ideas neoliberales han tenido fuerte eco y gran acogida en países anglosajones tales como la Inglaterra de Margaret Thatcher a partir de la década del 70,

donde descentralizar significaba básicamente privatizar varios sectores de la economía y quitarle responsabilidad al Estado en el ámbito de las políticas sociales. Estas políticas, fuertemente apoyadas por el Banco Mundial y por los Estados Unidos, comenzaron a expandirse principalmente en la década del 80 por América Latina en países tales como México, Perú, Argentina, Chile, y aunque cada uno de ellos presenta sus particularidades, se destacan por la orientación de sus políticas económicas donde descentralizar y privatizar se transforman en términos claves y hasta sinónimos, donde descentralizar está asociado a transferencia de poder del Estado al mercado y no, necesariamente, del Estado central a los poderes locales.

Desde la otra óptica enunciada⁴, la reflexión alrededor de la descentralización ha tenido lugar en forma paralela a una serie de cambios de orden económico y socio-políticos producidos en Europa en el contexto de la crisis del Estado de Bienestar. La descentralización en estos casos ha sido reclamada por los denominados «nuevos movimientos sociales» desde los cuales se levantan duras críticas contra la creciente burocratización del Estado y la excesiva centralización de su gestión, y se reclama al poder local como el ámbito más próximo del ciudadano posibilitando por lo tanto un mayor nivel de participación. La descentralización en este contexto, como dice Massolo, aparece como «un instrumento adecuado para el uso y redistribución más eficiente de los escasos presupuestos públicos y para revertir las tendencias globalizantes de los proyectos de planeamiento» (1988: 40), que tenían al Estado centralizado como su gran articulador.

Serán principalmente países como España, Francia e Italia, los que inician reformas políticas con orientación descentralizadora, y es en un diálogo permanente con estos procesos socio-políticos que surgen las propuestas descentralizadoras desde la óptica de la democratización del Estado, en el ámbito del debate académico. Para marcar las diferencias con la vertiente anteriormente enunciada, nada más adecuado que una cita de Borja: «La descentralización parece ser hoy consustancial a la democracia, al proceso de democratización del Estado, es decir: a) a la ampliación del campo de los derechos y libertades, b) a la progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados a las instituciones representativas y, c) al mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas» (1987: 13). Puede notarse que el concepto de libertad adquiere aquí un plus de sentido con relación a la interpretación liberal, transformándola en una idea compatible con la igualdad.

Lo que Borja plantea como una conquista alcanzada, en nuestras latitudes parece mucho más un ideal a perseguir.

Las críticas a esta interpretación del proceso de descentralización son varias, aún entre aquellos que comparten la idea en términos generales. En primer lugar, su lectura está muy orientada por lo que acontece en el contexto europeo y no parece que sea representativa de otras tendencias descentralizadoras como por ejemplo las que encontraremos en el caso de Argentina en el marco de América Latina. Además, muchos de los que analizaron el fenómeno de la descentralización en Europa tampoco concuerdan con la construcción de la cadena de equivalencias que se desprende de la lectura de Borja entre:

descentralización = democratización = participación = redistribución

Preteceille (1986) por ejemplo, analizando el caso francés, sustenta la hipótesis de una más acentuada división del trabajo entre el Estado central y el poder local, produciéndose una mayor concentración del poder económico del capital monopolista y una descentralización de las políticas sociales pasando a ser responsabilidad de los poderes locales, separando así recursos de actividades. También se ha marcado entre los riesgos de la descentralización el posible incremento de prácticas patrimonialistas y el aumento del clientelismo político al no existir diferentes instancias de control.

Los últimos riesgos enunciados han estado asociados históricamente a lo que podría considerarse una tercera tendencia descentralizadora de tradición más antigua –sin un correlato teórico en el debate académico como en el caso de las anteriores– asociada al pensamiento conservador, localista, defendida por las oligarquías o burguesías regionales en la lucha por la obtención de una mayor cuota de poder y como una forma de asegurar privilegios y mantener caciquismos. Desde la perspectiva de Borja esta tendencia sería vista como superada, al menos en el contexto que él analiza.

Como podrá verse en el análisis sobre el caso de una provincia del interior de Argentina, caracterizada por el predominio de lo que O'Donnell llama zonas marrones, esta tercera interpretación sobre la descentralización tiene actualidad.

Dicho autor pinta un mapa de países con tres colores, el azul corresponde a aquéllos con un alto nivel de presencia del Estado asociado con la eficacia de la legalidad, el verde a los intermedios y el color marrón corresponde a los que presentan una débil o nula presencia del mismo. Las zonas marrones «son regiones donde los poderes locales (tanto formalmente públicos como los de facto) establecen círculos de poder que funcionan conforme a reglas incompatibles con las leyes que supuestamente regulan el territorio nacional. Sistemas de poder privatizados donde no tienen vigencia derechos y garantías de la legalidad demo-

crática». Las fracciones políticas funcionan al igual que los gobiernos locales con «el personalismo, amiguismo, prebendalismo, clientelismo» (1993: 73).

Teniendo en cuenta la diversidad de interpretaciones, es de destacar el elevado nivel de ambigüedad que presenta el término descentralización. Principalmente a partir de la década del '80, en que una diversidad de factores llevaron a repensar el tema, éste se transforma en un concepto polisémico, mucho más amplio y ambiguo, pasando a ser reivindicado por corrientes opuestas tanto teóricas como políticas.

En la evaluación de la bibliografía dedicada al tema, hay un amplio acuerdo en cuanto a las dificultades de su conceptualización, pudiendo encontrarse una variada gama de clasificaciones e interpretaciones sin que ninguna de las mismas resulte plenamente satisfactoria. Por lo que parece, en el caso de la descentralización⁵ en tanto «significante», pasa algo parecido a lo que Laclau (1986) atribuye a la democracia. Este autor plantea que, si bien en el lenguaje de nuestras sociedades hay significantes particularmente estables, cuando alguno de ellos se transforma en el centro de luchas políticas y sociales concretas, comienza a presentar una esencial inestabilidad y ambigüedad. Esto no significa que el concepto deje de ser operativo, es por el contrario una muestra de su centralidad en la cultura política, donde distintas fuerzas sociales luchan por hegemonizarlo y así lo transforman en un significado flotante y poco precisable.

Dentro de este marco planteamos que no habría «articulación necesaria»⁶ o relación de contenido determinado entre conceptos tales como descentralización, participación, democratización y redistribución. A título de ejemplo podemos establecer algunas relaciones. Un proceso político descentralizador puede dar lugar a resultados muy diferentes según venga o no acompañado de una efectiva transferencia de recursos. A su vez, suponiendo que esto se dé, que se logre una mayor autonomía financiera del ámbito provincial o municipal no significa, sin embargo, que vaya a producirse necesariamente una mejor redistribución de los recursos entre los diferentes sectores sociales o entre diferentes regiones, puede dar lugar por el contrario, a un manejo más arbitrario de los recursos por parte de los sectores locales de poder. Tampoco significa necesariamente una mejor o mayor participación de los sectores populares a nivel de toma de decisiones». La mera transferencia a gobiernos municipales de una serie de competencias (funciones o servicios) y recursos no es suficiente para la democratización de la vida política municipal» (Nunes, 1989: 17), ni para una distribución más igualitaria de dichos recursos.

Por otro lado, una política que tienda a mejorar la distribución de los recursos a favor de los sectores de menores ingresos no requiere, necesariamente, una

política descentralizadora, ni autónoma, ni una mayor participación de los sectores populares. Es el caso de los Estados de Bienestar europeos plenamente democráticos pero no descentralizados donde, vía las políticas sociales implementadas por gobiernos centralizados, se produjeron efectos redistributivos importantes. Guimaraes de Castro (1988) da el ejemplo en Brasil de dos municipios estudiados. En ambos se registró una prioridad en la inversión destinada al área social en cuanto a la provisión de equipamientos colectivos, sin embargo el contenido de las políticas, su alcance y el nivel de participación fueron marcadamente diferentes: en un caso con participación e intervención diferentes asociaciones de la comunidad, en el otro por mecanismos impuestos y autoritarios.

El planteo que aquí se presenta apunta principalmente a destacar que habría una serie de precondiciones y situaciones que pueden facilitar o, por el contrario, dificultar la orientación democratizadora de un proceso de descentralización.

Entre dichas cuestiones es de gran importancia tener en cuenta la trayectoria del propio municipio o estado provincial; el contexto socio-histórico y económico en el que se encuentra inmerso; el tipo de relación e interrelación entre los municipios y con los niveles superiores de gobierno; las características de los distintos actores sociales involucrados; la capacidad de presión de los diferentes sectores de poder; el nivel de organización de entidades gremiales y de base, tales como asociaciones vecinales; el nivel de desarrollo de prácticas participativas; la forma de articulación de las relaciones sociales y prácticas de dominación y la capacidad técnico-administrativa del propio municipio.

Además de lo enunciado, y en relación con el último punto, debe tenerse en cuenta que cualquier proceso de descentralización desde el punto de vista institucional y de recursos, requiere de un tamaño mínimo de municipio: «El mayor tamaño de la ciudad significa normalmente una presencia mayor de actividades económicas y de población, lo que tiene incidencia en las transferencias que se reciben pero especialmente en las recaudaciones propias, dado que ese tamaño se refleja en la existencia de administraciones municipales más fuertes y más capacitadas» (Clichevsky, 1990).

Se podrían distinguir diferentes instancias descentralizadoras (o centralizadoras): descentralización en el nivel decisorio y de acceso al poder político; descentralización a nivel de los recursos o financiera –siendo importante identificar el tipo de recursos–; descentralización en el diseño de las políticas; descentralización a nivel técnico institucional o burocrático y descentralización en la ejecución. Las dos últimas no implican transferencia de poder al ámbito municipal, al menos desde el punto de vista formal, aunque en los hechos resulte una instancia mediadora más próxima al ámbito local.

Conviene aclarar que estas instancias no se implican mutuamente, la descentralización en alguno de estos ámbitos puede darse junto a una mayor centralización en alguno de los otros.

Presentados los lineamientos generales sobre este debate, nos aproximaremos al caso que nos ocupa, la Provincia de Salta.

Particularidades de la descentralización en el ámbito nacional y su impacto en la Provincia

La referencia a esta cuestión en un contexto provincial en la Argentina de hoy, está asociada e interrelacionada con los grandes lineamientos de la política nacional la que, a su vez, se enmarca en un modelo político-económico más global. Por lo tanto, será importante tener en cuenta las ya mencionadas tendencias descentralizadoras que se vienen operando en el ámbito nacional como procesos paralelos que se interrelacionan.

En las últimas dos décadas se produjeron transformaciones significativas en la conformación de las relaciones entre Estado y sociedad no sólo en Argentina sino en el continente en general. El inicio de las políticas neoliberales impulsadas desde el gobierno central se remonta al periodo de la última dictadura militar cuando comenzó el retiro del Estado de ciertas responsabilidades sociales y su reasignación al mercado o el traspaso de responsabilidades del Gobierno Nacional a las Provincias como fue la transferencia de los establecimientos educacionales de nivel primario.

Con la Presidencia de Menem, la consolidación del modelo neo-liberal se presenta como la única alternativa viable a través de la implementación de políticas de ajuste. La concentración de capitales se hace cada vez más acentuada rompiendo las fronteras nacionales y provinciales. La flexibilización laboral, las privatizaciones y los procesos de desregulación económica, la reestructuración del Estado y la transformación de las políticas sociales, implican la idea de descentralización asociada principalmente a la primera de las vertientes señaladas en el debate académico. El mercado pasa a ocupar de manera indiscutiblemente el centro de la escena pero ello es posible porque el Estado juega un rol primordial para que su primacía resulte efectiva.

Se puede tomar, como ejemplo, la trayectoria en las políticas de vivienda. En este caso, los efectos del ajuste comenzaron a sentirse más tardíamente que en otras áreas. La primera inflexión importante se observa a fines de la década del '80 cuando la SVOA (Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental) firma un convenio con el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento)

para el financiamiento de planes de vivienda. A pesar de que finalmente el convenio no se concretó, este organismo puso una serie de condiciones para otorgar el crédito que dio lugar al avance de la política de ajuste en el sector a nivel nacional y que permite prever impactos importantes en las políticas provinciales.

A partir de agosto de 1992 con la firma del acuerdo federal (ley 24130-92) el FONAVI prácticamente desaparece como modalidad de política habitacional, aún cuando el fondo se mantiene. A través de este acuerdo se realiza una amplia descentralización –en cuanto a normativas, programación, tecnología, ejecución y administración– de la política que se venía implementando por medio de la SVOA y se abre así el camino a las provincias para diseñar sus propias políticas de vivienda⁷. Los fondos actualmente provienen del impuesto a los combustibles que la nación distribuye en base a un cupo elaborado de forma similar al de la coparticipación.

La tendencia a la retracción de la acción del Estado Nacional también la encontramos en otras áreas donde anteriormente tenía una fuerte presencia. La Ley Federal de Educación, la disolución de las Juntas Regulatoras (de granos, de carne), la privatización de los servicios: teléfono, energía eléctrica, gas, la presión sobre los gobiernos provinciales para la privatización de sus bancos, son el resultado de la nueva política implementada por el actual gobierno.

Hay en todas ellas algunas cuestiones sobre las que conviene llamar la atención. Por un lado podríamos decir que se está produciendo un movimiento de creciente desmonopolización del Estado junto a una acelerada monopolización de lo privado (véase la forma en que se están realizando las privatizaciones en la mayoría de los casos) dentro de una concepción de lo privado donde domina la idea de grandes empresas⁸. Por otro lado, se observa una fuerte contradicción entre: una cada vez más amplia descentralización de las actividades y de la ejecución frente a lo que parece ser una mayor centralización y concentración de los recursos.

Esto puede desprenderse del Pacto Fiscal firmado por las provincias con la Nación en 1993, modificado en 1994 (Pacto Fiscal II) y que actualmente se encuentra en revisión. A través del mismo se apunta a que las provincias dejen de recaudar parte importante de sus impuestos (que son prioritariamente directos) concentrándose todos en un único impuesto indirecto –y por ende con fuertes efectos regresivos– que será distribuido por la Nación. En referencia al estado actual de las negociaciones, según información periodística⁹, durante 1996 las provincias verían reducida su participación en el reparto de los fondos de la coparticipación frente a la negativa de la Nación a repartir el aumento de 3% en el IVA y al encontrarse excluidas de recibir parte de los fondos recaudados por

los impuestos a las ganancias, a la energía, a los combustibles y a los bienes personales con lo que perderían casi un 5% con relación a 1995. Nos encontramos frente a la paradoja de una descentralización centralizada.

En el ámbito de las políticas sociales detectamos, además, una fuerte centralización en el diseño de las mismas. Los ejemplos se encuentran en el área de educación, de acción social y de política laboral. En todos esos casos la reforma implementada implicó el traslado de las acciones a los ámbitos provinciales y municipales con la participación cada vez mayor de ONGs (Organizaciones No Gubernamentales) para la ejecución de los proyectos, pero la decisión sobre distribución de recursos y diseño de las políticas la realizan los organismos nacionales respondiendo, en gran parte de los casos, a las políticas y programas diseñados por los organismos internacionales responsables de su financiación.

Las propuestas de los programas llegan a los ámbitos locales con la previa definición tanto de los beneficiarios, como de la localización para su aplicación. Ejemplo de ello son los programas de capacitación, los de empleo o los de acción social. La descentralización va acompañada de la flexibilización laboral a través de la contratación de técnicos o consultoras para tareas puntuales como el seguimiento y evaluación de los respectivos proyectos, tareas que anteriormente eran realizadas por personal de planta. Los técnicos generalmente se contratan en el ámbito nacional con los mayores costos que esto implica para su traslado a cualquier punto del país¹⁰.

La tendencia que se está tornando dominante en toda América Latina –principalmente en el caso de las políticas de acción social– es el reemplazo de los criterios de universalidad en el alcance, que caracterizaron a las políticas sociales en el marco de los Estados de Bienestar, por el de focalización de las demandas a través de la definición e identificación de la población en situación de pobreza extrema. La característica en común de esta nueva modalidad es «la intencionalidad de una acción expedita, rápida y directa, dirigida a grupos objetivos predefinidos o a la solución de determinados problemas» (Grassi y otros, 1994: 56). Los «trabajadores» o «ciudadanos» ya dejaron de ser los destinatarios de las políticas; actualmente éstas se dirigen a «consumidores», «usuarios», «beneficiarios» o «capacitandos».

Se parte del supuesto de que esta nueva modalidad permitirá la reducción del gasto público al tratarse de programas puntuales, de corta duración y orientados exclusivamente a la población más vulnerable de la sociedad. Por el contrario, esta nueva forma de accionar viene acompañada de una diversidad de nuevos actores, o viejos actores reposicionados, que gestan e intermedian en los programas y hacia los cuales se distrae parte importante de los recursos.

Como plantea García Delgado, «Los dos movimientos claves de la transformación producida en estos últimos años –tanto el dirigido al cambio interno como al de la inserción internacional– son piloteados por la tecnocracia, que guía la constitución de las nuevas reglas del juego del Estado Nacional con actores y provincias como la vinculación con los organismos internacionales. La centralidad del Poder Ejecutivo y de la tecnocracia no está dado sólo por el carácter presidencialista del régimen y el estilo vertical del presidente Menem, sino también por las mismas exigencias del ajuste. Un ajuste que requiere credibilidad de los actores económicos claves y un alto grado de control centralizado» (1994: 133).

Podemos referirnos a los programas para creación de empleo y reducción de la desocupación, implementados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. Durante 1995 han diseñado varios programas con objetivos previamente fijados y con destinatarios ya definidos: PEP (Programa de Empleo Privado), PRONAPAS (pasantías para formación), PROAS (Programa de Asistencia Social), Asistir y Forestar. En todos los casos la contratación es transitoria –en general se trata de pocos meses– y tienen establecidos beneficios para los empresarios que contraten empleados en el marco de dichos programas, a fin de disminuir su carga laboral. Los programas son los mismos para las provincias o municipios seleccionados para su implementación. Las Gerencias de Empleo localizadas en el interior cumplen principalmente el rol de intermediación sin capacidad de decisión, los proyectos presentados por empresas privadas, municipios u ONGs para los diferentes programas son aprobados en Buenos Aires. En varios casos se ha detectado que en la práctica se desvirtúan los objetivos originalmente previstos pero aún no se han implementado mecanismos de evaluación y control adecuados. Las Gerencias de Empleo no tienen recursos humanos ni informáticos adecuados, además de no tener autonomía para su implementación. Por otra parte, no está estructurada la articulación con los organismos provinciales competentes.

En algunos de los programas de la Secretaria de Desarrollo Social de la Nación el discurso apunta hacia una incorporación progresiva de las organizaciones vecinales y barriales, y su participación en la gestión de los proyectos pero, en la práctica, dado que los programas están fuertemente definidos en sus objetivos y destinatarios, ésta se hace muy difícil. Refiriéndose a la participación de los beneficiarios, Grassi, Hintze y Neufeld dicen: «Si se espera (como declarativamente se expresa en los discursos sobre política social y participación) una intervención sistemática y autogestiva, habría que reconocer con Coraggio, que es difícil de implementar cuando se espera conseguirla una vez

que el plan ya está técnicamente elaborado, incluyendo sus objetivos metas y acciones para cumplirlas» (1994: 210).

Por otro parte, la selección de la o las organizaciones que serán responsables de la ejecución la realizan técnicos de los organismos nacionales pero deben contar con el visto bueno de los gobiernos provinciales. En esta instancia las presiones de los sectores ligados al poder político son importantes. De allí que ese nivel de descentralización tampoco implique una mayor participación de las organizaciones comunitarias en general. Las ONGs de carácter religioso tienen una importante presencia y capacidad de presión, más aún en provincias con fuerte contenido tradicionalista como Salta. La solidaridad que desde el discurso político pretende generarse, termina asociada a la beneficencia y a la caridad, valores estos dominantes en la pre-historia de las políticas sociales.

La imagen que queda flotando es la de una marcada fragmentación de lo social y de las políticas. Éstas dejaron de ser propuestas globales de mediano o largo alcance para transformarse en pequeñas acciones coyunturales, parcializadas y desvinculadas entre sí. Así por ejemplo, los jóvenes fueron declarados población de riesgo y por lo tanto objeto prioritario de una diversidad de programas de diferentes organismos: microemprendimientos y capacitación en sus más diversas variantes desde el Ministerio de Trabajo; «Crear» y «Solidario» desde la Secretaría de Desarrollo Social; «Sol sin drogas» desde la Secretaría correspondiente, entre otros. La problemática de los jóvenes no se la trata de forma integrada, sino por medio de pequeñas intervenciones de muy corta duración, desvinculadas entre sí y sin continuidad en el tiempo.

Las críticas realizadas al modelo hegemónico no implican dejar de reconocer la urgente necesidad de una reforma del Estado, lo que está en cuestión son los caminos que la misma está tomando y, con ello, la orientación dada a la descentralización.

La referencia específica al ámbito provincial nos lleva a retomar la idea de O'Donnell (1993) que caracteriza a las zonas marrones por un bajo nivel en cuanto a la existencia de burocracias medianamente competentes y en cuanto a la eficacia y funcionamiento de la ley dentro de su propio territorio. Salta, y en general las provincias del NOA, se corresponden para este autor con las zonas marrones. Plantea que se trata de regiones donde los poderes locales establecen círculos de poder que funcionan conforme a reglas incompatibles con las leyes que supuestamente regulan el territorio nacional. Son sistemas de poder parcialmente privatizados. Los actores sociales representantes de esos poderes locales son generalmente conservadores y tradicionalistas, históricamente defensores de la autonomía provincial asociada a sus propios intereses.

La defensa de los «intereses regionales» está representada en el ámbito nacional por senadores y diputados que, como dice O'Donnell, buscan canalizar hacia el sistema de dominación local y privatizado tantos recursos estatales como sea posible¹¹. Los representantes de la oligarquía local por estas razones, fueron y son defensores de la autonomía de las provincias y por tanto de la tradición descentralizadora, localista y de carácter reaccionario que difiere de la impulsada desde el ámbito nacional en el marco del modelo neoliberal. En la Provincia, entonces, se entrecruzan estas dos interpretaciones de contenido y propuestas diferentes, aunque con algunos puntos en común.

Descentralización y municipios

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede avanzar sobre el tema de las relaciones entre provincia y municipios y analizar el impacto de la reforma de la Constitución Provincial sobre dichas relaciones.

Argentina, junto con Brasil, México y Venezuela, son los únicos países de Latinoamérica que cuentan con una organización federal de gobierno. Desde el punto de vista formal, esto significa que las provincias que lo componen son instituciones políticas autónomas. Debido a esta circunstancia, en la Constitución Nacional no se reglamenta el régimen municipal.

En el caso de la Provincia de Salta, hubo una reforma de su Constitución en 1986, que modifica el régimen municipal. La Constitución que estaba vigente con anterioridad databa de 1929. En la misma se establecían tres categorías de municipios determinadas por la cantidad de población. Si bien los concejales eran electos por voto popular, al intendente lo designaba el Poder Ejecutivo Provincial. Se fijaban también las actividades financieras, administrativas y políticas que quedaban bajo su competencia. La nueva Constitución vigente desde 1987 produce, teóricamente, cambios en dirección a una mayor autonomía de los municipios modificando atribuciones jurídicas, políticas y financieras del ámbito municipal. Entre las más importantes se encuentra la elección directa del intendente y la potestad para recaudar ciertos impuestos, como el inmobiliario, que anteriormente era competencia provincial. La paradoja en este caso es que una Constitución tan nueva ya resulta en este punto contradictoria con el espíritu del pacto fiscal.

Conviene mencionar cuáles son las atribuciones que con mayor frecuencia corresponden al nivel municipal para poder evaluar los límites o potencialidades para avanzar en una dirección descentralizadora y democrática.

Frente a la concentración a nivel de gobierno central o nacional de las deci-

siones correspondientes a las grandes líneas políticas –principalmente la política económica–, que enmarcan y delimitan las posibilidades de formulación de políticas de los niveles inferiores, el ámbito municipal es el que tiene más delimitadas sus atribuciones, ocupándose de problemas más concretos, principalmente –aunque no exclusivamente– requerimientos ligados al consumo de diferentes tipos de población local. La gestión de los municipios gira particularmente alrededor de cuestiones que hacen a la problemática urbana, de funcionamiento, mantenimiento y preservación de la ciudad¹².

La mayoría de los municipios no tiene recursos suficientes, ni competencia específica, para ocuparse de otro tipo de políticas que, sin embargo, los afecta directamente como es el caso de las habitacionales, de educación, salud y acción social. Las mismas, en su gran mayoría son implementadas por organismos burocráticos dependientes de los niveles provincial o nacional. Si las transformaciones operadas en el campo de las políticas sociales no implicaron una efectiva descentralización en el ámbito provincial, puede preverse que tampoco en los municipios. Dada la modalidad dominante actualmente de implementación de dichas políticas vía programas, por parte de la nación, llegan a los municipios –que son seleccionados previamente– «paquetes» de programas, como los PROAS (Programa de Asistencia Social) del Ministerio de Trabajo de la Nación, destinados a pequeños proyectos de obras de infraestructura: canalizaciones, construcción de defensas o redes de agua; construcción de pequeños grupos de viviendas o núcleos húmedos; fábrica de bloques, etc. En estos casos el programa se hace cargo de la contratación de la mano de obra por un período no superior a cuatro meses. Dadas las características de los proyectos, no hay continuidad en los mismos y el apoyo al empleo se transforma en un subsidio.

Como plantea Dowbor refiriéndose a la ayuda internacional para los países en desarrollo «...los procedimientos burocráticos de aprovechamiento y canalización de la ayuda tornaron prácticamente invisible su uso productivo. La casi totalidad dependen de la aprobación y gestión de los gobiernos centrales... El mantenimiento de las formas centralizadas de canalización de la ayuda lleva naturalmente a la aprobación de proyectos sobredimensionados y alejados de las necesidades de las poblaciones, por la simple razón de que los gobiernos centrales son más permeables a las presiones de los grandes contratistas que a las de las comunidades pobres del país» (1992: 52).

A pesar de la escasa participación de los municipios y organizaciones comunitarias en la gestión de las políticas, la acción de otros organismos públicos y privados que participan del proceso de producción urbana afectan directa o indirectamente la función municipal. Por ejemplo, la localización de nuevas vi-

viendas requiere de la inversión de recursos municipales para la provisión y mantenimiento de los servicios de su competencia (transporte, recolección de residuos, espacios verdes); dado el caso de la ampliación y mejora de redes cloacales, por ejemplo, el municipio debe intervenir para realizar los arreglos o para coordinar tareas; si se trata de canalizaciones debe hacerse cargo de su posterior mantenimiento.

Esto significa que además de sus roles específicos participa en mayor o menor medida de las acciones globales que se ejecutan en la ciudad y, por lo tanto, le cabe un rol destacado en la coordinación con organismos públicos y privados con directa incidencia en ésta. De allí la importancia de su capacidad de mediación con los otros niveles de gobierno que implementan políticas.

Donde mayor visibilidad presenta el carácter prioritariamente mediador del municipio es en el ámbito de las negociaciones que permanentemente debe mantener con las otras instancias extramunicipales: políticas o técnico-burocráticas para intentar dar respuesta a las demandas locales por bienes de consumo colectivo en la búsqueda de una mejor calidad de vida y/o la demanda de los sectores de poder económico y político locales, disputando con el resto de los municipios por recursos escasos. Los Diputados y Senadores departamentales también juegan un importante papel en las tareas de mediación.

Dada la diversidad de organismos y de programas que actualmente pueden llevarse a cabo en los municipios –programas del MTSS; programas de diferentes dependencias de la Secretaria de Acción Social (animadores comunitarios, Crear, Solidario, núcleos húmedos, infraestructura, etc.); del Instituto Provincial de Vivienda; del Ministerio de Cultura y Educación; etc.– se puede suponer que una adecuada capacidad de mediación y de información es particularmente importante para atraer el interés de los organismos responsables hacia el propio municipio. «Mientras en los países desarrollados crecientemente el ciudadano resuelve sus asuntos en el propio municipio, en los países pobres los responsables locales adoptan el *sistema de peregrinaje*, viajando a la capital para cada autorización de financiamiento» (Dowbor, 1992: 56, subrayado nuestro).

Conviene hacer una referencia a la particularidad de los municipios de la provincia donde, a excepción del municipio de la ciudad capital, este sistema de peregrinaje se intensifica mientras más pobre, distante y pequeño sea. Las actividades productivas tienen tributos provinciales y no municipales. De allí que se presentan situaciones paradójicas en municipios donde la producción agrícola o agroindustrial es importante y, sin embargo, la capacidad recaudadora de la Intendencia Municipal es muy limitada. Entre estos casos se encuentran: Colonia Santa Rosa (importante producción de citrus y hortalizas), Hipólito Irigoyen

(Ingenio San Martín del Tabacal), Cerrillos (tabaco), Las Lajitas, El Quebrachal (producción de soja y poroto) que además, al tratarse de pequeñas localidades, los productores de la zona sólo residen circunstancialmente en la misma y por lo tanto no consumen ni tributan en el pueblo cabecera del municipio.

Por otra parte, el impacto de las transformaciones laborales: incorporación de tecnología, privatizaciones, crisis, reconversión productiva, etc. ha sido significativa en diversas regiones de la provincia, con lo que, como comentaba un Intendente¹³, el municipio no recibe los beneficios del desarrollo productivo de la zona, pero sí, en cambio, debe hacer frente a las consecuencias de este impacto entre las que se cuentan altos porcentajes de desocupación. Ello lleva, por un lado, a que esa población deje de pagar sus impuestos y, por otro, a que aumente significativamente la población con necesidades básicas insatisfechas con la constante presión que ello ocasiona sobre el municipio ya sea a través de la búsqueda de trabajo, la solicitud de medicamentos, atención en comedores comunitarios, etc. Se desprende de lo anterior que los problemas que se presentan en el espacio urbano del municipio son cada vez mayores, deben enfrentar y resolver situaciones que no están previstas entre sus atribuciones y los recursos son cada vez más escasos.

Por lo visto, hasta ahora los espacios de poder local no parecen ser más autónomos. La descentralización político-administrativa propuesta desde el poder central sólo alcanza el nivel de ejecución, no hay mayor participación en las decisiones ni mayor autonomía en el manejo de los recursos. Por el contrario, hay mayores problemas y nuevas situaciones que resolver.

Sería interesante preguntarse a continuación, en que medida la orientación descentralizadora presente en el texto de la Constitución actual, modifica determinadas prácticas políticas en lo que hace a la relación entre los diferentes municipios; de éstos con la provincia y en el propio ámbito local. En qué medida se han producido cambios, y de qué tipo, en los mecanismos de mediación de intereses a partir de la nueva constitución.

Nuestra idea es que la descentralización, principalmente en lo que hace a la elección directa de intendente, ha reforzado su figura permitiéndole una mayor independencia de accionar junto a una mayor estabilidad ya que su permanencia no está sujeta a la decisión del gobierno provincial. Es necesario destacar que cuando se pone en práctica la nueva constitución, el gobierno provincial estaba en manos del Partido Renovador, sin embargo, en 48 de los 58 municipios existentes, resultaron electos intendentes justicialistas. En ese sentido se hace visible el avance en la democratización del ámbito municipal al tener gobernantes representativos.

Por otra parte, generó algunas prácticas políticas propias y novedosas. Un ejemplo de ello es el surgimiento del Foro de Intendentes Justicialistas, como una forma de aglutinar esfuerzos y tener mejores posibilidades de negociación, lo que parecía necesario en un momento en que el gobierno provincial era de signo contrario. Experiencias similares se habrían dado en otras partes. Dowbor (1992) se refiere al «frente de los alcaldes» como importante campo de trabajo en la coordinación intermunicipal. Los más frágiles y con menor poder de negociación, son los municipios gobernados por intendentes de partidos minoritarios, en particular si son de signo contrario al gobierno provincial. Es el caso, en la actualidad, de los municipios donde ganaron renovadores o radicales y que lógicamente no integran el Foro.

Otra pregunta que nos surge, relacionada con el anterior, se refiere al impacto redistributivo que pueden producir los cambios en la normativa que implica la actual Constitución.

En lo que respecta a los recursos municipales, existe una distinción convencional entre recursos propios: aquéllos que los municipios recaudan por sí mismos por medio de sus propios aparatos administrativos y recursos transferibles: son los que reciben de la administración nacional o provincial que los ha recaudado (Clichevsky, 1991). La nueva Constitución otorga a los municipios la capacidad de imponer tributos, principalmente el impuesto inmobiliario el que anteriormente era recaudado por la Dirección de Rentas de la Provincia. Esto implica un incremento de los recursos propios de los municipios, pero a su vez produce un reacomodo entre los montos redistribuibles entre los diferentes municipios. Es frente a esta cuestión que nos preguntamos si los municipios más pequeños y más pobres pueden haber sufrido el efecto de una redistribución regresiva. ¿No existiría el riesgo de favorecer o aumentar la segregación intra e inter-municipal, principalmente en el caso de los más pobres y rezagados?

Si bien los recursos municipales se vieron modificados por los propios cambios impuestos por la nueva constitución en sus atribuciones financieras, consideramos importante evaluar en qué medida la modificación de las atribuciones políticas también puede haber afectado la distribución de los recursos entre los municipios, específicamente en el caso de los transferibles. Es probable que la mayor independencia política adquirida, principalmente vía la elección directa de intendente, haya modificado los términos en los que se negocia la coparticipación municipal. Un ejemplo en este sentido es el Foro de Intendentes Justicialistas. Cuando el Foro se creó, el accionar conjunto de intendentes de signo partidario contrario les permitió mayores posibilidades de presión. En este caso la posibilidad de obtener mayores beneficios no depende necesariamente del tamaño o de la

riqueza del municipio. Al entrar en juego variables más estrictamente políticas, podrá depender de la forma en que se teja la red de relaciones entre los distintos ámbitos de poder.

En síntesis, pensamos que hay condiciones dentro de las cuales puede llevarse a cabo un proceso de descentralización en los municipios. En este sentido, el *papel de intermediación*, que resulta ser una de las características distintivas del ámbito de poder local, revela fragilidad y puede ser un obstáculo para que se efectivice un proceso de descentralización que implique cierta autonomía. La *escasez de recursos* y la ausencia de autonomía en su manejo, es otra variable que se transforma en un límite importante para una efectiva descentralización. El *tamaño* del municipio también es una variable en juego. Mientras más chico es, menores son sus recursos, menor es su capacidad técnico-administrativa y en mayor medida los intendentes se convierten en simples mediadores entre las diferentes demandas locales y los poderes provincial y central. Los municipios pequeños son aún más dependientes de los recursos coparticipados. El *signo partidario* con relación a los niveles provincial y nacional también es relevante y pesa en el poder de negociación.

Finalmente las posibilidades de pensar en una propuesta descentralizadora y participativa están limitadas por el poder de penetración que tiene el modelo económico hegemónico en el cual la descentralización –restringida al nivel de ejecución, sin oportunidades de intervención en el diseño de las políticas o en las decisiones– se transforma en un simple recurso retórico. El sistema de peregrinaje de intendentes y legisladores continúa funcionando como estrategia dominante para obtener la atención de las necesidades locales.

Notas

¹ Massolo (1988); Coraggio (1989); Jacobi (1990); Clichevsky y Pérez (1990).

² A lo largo de este trabajo haremos uso de varios conceptos teóricos tomados de Laclau (1988). En este caso el de cadena de equivalencias y de articulación. Ver también nota núm. 6.

³ Por algunos denominada desconcentración para marcar la diferencia con descentralización desde el punto de vista de la óptica democratizadora.

⁴ Ésta es la que particularmente nos interesa desde el punto de vista de la propuesta democratizadora y redistributiva, a pesar de las críticas que le haremos debido a ciertas debilidades teóricas.

⁵ El mismo criterio adoptamos para la interpretación de lo que se entiende por políticas sociales. Aguilar, 1991.

⁶ En lo que respecta a la idea de articulación también nos apoyamos en Laclau (1986) para quien la historia es creación contingente y no el progresivo despliegue de una esencia predeterminada desde el comienzo. Es la práctica articularia la que en cierto sentido «totaliza». A título de ejemplo plantea que, en el caso de anticapitalismo y antiracismo, no existe articulación necesaria y que el proceso de unificación de esos dos contenidos depende de una lucha hegemónica.

⁷ En Aguilar, M. A. y Sbrocco, M.E. (1995), «Salta frente el posFONAVI. Una historia circular?» se analiza hasta dónde en la provincia se produjeron transformaciones importantes en FONAVI que impliquen una descentralización en sentido amplio o presenta continuidades aún significativas con lo que fue el modelo diseñado por el FONAVI. Planteamos, en este caso, que el diseño de la política a nivel nacional es aún muy influyente en los organismos provinciales, los que presentan cierta dificultad en elaborar propuestas diferentes.

⁸ Las privatizaciones podrían haberse dado incluyendo un proceso más democrático y participativo apoyando la creación de cooperativas o cogestión con obreros y empleados. En el caso de la privatización de YPF, en el norte de la provincia surgieron una diversidad de cooperativas formadas por los ex-empleados orientadas a la prestación de servicios a la nueva empresa de actividades que antes se realizaban internamente. Sin embargo son pocas las que subsistieron por dificultades de funcionamiento y de adecuación a los nuevos tiempos, sin olvidar, además, que las nuevas empresas petroleras dejaron en manos de las cooperativas justamente las actividades menos rentables. Si se hubiera acompañado la privatización de una política seria de capacitación y reconversión, los resultados podrían haber sido mejores.

⁹ El Tribuno, 31-12-1995 y 6-2-1996, Salta.

¹⁰ A esta altura de los tiempos, amoldarse a las transformaciones laborales de nivel mundial se presenta como irreversible, sin embargo creemos que hay formas más democráticas y participativas, como menos traumáticas de implementar. Se puede reducir la planta estable de empleados y conformar cooperativas o consultoras con la participación del personal que queda fuera, recapacitándolos para la realización de los trabajos que se pretendan contratar.

¹¹ Los sectores económicos tradicionalmente más importantes de la Provincia y actualmente en crisis, como el azúcar y el tabaco, estuvieron históricamente bien representados en la Legislatura nacional sin importar el partido político. No por casualidad son actividades que lograron importantes subsidios y apoyo nacional como es el caso del Fondo Especial del Tabaco. El Banco de la Provincia también se ha orientado a otorgar créditos y apoyo financiero a esos sectores.

¹² Entre las atribuciones establecidas por la nueva Constitución figuran las siguientes: ocuparse de su propia organización normativa, económica, administrativa y financiera; prestación de servicios públicos municipales; preservación del patrimonio histórico y arquitectónico; lo relativo a urbanismo, higiene y moralidad; a recreación y deporte; realización de obras públicas y fomento de educación y cultura.

¹³ En el marco de uno de los proyectos de investigación en marcha, se realizaron entrevistas a varios intendentes del interior de la Provincia.

Bibliografía

- BORJA, J. y otros. 1987. *Organización y descentralización municipal*. Buenos Aires: Eudeba.
- . 1987. *Descentralización del Estado, Movimiento social y gestión municipal*. Santiago de Chile: FLACSO CLACSO.
- CLICHEVSKY, N. y otros. 1990. *Construcción y administración de la ciudad Latinoamérica*. Buenos Aires: Grupo Editor Latino-americano.
- CORAGGIO, J. L. 1989. «La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular». En: Laurelli, E. (Comp). *Descentralización del Estado requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires: CEUR -Fund. F. Ebert.
- DANIEL, C. 1988. «Poder local no Brasil urbano». En: Revista *Espaço e Debates*, año 8, núm. 24, Sao Paulo.
- DE MATTOS, C. 1989. «La descentralización: Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?». En: Laurelli, E. Op. cit.
- DOWBOR, L. 1992. «Autonomía local y relaciones municipales». En: Revista *Nueva Sociedad*, núm. 121, Caracas.
- ESTESO, R. 1989. «Descentralización político-administrativa. Obstáculos para el proceso descentralizador en el caso Argentino». En: Laurelli, E. Op. cit.
- FINDLING, L. y TAMARGO, M. C. 1992. *Planificación, descentralización y participación: revisión y crítica*. Cuadernos del Instituto de Investigaciones, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- GARCÍA DELGADO, D. 1994. *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: Tesis Grupo Ed. Norma S.A.
- GRASSI, E.; HINTZE, S.; NEUFELD, M. R. 1994. *Políticas Sociales. Crisis y Ajuste Estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- GUIMARAES DE C., M. H. 1988. «Equipamentos sociais e política local no pós 64: dois estudos de caso». En: *Espaço e Debates*, op. cit.
- HAYEK. 1950. «Camino de servidumbre», Revista de Derecho Privado.
- JACOBI, P. 1991. *Políticas Públicas e Alternativas de Inovação da Gestão Municipal: o complexo caso da cidade de Sao Paulo*. Caderno CEDEC, núm. 18, São Paulo.
- LACLAU, E. 1988. *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI de España editores.
- LOMBARDI, M. y PAPADÓPULOS, J. 1989. «Los sentidos de la descentralización en el Uruguay». En: Laurelli, E. Op. cit.
- MASSOLO, A. 1988. «Em direção as bases: Descentralização e municipio». En: *Espaço e Debates*, op. cit.

- O'DONNELL, G. 1993. «Estado, democratización y ciudadanía». En: Revista *Nueva Sociedad*, núm. 128, Caracas.
- PEÑALVA, S. y otros. 1989. «Centralización-descentralización del Estado en la Argentina». En: Laurelli, E. Op. cit.
- PÍREZ, P. 1986. *Coparticipación federal y descentralización del Estado*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina (Biblioteca Política Argentina, núm. 165).
- PRETECELLE, E. 1986. «Descentralization in France: new citizenship or restructuring hegemony». Trabajo presentado en Congreso de Sociología de Nueva Delhi.
- Constitución de la Provincia de Salta*. Texto de 1929.
- Constitución de la Provincia de Salta*. Texto de 1986.