

### **Del centro a la periferia, del nivel nacional al municipal: análisis del proceso de descentralización fiscal y económica en Loreto, Santiago del Estero, 1993-2003.**

Autora: Erika Lencina

Institución: Centro de Historia Argentina y Americana, Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, UNLP-CONICET

Correo-e: [erikalencina@hotmail.com](mailto:erikalencina@hotmail.com), [erikalencina17@gmail.com](mailto:erikalencina17@gmail.com)

#### **Resumen:**

La literatura política y administrativa que debate acerca de la descentralización municipal producida en los noventa, da cuenta de que el caso argentino efectivamente mostró un sostenido proceso de descentralización administrativa y fiscal hacia las instancias inferiores de gobierno, sin embargo, también deja entrever que esto dependerá de cada caso analizado. El foco de interés que guía este trabajo está centrado en el análisis de la política pública de descentralización municipal que se dio en el marco de los procesos de reforma del Estado durante los noventa en el municipio de Loreto, provincia de Santiago del Estero. En este caso particular, se dará relevancia a la dimensión de descentralización fiscal y económica hacia el municipio, para observar el impacto que tuvo en el desenvolvimiento de las capacidades administrativas del gobierno local, y si efectivamente significó el aumento de atribuciones y competencias promovidas y prometidas en el discurso neo-liberal del período. La metodología utilizada en este trabajo se basa en entrevistas a informantes clave en el nivel municipal (no hay datos cuantitativos disponibles en la ciudad).

#### **1- Introducción:**

Las propuestas y políticas tendientes a la descentralización de funciones y competencias hacia las esperas locales y/o regionales, formaron parte de un discurso que data desde los setenta, pero es a partir de los noventa en donde cobra relevancia por la reforma del estado nacional. Básicamente en esta década, 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.

A partir de este proceso de cambios, la preocupación por el desenvolvimiento institucional y las bases de representación de las instancias municipales, adquirió notable importancia debido principalmente a: la reducción del gasto público y la retención de la coparticipación por parte del nivel intermedio de gobierno. El proceso imprimió un notable cambio en la relación del Estado y la sociedad local, marcado por un ajuste estructural que fue trasladándose hacia los niveles subnacionales de gobierno. La descentralización estatal y la reforma administrativa se constituyeron en elementos normativos claves que justificaron el traspaso de este ajuste. Debido a la amplia heterogeneidad en la situación institucional de los municipios argentinos, coincidimos con los diversos autores, que dependerá de cada caso de estudio, para dar cuenta de las realidades institucionales en cada municipio y su vínculo con la provincia.

A partir de la intervención federal en la provincia de Santiago del Estero<sup>1</sup> se hicieron efectivas una serie de reformas que venían perfilándose anteriormente desde otras gestiones de gobierno provincial. Finalizada la intervención, y mediante elecciones democráticas, Carlos Juárez llega nuevamente a la gobernación de la provincia, y en lo que sería la década de sus últimas gestiones. Basado en una autoridad centralizada, el *juarismo* fue una fuerza política que gobernó la provincia durante cincuenta años (Vommaro, 2009:90), ya sea en sucesivas o discontinuas oportunidades políticas y cargos en diferentes organismos.

Bajo este orbita, nos proponemos analizar la configuración política y fiscal de la provincia y el municipio de Loreto en el contexto de la reforma del estado nacional y las reformas del estado provincial. Partimos de considerar que la coparticipación de recursos en la provincia, es la principal relación financiera entre las dos esferas subnacionales de gobierno, y por lo tanto, el municipio se encuentra condicionado por las formas en que el gobierno provincial fija su alcance.

La selección para el estudio de caso, el municipio de Loreto, se basa fundamentalmente en tres aspectos: a) la manifiesta incidencia que tiene la gestión pública en las zonas periurbanas y rurales del departamento Loreto, b) la existencia de un vasto número de organizaciones de la sociedad civil; y c) el desfasaje entre los límites formales de administración municipal (artículo 1° de la Ley N° 5.590, llamada Ley Orgánica de

---

1 El interventor federal fue Juan Schiaretto, funcionario nacional de Carlos Menem, proveniente del "riñón" político de Domingo Cavallo. Entre 1993 y 1995, se intervinieron los tres poderes del estado provincial, los consejos deliberantes y los ejecutivos municipales (incluido Loreto), salvo Santiago y La Banda.

Municipalidades) y la provisión de ciertos servicios a partir de la demanda de la población periurbana y rural.

En primer lugar realizaremos brevemente algunas aclaraciones conceptuales que guían el trabajo: la descentralización y sus diferentes dimensiones, con especial atención a la dimensión financiera y fiscal.

Posteriormente describiremos el marco político en el que se inserta la descentralización fiscal en la provincia, y las formas de vínculo que se desarrollan entre ésta y el municipio

En tercer lugar, analizaremos la configuración de los actores intervinientes en el proceso de descentralización fiscal de la provincia al municipio de Loreto. Por último, se realizarán algunas reflexiones finales que muestran los principales hallazgos a partir del vínculo emergente del proceso de descentralización fiscal entre la provincia y el municipio.

## **2- Aclaraciones conceptuales generales:**

Tomando la clasificación de Faletti (2004) y Ozslak (2001, s/f), consideramos a la descentralización como un proceso conformado por políticas públicas en donde se transfieren, recursos, responsabilidades o autoridad, desde el nivel nacional de gobierno hacia los niveles subnacionales de gobierno, y como política pública ha sido promovida sobre la base de criterios normativos y económicos. Así encontramos diversos grados y formas del proceso de descentralización, que depende tanto de la *forma* en que cada uno define su autonomía relativa de un nivel respecto del otro como de la naturaleza de la política que es descentralizada: *descentralización fiscal*, *administrativa*, *política* y otros autores agregan *funcional*, ésta última asociada con la transferencia de funciones y servicios hacia el municipio (Manzanal, 2005; Villarreal, 2007: 53)

La *descentralización fiscal* es la referida al aumento (asignación) de los recursos de las esferas superiores de gobierno hacia las inferiores. La *descentralización administrativa* se refiere a administración y provisión de servicios sociales desde niveles superiores de gobierno a otros más bajos, y la *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 (Faletti, 2004:21)

Si bien consideramos que las dimensiones descritas poseen características y formas propias de aplicación, advertimos que las cuatro son vinculantes entre sí, y no se puede analizar a una sin la consideración de la otra. Por lo expuesto, nuestro análisis prestará

atención a la dimensión fiscal de este proceso, lo cual al mismo tiempo, nos dará cuenta de la relación que se imprime entre estas dos esferas de gobierno (provincial y municipal).

Al respecto observamos que la descentralización tuvo principalmente criterios fiscalistas, que buscaban distribuir los costos del ajuste, con la pretensión de atender a la “cuestión social” desde la realidad más cercana, respaldados por elementos normativos. A principios de la década, hubo un notable aumento en la recaudación de los impuestos coparticipables que beneficiaron a las provincias, constituyéndose en un escenario potable para que el gobierno nacional le adjudique mayores responsabilidades a las mismas (Faletti, 2013: 159).

Sin pretender entrar en el debate del concepto, ya que el mismo excede el trabajo realizado, observamos la existencia de dos interpretaciones acerca del él, claramente contrapuestos. Por un lado están los promotores del proceso, que argumentan las ventajas y oportunidades que su aplicación traerían a las esferas locales, y por otro lado, están los trabajos e investigaciones que guardan una mirada másescéptica acerca del mismo, y el peligro en el que se podría llegar a caer en el caso de que de éste proceso emerja su otra cara: la centralización. El debate resulta amplio y extenso, por lo que en esta oportunidad, nos situaremos en la instancia de considerar -como la mayoría de los autores- en que el estudio de caso resultaría vital para el análisis de dicho proceso, ya que no debe hablarse de un único proceso de descentralización, sino de tantos procesos como regímenes locales hubo.

### **3- Escenario político provincial y municipal:**

Es necesario la recuperación de variables y factores históricos (O'Donnell, Iazzetta y Quiroga, 2011) para reflexionar acerca de los procesos actuales. Por eso, comenzamos por analizar el contexto en el que se produce el ajuste y la reducción de la coparticipación.

A partir de la asunción al gobierno de Carlos Menem, Argentina comenzó a experimentar un sostenido proceso de reforma del Estado. Con la sanción de las Leyes 23.696 y 23.697 en el año 1991, se puso en marcha la denominada Reforma del Estado y de Emergencia Económica (Llairo, 2008: 18).

De esta manera se habilitaba al ejecutivo nacional a actuar, entre otros aspectos, en tres cuestiones fundamentales del proceso reformador de los noventa: las privatizaciones de las empresas estatales, la desregulación de la economía y descentralización

administrativa, que significó en algunos casos, el ajuste del gasto público (despido masivo de trabajadores de la administración pública). La apertura comercial y financiera llevó a competencias asimétricas, eliminando la protección arancelaria de la economía doméstica dando preeminencia al capital extranjero sobre el nacional.

La reforma neoliberal del Estado consistía en disminuir su acción interventora, sobre todo en los procesos económicos para permitir la entrada al mercado como un nuevo actor capaz de generar los precios ligados al crecimiento y la modernización (Forcinito y TolónEstarellés, 2009).

Esta fue la escena en la que se impulsó un programa económico apoyado por los grandes grupos locales, extranjeros, y acreedores como el Banco Mundial y el FMI (Azpiazu y Basualdo, 2004; Basualdo, 2006).

Los efectos de la Reforma fueron heterogéneos en el país, en Santiago del Estero tuvo connotaciones que la diferenciaron del resto. En 1993 el por entonces gobernador de la provincia, Carlos Mujica presentó la renuncia (coaccionado por un juicio político por diversa causas, ver y ampliar en Tenti, 2003: 35) y en su lugar asumió Fernando Lobo.

La crisis representativa y fiscal en la provincia instaló un clima hostil y de incertidumbre en la sociedad santiagueña. A tal punto que la imposibilidad de planificar y ejecutar políticas sociales era clara y notoria. El miedo y la incertidumbre de la clase política local frente a los probables costos políticos y sociales que traería aparejada la disminución del aparato estatal, era grande, pero más desmesurada aún era la posibilidad de que los recursos políticos y económicos estatales se redujeran, impactando en la distribución para sus adeptos políticos. La supuesta manera de enfrentar la crisis de la provincia (económica, política y social), era consiguiendo fondos de nación, debiéndose determinar una ley que se adecue a los preceptos que se venían propagando en cuanto al ajuste, y en este acaso para “afrontar” los sueldos adeudados y el despido de muchos empleados públicos. Esta lectura de los funcionarios sobre la situación que vivía la provincia, se convirtió en la justificación del ajuste en ella.

Con claros condicionamientos nacionales frente a una posible intervención federal en la provincia y con la imposición que debía sancionarse una ley de Reforma del Estado provincial, el 13 de diciembre de 1993 se sanciona la Ley N° 5.986 (denominada “Ley Ómnibus”). Esta ley consistía básicamente en la adhesión de la provincia a los lineamientos, leyes y decretos nacionales sobre reforma del Estado y emergencia económica. Basada ella en: conceptos de desregulación, descentralización, privatización

y delegación de facultades legislativas al Ejecutivo provincial, establecía entre otras cuestiones, la disponibilidad de todo el personal del Estado provincial y el cese del personal que no haya alcanzado a la fecha de la ley, un año de antigüedad desde el momento de su designación.

Santiago del Estero se vio atravesando una de las mayores crisis de representatividad: un gobernador que renunciaba frente a la grave situación socioeconómica en puerta (Aldo Mujica), un vice gobernador que se hacía cargo (Fernando Lobo), tomando decisiones apresuradas para paliar la crisis heredada e ir en busca de ayuda nacional a cualquier precio, un poder judicial totalmente desprestigiado, etc. Las protestas de la mayoría de los sectores fueron amplias frente a esta ley de ajuste, lo que implicó un gran estallido social conocido con el nombre de “Santiagueño” (Saltalamacchia, y Silvetti 2009). Seguidamente a estos sucesos, se produce la Intervención Federal (Juan Schearetti, 1993/1995), el ejecutivo municipal de Loreto, Fermín Peralta (1991-1995) pasó a considerarse como un simple ejecutor de las disposiciones de la intervención. Recordemos que se intervinieron los tres poderes del estado provincial, la mayoría de los municipios, y los consejos deliberantes de éstos.

Al respecto expresa el intendente *“A partir del 1993, por dos años funcioné sin consejo, a mí no me encontraron nada que objetar, ni irregularidad, ni nada. Me dieron continuidad. Fuimos 4 o 5 los que quedamos porque el resto fueron intervenidos”* (Fermín Peralta, intendente de la municipalidad de Loreto, gestión 1991/1995)

La intervención federal en la provincia concluye en el año 1995, y luego de las elecciones efectuadas en la provincia, asume Carlos Juárez en lo que sería su cuarto mandato.

En esta oportunidad, se eligen también a los intendentes municipales en todo el territorio de la provincia, quedando electo en el municipio en cuestión, Ramón Sánchez (1995-1999) el cual provenía de una línea dentro del justicialismo opositor a Carlos Juárez. El intendente electo era parte del “riñón” de Ángel Bagli, un histórico político local que ocupó diversos cargos en la función pública dentro del partido justicialista y bajo la órbita de Carlos Juárez. En esa ocasión Bagli participó en la contienda electoral, junto a quienes los medios locales llamaron años más tarde como un *“político de laboratorio”*, haciendo referencia al candidato de la intervención menemista, Enrique Bertolino (Nuevo Diario, 20 de Septiembre de 2004). La relación entre Ramón Sánchez y Ángel Bagli resulta clave para explicar –en las páginas siguientes- algunas de las

causas que desencadenaron una de las huelga de hambre más importantes de la provincia.

La descentralización política y administrativa facultó 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. Descentralización que significó la otra cara de la misma moneda, y, en la cuestión municipal, habilitó al ejecutivo provincial al manejo discrecional en la principal relación financiera entre un municipio y la provincia: la coparticipación.

En palabras del intendente municipal del periodo, *“la coparticipación estaba limitada a la relación que tenías con Juárez, como vivíamos en un autoritarismo te la retenían y de ahí te venían los paros. Inclusive llegamos a esconder mercadería que venía de nación para otros municipios, porque los intendentes pertenecían a otro palo político del gobernador. No se podía gestionar nada por la provincia”* (entrevista a intendente municipal: Ramón Sánchez. Gestión: 1995/1999).

Hacia el año 1996, el municipio poseía una deuda con sus empleados, la que fuera heredada de la gestión anterior (intervención de Juan Schearetti). La deuda era de sueldos, aguinaldos y otros conceptos<sup>2</sup>. Los obreros y trabajadores municipales de Loreto, comenzaron a sentir los costos del ajuste. *“La huelga de hambre yo la heredo por el gobierno anterior, la crisis era fuerte en el 95, dos coparticipaciones me alcanzaba para pagar un mes de sueldo, la recaudación bajísima, más las deudas. Entro yo con cinco meses de atraso de sueldos a pagar”* (Intendente municipal Ramón Sánchez).

En un clima de incertidumbre económica, y antes de llegar a la medida que tomaron los gremialistas y curas, según algunos representantes *“Hubo numerosas reuniones conciliatorias con el departamento ejecutivo, pero no se logró llegar a un acuerdo. No se hicieron efectivos los compromisos asumidos por el departamento ejecutivo en realizar pagos parciales, ni las promesas de la provincia en normalizar los sueldos”* (Entrevista al secretario general de Unión de Obreros Municipales, diario El Liberal, 27 de Agosto de 1996). Después de varios intentos, la posibilidad de una medida (huelga de hambre) que revestía el carácter de protesta en el escenario público, representó un elemento que ponía en entredicho la aparente inquebrantabilidad del discurso

<sup>2</sup> La deuda abarcaba desde septiembre de 1995 (periodo de la intervención federal de Menem), más los sueldos de Junio y Julio del 96. Y algunas otras diferencias salariales retroactivas a Enero de ese año. Sumado a la falta de aportes a los diferentes servicios sociales como el IOSEP, caja de jubilaciones, retenciones comerciales, aportes a instituciones aseguradoras, entre otras (Nuevo Diario. 2/09/96).

hegemónico de componentes neoliberales en la provincia, fundamentados en el traslado del “ajuste estructural”, y cuyo antecedente material era la *Ley Ómnibus*. Caracterizado por una fuerte base clientelar, Carlos Juárez abrió el juego a los nuevos actores que sustentarían su permanencia en el poder, ligado fundamentalmente al sector económico de la provincia, creando un paralelismo -con lo que Basualdo (2006) llamó “*comunidad de negocios*”- con la economía de la Argentina de los noventa.

Esto llevó, entre otras cosas, a disminuir el grado de autonomía de la provincia, lo cual produjo paradójicamente por un lado la entrada a un nuevo actor, el económico -debido a su notable y creciente influencia decisiva en las cuestiones públicas-, y por el otro el desmesurado aumento del personalismo juarista y el “*estilo mágico de hacer política*” (O’Donnell 2012:11). Con los poderes legislativo y judicial dependientes del Ejecutivo, no le fue difícil encarar la salida que efectivizarían sus decisiones. Lejos de parecer que la reforma de la intervención federal cesaría, la misma no solo continuó sino que se profundizó.

En el caso de Santiago del Estero las reformas estuvieron orientadas especialmente hacia la descentralización, privatización de organismos y empresas estatales y a la reducción de la administración pública provincial (Tenti, 2003, 2005). La mirada de estas reformas apuntaban a una dirección de ajuste, reduciendo las erogaciones del Estado provincial y permitiendo a la vez el ingreso de divisas a través de otras fuentes de financiación distintas a las nacionales o a las impositivas generadas en la provincia.

#### **4- Configuración de actores intervinientes en el proceso de descentralización fiscal: provincia y municipio.**

A partir de la reforma de 1994 de la Constitución Nacional, los municipios detentan un status autónomico (art. 123) que significa la posesión de competencias propias reconocidas por el poder constituyente, y no como una simple delegación de facultades por parte del estado provincial. Se suponía entonces que el municipio tendría dentro del marco de su competencia territorial y material, facultades en distintos órdenes: institucional, político, administrativo y económico-financiero. En el orden institucional suponía la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia Carta Orgánica.

Respecto a esto, las provincias entendiendo las realidades locales, podían determinar qué municipios detentarían esta facultad y cuáles no (autonomía plena o relativa)<sup>3</sup>. A

<sup>3</sup>Si bien los procesos de descentralización y las categorías *autonomía* y *autarquía*, guardan divergencias que escapan al trabajo, creemos que la referencia al concepto de

continuación presentamos un cuadro que da cuenta de la situación política e institucional de los municipios en Santiago del Estero, y dónde se ubica en él el municipio de Loreto.

Categoría	Nº de Hab.	Municipios	Carácter	Legislación	Autoridades	Control
Primera	+ de 20.000	Sgo. del Estero, La Banda, Termas R. Hondo, Frías y Añatuya	Autónomo	Carta Orgánica	Intendente y Concejo Deliberante	Tribunal de Cuentas Propio
Segunda	+ de 10.000	Quimilí, Fernández, <b>Loreto</b> , Clo domira y Monte Quemado	Autárquico	Ley Orgánica	Intendente y Concejo Deliberante	
Tercera	+ de 2.000		Autárquico	Ley Orgánica	Intendente y Concejo Deliberante	
Comisión Municipal	Hasta 2.000		Autárquico	Ley Orgánica	Comisionado Municipal	

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Constitución de la provincia de Santiago del Estero antes de su última reforma de 2005.

Las constituciones provinciales no pueden asegurar ningún otro régimen municipal que no sea el autónomo, ello en razón de lo dispuesto por los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional (reforma del año 94). 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 (Clemente y Smulovitz, 2004).

---

autónoma y autarquía municipal, es necesario para explicar el régimen político dentro del cual se inserta el proceso descentralizador.

Si bien la autonomía de los gobiernos municipales argentinos no siempre fue reconocida, la Constitución Nacional la incorporó recién en 1994, logrando efectividad cuando fue receptada por las Constituciones y Leyes provinciales, aunque la mayoría de las Constituciones Provinciales ya la habían incorporado anteriormente a la Reforma del 94 (Iturburu, 2000). De acuerdo a lo expuesto, las provincias al organizar el régimen municipal al que están obligadas a asegurar, no tenían prefijado un régimen único. Observamos en el cuadro que, de acuerdo al Art. 205 de la Constitución provincial, *“el régimen municipal será organizado teniendo en cuenta el número de habitantes de cada población o su desarrollo y posibilidades económico financiera”*

Es decir que la provincia, en razón de las realidades de cada municipio, podía utilizar *“criterios de desarrollo”*, traducidos en criterios discrecionales, que le daban a cada municipio una categoría (artículo 206 Constitución Provincial), con posibilidades limitadas en el caso de que se rijan por la Ley Orgánica de municipalidades.

Los argumentos establecidos en la constitución provincial aducían que es la provincia la que faculta al municipio a darse sus propias normas, a elegir sus autoridades, autoadministrarse y autofinanciarse. Estos son los municipios de primera categoría, los que poseen Carta Orgánica Municipal. En cambio, el resto de los municipios de la provincia, entre los que se encuentra Loreto, si bien poseen la facultad otorgada por el estado provincial para elegir autoridades y administrar sus recursos, no poseen la facultad de establecer sus normas. Están regidos por una ley (Ley N° 5590, arriba descripta), que los condiciona en el plano institucional, es decir, no se le otorga al municipio la atribución de dictar su propia carta orgánica.

Al respecto establecemos que las diferencias en las *autonomías municipales*, dependían de la existencia de algún grado importante de autonomía económica, esto es, de la capacidad del gobierno local para manejarse con sus propios recursos, o bien, de que su dependencia de recursos de otros niveles no afectase su capacidad para ejercer las otras dimensiones de su autonomía.

1 *“Ningún municipio del interior era posible que se mantenga con los fondos de la coparticipación, sino recibíamos ayuda de provincia. Si el gobernador no nos ayudaba, caíamos”*

2 *“la coparticipación estaba limitada a la relación que tenías con Juárez, como vivíamos en un autoritarismo te retenían y de ahí te venían los paros. Inclusive llegamos hasta esconder mercadería que venía de nación para otros municipios, en*

*donde los intendentes pertenecían a otro palo político del gobernador. No se podía gestionar nada por la provincia”*

3 *“Loreto tiene una situación particular, teníamos una coparticipación adelantada, y dependíamos de la provincia para todo. Todo lo que recaudábamos era para el mantenimiento del municipio...nos daban pura y exclusivamente para el pago de los sueldos, aun hayas sido del signo político de los Juárez”*

4 *“Creo que tanto en los noventa como en la actualidad, la mayor parte de los recursos del municipio loreto se destinan principalmente a los servicios típicamente urbanos como el alumbrado, barrido y limpieza, y el resto al pago de los empleados municipales, siguiendo la asistencia social en éste orden de importancia. La principal relación, o mejor dicho dependencia, resulta de la coparticipación, y está siempre se manejó en función de las buenas relaciones que se tengan con el gobierno de la provincia”*

Las frases expresadas por los entrevistados<sup>4</sup>, tienen la intención de demostrar que no bastaba con la proclamación formal de una autonomía municipal. Hay una ausencia de ciertas garantías que aseguraban su efectividad frente a los demás poderes constituidos. La restricción de los recursos, condicionaba la flexibilidad del gasto necesario para adecuar las políticas públicas a las necesidades de la población en el municipio. Cuando el financiamiento municipal se basaba exclusivamente en tasas, enfrentaba problemas serios y difíciles de responder, ya que faltaban recursos que les permitiesen una política autónoma, más allá del servicio y el mantenimiento de la administración general. Esto limitó el papel municipal y dificultaba la realización de actividades no convencionales, para lo cual el municipio debía obtener recursos de otra manera. El municipio de Loreto carecía de potestades tributarias más allá de las expresadas anteriormente, con una alta dependencia a las contribuciones del gobierno provincial.

Si bien observamos que los mecanismos democráticos para la elección de las autoridades en la ciudad estaban formalmente garantizados como *apuesta colectiva institucionalizada* (O'Donnell, 2001:11), el problema central radicaba en la definición del alcance de sus facultades en los otros aspectos (financiero y fiscal). Esto puso en claro, que las finanzas como las demás cuestiones municipales, son definidas en las disposiciones de la

---

4 Las frases fueron extraídas de las entrevistas a los cuatro intendentes municipales de Loreto que tuvieron el vínculo con las gestiones juaristas desde 93/2003, incluida la gobernación de Nina Aragonés de Juárez, esposa de Carlos Juárez, quien terminare su gestión con la intervención de Pablo Lanusse en el 2004.

Constitución Provincial y la Ley Orgánica de Municipalidades de la provincia, dándole al nivel intermedio de gobierno, un aumento en la centralización de las decisiones. *“El proceso de reforma del estado nacional, contribuyo al fortalecimiento de los gobernadores como actores estratégicos de la política provincial”* (Schnyder, 2009:45)

#### **4.a- Las relaciones financieras entre el gobierno municipal y el provincial.**

Al hacer referencia a de relaciones financieras entre el gobierno provincial y el gobierno municipal, se está haciendo referencia al principal vínculo entre estos dos órdenes de gobiernos: la coparticipación de impuestos<sup>5</sup>. Antes de la última reforma de la constitución de la provincia, la coparticipación estaba contemplada en el artículo 213, estableciendo 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”*. No obstante ello, encontramos otros tipos de vinculaciones financieras entre estos niveles de gobierno: los convenios. Con respecto a éstos, la Constitución Provincial dispone que *“Los municipios podrán celebrar convenios con la provincia y con otros municipios de esta y de otras provincias, con fines de interés común, como así también con la Nación, con conocimiento de la Legislatura”* (artículo 217 de la C.P anterior a su última reforma). Los convenios más comunes, según los testimonios recogidos de los empleados municipales de la Secretaria de Economía, fueron los relacionados con determinadas cuestiones específicas para la realización de obras públicas, así como la *delegación*<sup>6</sup> que se podía hacer de algunos impuestos provinciales, más no de *descentralización* de los mismos -es decir la descentralización de algún impuesto desde niveles superiores de gobierno- más allá de las tasas aplicadas en él. Los aportes de la Provincia con fondos especiales, en general dependían casi siempre de la relación partidaria del intendente y el gobernador. En algunos casos se

---

<sup>5</sup> Es el procedimiento mediante el cual se reparten proporcionalmente entre las esferas de gobierno, aquellos tributos que crea y recauda la Nación pero que constitucionalmente pueden o deben ser establecidos y percibidos por los gobiernos locales. En Santiago del Estero la Ley 6426 es la que se refiere a la coparticipación municipal, sancionada en el año 1998.

transfieren con condicionamientos sobre su uso, aunque en la mayoría, si bien se presume que su destino final es la cobertura de déficits fiscales, no existía una determinación prefijada<sup>7</sup>.

#### **4. b- Gasto y política local:**

El proceso de diseño y ejecución de políticas públicas a nivel local fue parte de las funciones que se atribuyeron a los municipios durante el proceso de reforma del estado, y a través de las políticas de *descentralización funcional*. Se registró que en los últimos años ha habido una importante transferencia de recursos hacia el nivel provincial y una transferencia en menor medida hacia los municipios. La tendencia hacia la descentralización de recursos que se verificó hacia las provincias, y en menor medida hacia los municipios, también se verificó en la distribución del gasto social (Clemente y Smulovitz, 2004: 52).

Los programas sociales focalizados (principal recurso de política social de los municipios en los 90), lógicamente influyeron en las capacidades de los gobiernos locales, a partir de ser uno de los únicos rubros del Gasto Público Social que alcanzó un alto grado de descentralización en este nivel de gobierno. Según los datos observados, los municipios que implementaron estos programas tuvieron la posibilidad de incrementar también sus presupuestos en el área social. No obstante ello, consideramos que solo aquellos municipios -que tuvieron un desarrollo previo en sus capacidades de gestión y que contaban con una estructura municipal que les permitía tener mayor

6 Las delegaciones de la recaudación tributaria de impuestos provinciales, en principio estaban orientadas a disminuir la evasión impositiva por medio de un mayor control dado por la cercanía entre los contribuyentes y los organismos de recaudación. Motivo de lo expresado, el incremento en la recaudación resultó beneficioso para ambas partes, ya que los índices de cobrabilidad aumentaron y el municipio en un mediano plazo pudo contar con más recursos de los que hubieran tenido de no mediar dicho convenio. Un ejemplo de ello fue que en Loreto funcionó Rentas de la Provincia en una oficina de la municipalidad. Esta prestaba no sólo su espacio físico sino también parte de sus recursos humanos para desarrollar tareas en el mismo; y de esta manera la provincia mensualmente pagaba una especie de comisión por los servicios prestados por el municipio para ésta oficina. Por razones de irregularidad en el manejo de los recursos de la oficina de Rentas de la provincia, en el municipio de Loreto se dispuso en el año 1999 que el trato que existía entre la provincia, a través de esta repartición, dejaba de existir y se independizaron del municipio. Actualmente rentas de la provincia funciona en una oficina fuera del edificio municipal.

7 En el artículo 213 de la Constitución Provincial expresaba que “La ley dispondrá de la creación de un fondo especial para atender desequilibrios financieros y solventar situaciones de emergencia”.

margen de acción y autonomía con respecto al estado provincial- pudieron ejecutar los programas descentralizados.

En el municipio de Loreto, la mayor parte de los recursos se destinaron principalmente a los servicios típicamente urbanos (alumbrado, barrido y limpieza), y el resto al pago de los empleados municipales, siguiendo la asistencia social en éste orden de importancia. La *asistencia sociales* considerada por las gestiones municipales de Loreto, como un rubroque obliga a afectar parte importante de los recursos propios, con lo cual el margen de acción municipal se hallaba acotado por el carácter de las necesidades que debían atender. Es decir que los límites para la prosecución de las políticas públicas estaban asociados a la restricción de sus recursos. Encontramos que solo se gestionaron y ejecutaron algunos programas de los cuales no se tiene registros ni comprobantes de tal ejecución, todos relacionados a programas de alimentación, comedores, educación y capacitación laboral en ciertos oficios.

#### **5- Reflexiones finales:**

En Santiago del Estero se dio el proceso inverso a la descentralización: la centralización en la formulación de las políticas públicas hacia el nivel local. Estos tipos de *prácticas políticas*, se ejercieron 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 los municipios. Las políticas públicas desarrolladas, en general se caracterizaron por nacer en el nivel central, y pudieron en ocasiones incluir iniciativas de los gobiernos provinciales, más no tuvieron desarrollo propio en el ámbito municipal. Esto estuvo condicionado principalmente por las partidas presupuestarias, su posición relativa dentro del conjunto de la administración pública en nuestro país, y por la escasa participación en los niveles decisionales de gobierno.

Loreto contaba con una estructura municipal que le permitía poco margen de acción para realizar tareas que no sean las convencionales, es decir que sus ingresos se acotaban 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. Esto no ha variado en décadas. Las prácticas centralistas se trasladaron también hacia el interior de la gestión municipal, en donde el gobierno local poseía un fuerte sesgo ejecutivo y personalista (monopolio en el diseño de ciertas políticas públicas), con un Consejo Deliberante que tenía funciones

exclusivamente deliberativas, que definía el presupuesto y sólo en ciertas ocasiones controla al ejecutivo perdiendo su peso de *contralor*. Se dio una especie de reproducción -al interior del municipio- de prácticas de las cuales es objeto él mismo, al haber recibido programas sociales de los niveles nacionales o provinciales, absolutamente predeterminados, sin tener al menos la posibilidad de adaptarlos al contexto social, condicionado y dependiente del estado provincial.

Es así como en el período de los noventa, las reformas producidas desde la nación dieron pie a que desde la provincia se acrecentara el papel monopolista del estado provincial, aplicándose medidas neoliberales que condujeron paradójicamente a la ampliación del sector público con un sistema rígido y centralizado. Las privatizaciones llevadas a cabo por intervención federal y consolidada en las gestiones de Carlos Juárez, se efectuaron con lineamientos similares a los de la nación, ya que el programa privatizador en Santiago del Estero fue central y determinante para profundizar un patrón de *acumulación y reproducción de capital* altamente concentrado en lo económico y excluyente en lo social. Se trató de privatizaciones impulsadas exclusivamente por iniciativas gubernamentales, con respaldo nacional, lo cual condujo al fortalecimiento económico, político y social de los grupos empresariales dominantes, apoyados en la idea de que las privatizaciones iban a traer con ellas un mayor nivel de competencia y apertura de los mercados.

El período de reformas estuvo caracterizado por un estilo decisional fuertemente concentrado en el ejecutivo provincial, con participación de actores políticos y técnicos ligados a los grupos empresariales, apropiándose de las atribuciones de las legislaturas y de algunos órganos de control con ciertos rasgos autoritarios. Todos estos cambios operados durante este período fueron más de forma que de fondo, ampliando la brecha entre los pocos que se vieron beneficiados por las reformas estatales y los muchos que quedaron excluidos por las mismas y sin posibilidad de haber participado en las decisiones.

## **Bibliografía:**

- Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo (2004) "Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y los impactos estructurales". En: PETRAS, James y Henry Veltmeyer, comp, Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina. Buenos Aires, Prometeo.
- Clemente, Adriana y Smulovitz, Catalina (2004) "*Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*", en IIED, América Latina publicaciones.
- CONSTITUCION NACIONAL ARGENTINA
- CONSTITUCION PROVINCIAL DE SANTIAGO DEL ESTERO.
- Cravacuore, Ilari y Villar, (2004) "La articulación en la gestión municipal: actores y políticas" en 1° ed. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Faletti, 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. UTDT/WWC.
- Faletti, Tulia (2004), en "Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina", IIED, América Latina publicaciones.
- Forcinito, Karina y TolónEsterelles, Gaspar (2009). Reestructuración neoliberal y después...1983-2008: 25 años de economía argentina. Los Polvorines, UNGS.
- Iturburu, Mónica (2000). Municipios argentinos: fortalezas y debilidades de su diseño institucional. Bs. As. INAP.
- LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES (1987), Santiago del Estero. Boletín Oficial de la provincia, ley N° 5.590.
- Llairot, María de Monserrat (Comp.) (2008): "De Alfonsín a Menem. Estado Nacional y endeudamiento externo: transformaciones económicas, políticas y sociales entre 1983 y 1993" (Buenos Aires: CEINLADI).
- Manzanal, Mabel (2005) "Descentralización en América Latina. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. El caso argentino. Mimeo. Bogotá, Colombia.
- O'Donnell, Guillermo; Iazzetta, Osvaldo y Quiroga, Hugo(2011): Democracia delegativa, Prometeo, Buenos Aires.

- O'Donnell,Guillermo (2001) “Régimen y Estado en la teoría política” en Revista Temas y Debates, año 5, n° 4 y 5, Julio de 2001.
- Ozslak(2001): “El estado transversal” en Encrucijada UBA.
- Ozslak(s/f) disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/2754\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2754_1.pdf)
- Silveti María y Saltalamacchia (2009) en, “El protector ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en el ocaso del Juarismo” compiladora Silveti, María Isabel. 1° edición SECyT. Universidad Nacional de Santiago del Estero, 2009.
- Schnyder, María Celeste (2011) “Incentivos y restricciones de la política democrática a la formación de regímenes no democráticos a nivel sub-nacional. El caso del Juarismo en Santiago del Estero” en “El protector ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en el ocaso del Juarismo”. 1° edición SECyT. Universidad Nacional de Santiago del Estero, 2009.
- 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.
- Tenti, María Mercedes (2005): “La Reforma del Estado santiagueño. La Gestión política en los 90” (Santiago del Estero. UCSE).
- Villarreal, Federico (2007) “Participación y control político. ¿Un resultado de la descentralización? en “Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto”. 1° edición. Buenos Aires: Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad. Ediciones CICCUS
- Vommaro,Gabriel (2009): “Redes políticas y redes territoriales en la construcción del posjuarismo” en “El protector ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en el ocaso del Juarismo”. 1° edición SECyT. Universidad Nacional de Santiago del Estero, 2009.