

JOSÉ VEZZOSI

- Salas, Norma Mercedes (2002): *Carlos Juárez: Poder, política y clientela en Santiago del Estero a fines del Siglo XX*, Santiago del Estero: edición de la autora.
- Sunkel, Osvaldo (1993): *El marco histórico de la reforma económica contemporánea* en *Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política* N° 22-23 *Las Reformas Económicas Contemporáneas. Experiencias Comparadas*. Tomo I. Julio 1992-Junio 1993, Madrid: Sociedad Estatal Quinto Centenario.
- Tenti, María Mercedes (2005): *La Reforma del Estado Santiagueño. La gestión política en los 90*, Santiago del Estero: UCSE.
- Toussaint, Eric (2004): *La bolsa o la vida. La finanza contra los pueblos* (Buenos Aires: CLACSO).
- Vezzosi, José Vicente (2009): "La década de los '90 en Santiago: condicionamientos, características y consecuencias de la Reforma del Estado" en Llairó y Díaz (comp.) *Neoliberalismo y crisis del Estado en la Argentina de los '90*, Buenos Aires: UBA.

DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPALISMO EN SANTIAGO DEL ESTERO EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO DE LOS NOVENTA

Erika Fernanda Lencina (UNSE)

Resumen

En los años noventa, se produjo una modificación en la relación Estado-Sociedad-Mercado, impactando en el modelo de gestión de los municipios.

En este contexto la Provincia de Santiago del Estero, implementó el proceso de Reforma del Estado, proceso que debía trasladarse a las Provincias y a los Municipios, adquiriendo particularidades de acuerdo con cada región a donde se implementaron tales Reformas.

En Argentina, sólo los municipios con cierto grado de desarrollo previo y capacidad de gestión, logran concretar con éxito un proyecto o programa social. En Santiago del Estero la mayoría de los organismos municipales cuentan con una estructura que le permite poco margen de acción para realizar tareas que no sean las convencionales.

Las políticas sociales en el nivel local se caracterizaron por ser políticas orientadas a satisfacer aquellas demandas y necesidades sociales inmediatas, directamente proporcional a su capacidad financiera e institucional, permaneciendo esta lógica aun en la actualidad.

Palabras clave: Reforma. Descentralización. Municipalismo. Sociedad. Gestión.

Abstract

In the nineties, a modification produced to itself in the relation State-Society-Market, affecting the model of management of the municipalities.

In this context the Province of Santiago del Estero, implemented the process of Reform of the State, process that had to move to the Provinces and to the Municipalities, acquiring particularities of agreement to every region where such Reforms were implemented.

In Argentina, only the municipalities with certain degree of previous development and capacity of management manage to make concrete successfully a project or social program. In Santiago del Estero the majority of the municipal organisms rely on a structure that allows a little scope for action to realize tasks that are not the conventional ones.

ERIKA FERNANDA LENCINA

The social policies in the local level were characterized for being policies orientated to satisfying those demands and social immediate, directly proportional assistance to its financial and institutional capacity, remaining this logic even at present.

Key words: Reform. Decentralization. Municipalism. Society. Management.

Introducción

A lo largo de los noventa, en Argentina se dio un sostenido proceso de descentralización de funciones y tareas del Estado nacional a los niveles inferiores de gobierno. La descentralización supone el pasaje de poder y atribuciones desde los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales (provincia, municipios, regiones). Este pasaje implica no solo la reducción del gobierno nacional sino también la transferencia de responsabilidades en la toma de decisiones hacia las unidades locales (Smulovitz y Clemente, 2004: 40).

En el presente artículo, realizaremos una descripción del municipalismo en Argentina y su impacto en Santiago del Estero, desde una perspectiva interpretativa que permita entender y contextualizar la representación de dicho proceso, en una práctica que se comenzó a aplicar en Argentina a partir de la descentralización de funciones en el marco de la Reforma del Estado. Luego analizaremos la puesta en práctica del mismo durante los noventa, periodo que se identifica con el auge del modelo neoliberal, su repercusión e impacto en las capacidades municipales de la provincia Santiago del Estero y los desafíos de los municipios de cara a esta nueva realidad.

En función de ello, manifestamos que hubo una gran heterogeneidad en la situación institucional de los municipios argentinos, por lo que pretendemos mostrar que en Santiago la descentralización hacia estas esferas locales, adquirió características particulares, condicionado por la manera en que el nivel intermedio (Provincia) fija su alcance. Comenzaremos planteando que la argumentación respecto a la ampliación de la descentralización política hacia los niveles municipales, no se encuentra en la inexistencia de facultades para elegir a sus representantes políticos, sino en la definición del alcance de sus demás facultades y el grado de autonomía que le dan las constituciones provinciales a sus gobiernos municipales.

En los años noventa, se produjo una modificación en la relación Estado-Sociedad-Mercado, que se vio inmersa en los procesos

de reconversión productiva, privatización de empresas públicas, desregulación de los mercados, terciarización y descentralización de las funciones del Estado nacional, impactando en el modelo de gestión de los municipios. Las funciones de desarrollo económico -asociado con la necesidad de mejorar la situación social- dejaron de ser ámbitos exclusivos del gobierno nacional; por lo que podemos hablar de “una municipalización de la crisis¹ por un lado y de una apertura hacia formas potencialmente innovadoras de gestión local, por el otro”. (Arroyo, 1996: 91).

En este contexto la Provincia de Santiago del Estero, implementó el proceso de Reforma del Estado, consecuentemente con el determinado por los organismos internacionales y el Estado Nacional². Dicho proceso no solo apuntó al nivel nacional, sino que debía ser trasladada a las Provincias y a los Municipios, adquiriendo particularidades de acuerdo a cada región a donde se implementaron tales Reformas.

En Santiago del Estero, con la descentralización política y administrativa, se facultaba al Ejecutivo Provincial para iniciar el proceso en todas las áreas que se considerasen necesarias. Se propició con ello una serie de medidas -respecto a la delegación de facultades hacia los municipios-, que quedaron truncas.

Santiago es una de las jurisdicciones más postergadas de la Argentina, en la que sus finanzas se caracterizan por un bajo nivel de autofinanciamiento con una alta dependencia de las contribuciones nacionales. Esta postergación de la provincia, incidió notablemente en el comportamiento social y político tanto de la sociedad civil como de la clase dirigente caracterizada por: una base clientelar, fuertes personalismos, concentración de poderes en los Ejecutivos provinciales y municipales, reducida elite económica ligada a la clase dirigente (Tenti, 2003: 134), y sobre todo escasa y limitada

¹ El concepto municipalización de la crisis del Estado se ha contrapuesto tradicionalmente con el concepto de Descentralización, presentando dos miradas diferenciadas respecto del proceso de Reforma del Estado, es así como se hace mención a este para analizar las características de la transferencias de nuevas funciones y competencias hacia las instancias locales; ello no significa que se desconozca de los aspectos positivos que incorpora este proceso, en especial lo relacionado con la incorporación de mayores responsabilidades de la propia sociedad local en la implementación de algunas políticas públicas.

² Al respecto ver Vezzosi (2009).

participación de la sociedad civil en las políticas estatales y en el control de las cuestiones públicas.

Pretendemos mostrar que el centralismo en las prácticas políticas se ejerce en los distintos niveles de gobierno, como una dinámica que se da primero desde la Nación hacia la Provincia y luego ésta lo reproduce a sus Municipios, creando una relación radial entre los tres niveles de gobierno, sobre todo en cuanto a políticas sociales se refiere, políticas que se caracterizan por nacer en el nivel central, y pueden en ocasiones incluir iniciativas de los gobiernos provinciales, más no tienen desarrollo propio en el ámbito municipal, condicionado por las partidas presupuestarias –sirviendo eventualmente como medio de instrumentación–, su posición relativa dentro del conjunto de la administración pública en nuestro país, su escasa participación en los niveles decisionales, entre otras.

En Argentina, sólo los municipios con cierto grado de desarrollo previo y capacidad de gestión logran concretar con éxito un proyecto o programa social. Particularmente, observaremos que en Santiago del Estero la mayoría de los organismos municipales cuentan con una estructura que le permite poco margen de acción para realizar tareas que no sean las convencionales, es decir que sus ingresos se acotan a cumplir con el mantenimiento de su aparato administrativo y representativo, la prestación de los servicios tradicionales (alumbrado, barrido y limpieza) y la realización sólo de algunas obras.

En efecto, analizaremos como las políticas sociales en el nivel local se caracterizaron por ser políticas orientadas a satisfacer aquellas demandas y necesidades sociales inmediatas, coyunturales, y de una gestión vinculada a las actividades de asistencia social, directamente proporcional a su capacidad financiera e institucional, permaneciendo esta lógica aun en la actualidad.

Reforma del Estado y descentralización municipal en la Argentina

El proceso de Reforma Estructural del Estado de los años 90 incluyó la estabilización económica, políticas de descentralización, y sobre todo la reforma institucional de 1994, revalorizando las instancias municipales.

El proceso de Descentralización significó primero para las provincias y luego para los municipios, acomodarse bruscamente a

nuevas condiciones y responsabilidades de gestión, buscar fórmulas originales para enfrentar los efectos adversos de la reestructuración económica en todos los niveles y hallar caminos para aprovechar mejor los propios recursos (Falleti, 2004: 8).

Se produjo una reconfiguración del mapa de actores políticos, sociales y económicos. Consideramos que la descentralización tuvo principalmente criterios fiscalistas que buscaban el cierre de la crisis fiscal del Estado, distribuir los costos del ajuste y atender a la cuestión social desde la realidad más cercana, obligando a los gobiernos locales a hacerse cargo de situaciones no previstas. La descentralización, como política pública, se promovió sobre argumentos normativos y económicos³.

Arroyo plantea "que es así como el municipio, que se ocupaba de funciones tradicionales como el alumbrado, barrido y limpieza y de llevar a cabo una gestión casi administrativista de la ciudad, comenzó a tener un rol más activo para responder al desarrollo de la salud, vivienda, asistencia social focalizada a pobres e indigentes, producción industrial y políticas productivas y de empleo".

El municipio pasó a ser el primer filtro del conflicto (cara visible del Estado), y aunque el conflicto se origine por las políticas públicas tomadas en un nivel superior, sea este nacional o provincial, repercuten directamente en el nivel local y esta instancia se ve obligada a operar necesariamente sobre él.

En éste escenario y desde los gobiernos locales se comienzan a dar políticas vinculadas al desarrollo y que presentan características heterogéneas, algunas vinculadas a las prácticas más comunes de desarrollo endógeno, desarrollo social, importación de experiencias de desarrollo local, y otras en cambio ligadas a prácticas que lejos de procurar el desarrollo actuaba como paliativo frente a la crisis, que eran las políticas asistenciales de los municipios (Arroyo: 2003).

Esto puede significar, o no, el desarrollo de nuevas habilidades y capacidades organizacionales para el municipio. Planteamos que los diversos grados y formas del proceso de descentralización dependen tanto de la forma en que cada uno define su autonomía relativa de

³ Los argumentos normativos promueven la Democracia porque resulta del aumento de atribuciones y recursos de la población en el ámbito local; y los argumentos económicos destacan que la descentralización resulta en mayor eficiencia y eficacia en el gasto porque permite una mejor asignación y control del mismo (Smulovitz y Clemente, 2004: 39).

un nivel respecto del otro, y de la naturaleza de la política que es descentralizada, es decir si se trata de descentralización fiscal, administrativa o política⁴, y si ésta alcanzó a los niveles municipales.

Las políticas de reformas del Estado tanto en los niveles nacionales como provinciales han tendido principalmente a: la aplicación de programas de privatización, la reforma del aparato público administrativo, la concreción de políticas sociales focalizadas, la modificación de la estructura institucional, y sobre todo la relación Nación-Provincia-Municipio.

Etapas institucionales de la descentralización: revalorización del nivel municipal

La Constitución Nacional plantea existencia de dos niveles de gobierno: el Nacional y el Provincial y reconoce implícitamente la existencia de un tercer nivel de gobierno: el Municipal⁵.

Esto permitió que los municipios quedaran subordinados de hecho y de derecho a instancias superiores, las cuales reglaban las capacidades políticas, institucionales y financieras.

La reforma de 1994 aportó importantes cambios en la relación de los distintos niveles de gobierno, introdujo la constitucionalidad del sistema de coparticipación federal (Art. 75 inciso 2 de la C.N.), y en segundo término consagró expresamente el artículo 123 reconociendo de esta manera la Autonomía Municipal⁶, al igual que la Constitución de la provincia de Santiago del Estero en su artículo 204.

⁴ **Descentralización fiscal:** tiende a aumentar los recursos fiscales disponibles en los niveles subnacionales de gobierno, ya sea aumentando las transferencias de niveles de gobierno altos a otros más bajos, la capacidad de recolección de impuestos de los niveles subnacionales, o su autonomía para fijar sus bases y tasas impositivas, o para contraer deuda.

Descentralización administrativa: es la transferencia de la administración y provisión de servicios sociales desde niveles superiores de gobierno a otros más bajos.

Descentralización política: es aquella que a través de normas electorales y/o constitucionales devuelven capacidades y autonomía electorales o políticas a los niveles o actores políticos subnacionales (Smulovitz y Clemente, 2004: 41).

⁵ Artículo 5 de la Constitución Nacional.

⁶ "Cada provincia debe dictar su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido, en el orden institucional, político administrativo, económico y financiero" (artículo 123 CN).

El artículo 75 inciso 2 permitió ajustar el texto normativo constitucional a una práctica de distribución fiscal vigente desde 1935, eliminando de esta forma una fuente de incertidumbre jurídica. Estos cambios dieron carácter constitucional al Municipio (Smulovitz y Clemente, 2004: 42).

Observamos que las modificaciones introducidas en el artículo 123 han tenido un doble resultado, por un lado el reconocimiento formal de la autonomía municipal y por el otro, el grado y extensión de esa autonomía depende de las atribuciones que cada Constitución Provincial, a través de sus leyes orgánicas, le otorga a sus niveles inferiores.

Es así que los alcances de la autonomía política y fiscal quedan librados a las condiciones político-institucionales que se presentan en cada provincia, que tampoco garantiza los niveles de recursos que corresponde a los municipios debido al carácter federal de las instituciones argentinas y porque el artículo 75 inciso 2 de la Constitución sólo alude a la participación de los actores nacionales y provinciales en la coparticipación.

El diseño institucional de 1994 reconoce la autonomía municipal pero no garantiza su alcance. Esta institución es reconocida tradicionalmente, como proveedora de servicios.

Es decir, "por un lado se produce una suerte de revitalización de la esfera local, y por otro, el municipio aparece como un punto de condensación de la fragmentación social, de la protesta, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos" (García Delgado, 1996: 14).

Descentralización política administrativa y financiera en Santiago del Estero

A partir de la reforma de 1994 de la C.N., los municipios detentan una jerarquía autonómica (art. 123). Esto significa competencias propias reconocidas por el poder constituyente y ya no más competencias municipales originadas en una delegación de facultades por parte del Estado provincial (municipios autárquicos).

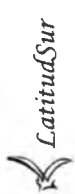
La autonomía significa que un municipio tendrá dentro del marco de su competencia territorial y material, facultades en distintos órdenes: institucional, político, administrativo y económico-financiero.

En el orden institucional supone la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia Carta Orgánica. Respecto a esto,

las provincias entendiendo las realidades locales, podrán determinar qué municipios detentarán esta facultad y cuáles no (autonomía plena o semiplena).

Observamos que en el ámbito local, la C.P. de Santiago del Estero, en su título V establece el Régimen municipal y específicamente en su capítulo I (desde los artículos 204 al 206), hace referencia a la autonomía y categoría de los municipios, organiza su régimen municipal teniendo en cuenta el número de habitantes de cada población, su desarrollo y posibilidades económicas financieras, describe la duración del mandato de sus autoridades (Intendente y Concejales), entre otras cuestiones. Las categorías municipales se establecieron teniendo en cuenta los factores antes mencionados y se dividen en: municipios de primera, de segunda, de tercera y comisiones municipales. En el capítulo II (artículos 207 al 218) hace referencia al gobierno municipal de acuerdo a cada categoría establecida, la facultad de elegir sus propias autoridades y el modo de destitución de las mismas y su sistema electoral (autonomía política e institucional de cada municipio según su categoría)⁷. El capítulo III, desde sus artículos 219 al 220, se refiere a las competencias y atribuciones de estos (autonomía administrativa), importa la potestad de prestar servicios públicos, encarar obras públicas, ejercer el poder de policía y demás actos de administración local sin interferencia de autoridad de otro orden de gobierno, como por ejemplo el provincial. El capítulo IV, en sus artículos 221 al 222, se refiere a los recursos municipales (autonomía financiera), principalmente comprende las atribuciones relacionadas con la imposición de tributos (impuestos, tasas y contribuciones) y su recaudación a fin de autofinanciarse, y por último en el capítulo V hace referencia a la Intervención Municipal. Solo con algunas modificaciones, básicamente estos artículos continúan señalando lo comentado desde la Reforma Constitucional del 94.

Las constituciones provinciales no pueden asegurar ningún otro régimen municipal que no sea autónomo en razón de lo dispuesto



⁷ Aclaremos que solo los municipios determinados como de primera categoría, poseen Carta Orgánica, y son solo cinco los municipios que están facultados para dictar la misma. Los de Segunda, Tercera y las Comisiones Municipales se regirán por una Ley Organiza de Municipalidades que data del año 1987, y que actualmente resulta obsoleta para reglar las nuevas exigencias que deben de afrontar los municipios en Santiago del Estero.

por los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional (Frías, 1996). Por lo tanto, los órdenes jurídicos provinciales están obligados a reconocer la autonomía de sus municipios y a fijar las pautas para determinar el alcance y los contenidos de dicha autonomía, teniendo en cuenta las particularidades propias de cada lugar.

Depende de la realidad de cada municipio para utilizar un criterio de autonomía plena, esto es cuando se faculta a este organismo a darse sus propias normas, autoadministrarse, autofinanciarse y elegir sus autoridades; o de autonomía semiplena que confiere atribuciones en el orden político, administrativo y financiero, más no en el institucional, es decir, no se le otorga al municipio la atribución de dictar su propia carta orgánica, como explicamos con anterioridad.

Si bien la autonomía de los gobiernos municipales argentinos no siempre fue reconocida, la Constitución Nacional la incorporó recién en 1994, logrando efectividad cuando es receptada por las Constituciones y Leyes provinciales (aunque recordemos que la Constitución de Santiago del Estero ya la había incorporado anteriormente a la Reforma del 94).

Determinamos entonces, que las diferencias en la autonomía municipal dependen de la existencia de algún grado importante de autonomía financiera, es decir de la capacidad del gobierno local para manejarse con sus propios recursos o bien, de que su dependencia de recursos de otros niveles no afecte su capacidad para ejercer las otras dimensiones de su autonomía.

Este tema indica que el gobierno local se define dentro de un sistema de relaciones con los otros dos niveles del Estado: El Nacional y El Provincial, con base en la distribución de atribuciones, y particularmente, de recursos entre esos niveles. Esa distribución hace referencia justamente, al grado descentralización de la organización estatal como un todo, "los procesos de Descentralización ubican a las relaciones intergubernamentales en algún punto del continuo que va de un gobierno central absolutamente autónomo a gobiernos subnacionales absolutamente autónomos" (Falleti, 2001: 21), de ahí los diversos grados en los procesos de descentralización.

Consideramos que el principal vínculo entre estos dos órdenes de gobiernos (Provincia-Municipio) lo constituye la coparticipación de impuestos⁸ (Art. 222, Const. Provincial). Este artículo establece

⁸ Es el procedimiento mediante el cual se reparten proporcionalmente entre las esferas de gobierno, aquellos tributos que crea y recauda la Nación, pero

de manera expresa que las Municipalidades también dispondrán de los fondos coparticipables nacionales y provinciales en la proporción que fije la Ley Convenio entre el Estado Provincial y los Municipios, cuyos criterios de distribución se efectuarán teniendo en cuenta, las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando aspectos objetivos de reparto de manera equitativa, solidaria dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades.

Ahora bien, según datos de fuentes oficiales⁹, en los 90 la cantidad de recursos transferidos por la Nación a las provincias por coparticipación federal había aumentado lo cual permite suponer que los recursos disponibles por los municipios debió haber aumentado en proporciones similares a las registradas por los niveles provinciales, sin embargo la diferencia en el promedio de recursos per cápita que perciben las provincias y los municipios fue significativa¹⁰.

Los informes establecidos por el Ministerio de Economía de la nación, establecen que, buena parte de los recursos que la nación transfirió a la provincia fue retenido en el nivel provincial, y si bien es cierto que la provincia no está obligada a transferir a los municipios más de lo que se establezca en los acuerdos de coparticipación primaria¹¹, también es cierto que la diferencia entre lo gastado en el nivel provincial y en el nivel municipal permite inferir el moderado alcance que adquirió la descentralización de recursos hacia el nivel municipal en este periodo.

que constitucionalmente pueden o deben ser establecidos y percibidos por los gobiernos locales.

⁹ Ministerio de Economía, Subsecretaría de Programación Regional, Informe Económico Regional en "Coparticipación de recursos entre provincias y municipios", 1999.

¹⁰ Los recursos provinciales en Santiago (en millones de pesos) eran de 771.368, transferidos a los municipios 94.886, representando recursos en porcentajes transferidos un 12,3. Ministerio de Economía, Subsecretaría de Programación Regional. Informe Económico Regional. "Coparticipación de recursos entre provincia y municipios", 1997.

¹¹ El mecanismo de distribución primaria es el que establece el monto de los recursos financieros que las provincias destinan a los municipios, y el mecanismo de distribución secundaria es el que establece de qué manera y sobre la base de qué criterios esos recursos se distribuyen entre los municipios de una provincia (Frías: 1996).

Redirección de roles y competencias municipales en las políticas públicas

El proceso de diseño y ejecución de políticas públicas a nivel local es parte de las funciones que se atribuyeron a los municipios durante el proceso de Reforma del Estado. Estas políticas fueron la expresión contradictoria de un sistema de asistencia social pronto a colapsar por la falta de presupuesto suficiente y la explosión de la demanda.

Sostenemos que generalmente la descentralización de recursos permite ejecutar el gasto de forma más eficiente y de esta manera distinguimos mejor las necesidades de la población hacia las cuales se destinan tales recursos. Por ello es de esperar que la descentralización haya impactado en la estructura del gasto (Smulovitz y Clemente, 2004: 52). Al respecto ya expresamos que en los últimos años se produjo una importante transferencia de recursos hacia el nivel provincial y una transferencia en menor medida hacia los municipios, sin embargo las provincias han tendido a retener y no descentralizar hacia los municipios un significativo porcentaje de los recursos que perciben¹². Durante esos años, los rubros, educación, salud pública y previsión social siguieron siendo los componentes más significativos del gasto social.

Teóricamente la participación del gasto social en el total del gasto público, durante el proceso reformista, tendría que haber adquirido una gran relevancia, sin embargo en este periodo el gasto social sufrió sólo modificaciones menores¹³. Aun cuando en éste periodo, la participación global del gasto social en el PBI no tuvo grandes alteraciones, hubo en esos años una importante modificación que transformó significativamente la forma en que se distribuyó dicho gasto en los distintos niveles de gobierno. Entre los años 1990 y el 2001, mientras el gasto social de la Nación se redujo a un 9 %, el de la provincias aumentó un 8 %, y el de los municipios un 1 % (Ministerio de Economía, 1990-1999).

La tendencia hacia la descentralización de recursos que se verificó hacia las provincias y en menor medida hacia los municipios,

¹² Entre los años 1990 y 1999 el gasto público social aumentó un 68%, sin embargo su participación en el PBI aumento solo un 3% (Clemente y Smulovitz, 2004: 52).

¹³ Es de destacar que la inflexibilidad del componente educación y previsión social, limita las oportunidades para reasignar gastos dentro del gasto social total.

también se verificó en la distribución del gasto social. En este caso también los mayores beneficiarios de la descentralización del gasto fueron las provincias, y en menor medida los municipios¹⁴.

Con respecto al gasto social a nivel municipal, en los 90 estos gastaban el 17,5 % de los recursos destinados a la promoción y a la asistencia social, y en 1999 estos rubros disponían de un 25,1 % de los mismos¹⁵. Este aumento estuvo directamente relacionado a la ejecución de los programas focalizados para la población con N.B.I. y grupos vulnerables en general.

De acuerdo con lo expresado sostenemos que en Santiago del Estero, el adelanto y progreso de las capacidades municipales –propias del proceso de descentralización de funciones en el periodo estudiado– dependió de la forma de trabajo y gestión a la hora de ejecutar esos recursos, provenientes sobre todo de los programas de promoción y asistencia social. Estos pasaron a considerarse como el principal recurso adicional manejados por los municipios de manera descentralizada, que además de ser poco significativo con respecto al gasto total del periodo, solo se concretaron en aquellos municipios de la provincia que gozaban de una autonomía plena, con cuadros y equipos técnicos capaces de gestionar la heterogeneidad y diversidad de mecanismos tan diversos como programas existieron.

Conclusiones finales

El proceso de Descentralización de funciones en los 90, se extendió hacia el Estado Provincial, quien en su afán de esquivar los ajustes impuestos, fue tomando medidas que significaron el traslado de este (ajuste) hacia los municipios, retaceando la coparticipación o transfiriendo nuevas tareas en este nivel, a veces sin recursos financieros correspondientes y frente a una realidad que azota a los municipios santiagueños hasta la actualidad, como lo es la escasa capacidad tanto institucional como de gestión de éstos organismos.

En lo formal consideramos que no es suficiente con la proclamación de una Autonomía municipal, es necesaria la incorporación

¹⁴ Entre los años 1990 y 1999 las provincias aumentaron su participación en casi todos los rubros que componen los gastos sociales; educación, salud, vivienda, promoción y trabajo.

¹⁵ Ministerio de Economía de la Nación (1990-1999), en “Descentralización, política sociales y participación democrática en argentina”, 2004: 57.

de garantías institucionales que aseguren su efectividad frente a los demás poderes constituidos. La autonomía municipal y la posibilidad de cumplir un papel relevante en el desarrollo local, están asociados de manera particular con su capacidad institucional y financiera. La posibilidad de contar con recursos suficientes para el desarrollo de sus acciones, de reglar sus propias disposiciones y no depender de una norma que le es impuesta, o para obtener esos recursos en forma autónoma. Estos son elementos centrales que definen las posibilidades de un municipio, y sobre todo para responder a las expectativas de la población local.

La descentralización municipal de los noventa en Santiago del Estero se caracterizó por la forma en que la provincia fijó los alcances y el tipo de descentralización permisible. El diseño institucional de la reforma constitucional del 94 garantiza la autonomía municipal pero no reconoce su alcance, por lo tanto el proceso descentralizador hacia la esfera municipal dependió de las condiciones y prácticas políticas del gobierno provincial.

Este proceso estuvo altamente ligado al factor económico y financiero, esto es el grado de dependencia de los municipios a las transferencias provincial, generando con ello limitaciones específicas en las capacidades de gestión, habilidades y desarrollo de los municipios de cara a las nuevas funciones y competencias instauradas y requeridas en el periodo mencionado. Condicionando de esta manera la flexibilidad del gasto necesario para adecuar las políticas públicas a las necesidades de la población local.

Entendemos que la limitación de recursos por parte de las instancias superiores sigue dejando como deuda un verdadero proceso de descentralización municipal y por consiguiente una fuerte dependencia al gobierno provincial, debido a la escasa incidencia que tienen sus recursos propios y genuinos dentro del total de los ingresos municipales. La descentralización de recursos sigue llegando al nivel municipal en forma atenuada, la falta de una verdadera descentralización y transferencia de recursos humanos, materiales y técnicos (directamente proporcional a la transferencia de responsabilidades y tareas), resulta una contradicción importante en éstos procesos, ya que la misma lógica se traslada hacia las instancias de participación y control social que se pretende implementar actualmente, como condicionante de transparencia en diversos programas nacionales y provinciales, sobrecargando nuevamente al municipio.

Con la investigación realizada no se pretendió alcanzar resultados acabados, de hecho consideramos que el impacto de Reforma del Estado en el nivel municipal durante el periodo de los noventa fue múltiple, y si bien generó un conjunto de nuevas oportunidades trajo nuevos problemas para los cuales muchos municipios en Santiago aun no se encuentran preparados.

Bibliografía

- Arroyo, Daniel (1996), "Políticas sociales municipales y modelos de planificación en la Argentina" en "Hacia un nuevo modelo de Desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local", disponible en la web www.trabajodiversidad.com.ar
- _____ (2003), "Los ejes centrales del Desarrollo local en la Argentina", disponible en la web www.idel.gov.ar
- Clemente, Adriana y Smulovitz, Catalina (2004), "Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina", en IIED, América Latina publicaciones.
- Constitución Nacional Argentina.
- Constitución Provincial de Santiago del Estero.
- Falleti, Tulia (2001), *Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos de la relación entre Nación y provincias y el escenario institucional de las nuevas relaciones intergubernamentales*. Buenos Aires. UTDI/WWC.
- _____ (2004), en "Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina", IIED, América Latina publicaciones.
- Frías, Pedro (1996), *El federalismo argentino: Introducción al Derecho Público Provincial*. Editorial Depalma. Buenos Aires.
- García Delgado, Daniel (1996), *Crisis de representación y nueva ciudadanía en la democracia argentina, tiempos de cambios*. Buenos Aires. Ed. San Pablo.
- Ley Orgánica de Municipalidades (1987), Santiago del Estero. Boletín Oficial de la provincia, ley N° 5.590.
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos (1999), Secretaría de Programación Económica y Regional, diez años en la relación fiscal Nación, Provincias y Municipios. Buenos Aires. Tomo II: Municipios.
- Ministerio de Economía, Subsecretaría de Programación Regional, Informe Económico Regional en "Coparticipación de recursos entre provincias y municipios", 1999.

Tenti, María Mercedes (2003), "La gestión política de la reforma del Estado santiagueño en los noventa", en *Política y Gestión*. Volumen 6. Edición Homo Sapiens.

Vezzosi, José Vicente (2009), "La década de los noventa en Santiago del Estero: condicionamientos, características y consecuencias de la Reforma del Estado", en *Neoliberalismo y crisis del Estado en la Argentina de los noventa*, Buenos Aires, CEINLADI.