

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Buenos Aires. Argentina.**

**Tesis de Maestría en Estudios Sociales Agrarios  
Procesos de descentralización y federalismo fiscal en  
la periferia argentina. El caso del Municipio San Pedro,  
Provincia de Misiones.**

*Autor: Ariel García\**

*Directora: Mabel Manzanal*

*Buenos Aires, septiembre de 2008*

---

\* El autor es Licenciado en Geografía (Universidad de Buenos Aires) y becario doctoral (Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales. E-mail: [agarcia@filo.uba.ar](mailto:agarcia@filo.uba.ar).

*A los colonos y trabajadores de la tierra colorada  
A los que estuvieron  
A los que están  
A los que estarán  
Gracias! Sin ellos esto hubiera sido solo un sueño...*

## Índice

Gráficos y tablas .....	5
Prefacio .....	7
Presentación .....	8
A. Marco teórico .....	9
1. <i>Federalismo y descentralización: divergencia y complementación</i> .....	10
2. <i>El péndulo de la descentralización</i> .....	12
3. <i>Cooperación político-financiera entre ámbitos estatales</i> .....	13
4. <i>Autonomía político-fiscal en los municipios</i> .....	15
B. Metodología .....	17
1. <i>Variables e indicadores</i> .....	20
2. <i>Replicabilidad y factibilidad</i> .....	25
II. De la teoría a la práctica. Experiencias en relaciones fiscales inter-gubernamentales y procesos de descentralización .....	26
Introducción.....	26
A. Relaciones inter-gubernamentales: devenir de la Coparticipación Federal de Impuestos.....	26
B. Descentralización en los servicios de educación y salud.....	31
1. <i>El péndulo centralización/descentralización y sus ambivalencias</i> .....	32
a. <i>Descentralización educativa</i> .....	33
b. <i>Descentralización del servicio de salud</i> .....	35
C. Conclusiones.....	36
III. Descentralización y relaciones inter-jurisdiccionales en la gestión municipal .....	38
Introducción.....	38
A. El municipio en Misiones. Constitución y financiamiento .....	38
1. <i>Encrucijadas de la legislación y el territorio</i> .....	38
a. <i>Departamentos y municipios</i> .....	39
b. <i>Implicancias de la categorización municipal</i> .....	41
2. <i>Historia reciente de la Coparticipación</i> .....	43
a. <i>Distribución Primaria</i> .....	43
b. <i>Distribución secundaria</i> .....	45
c. <i>Población y coparticipación o los límites del actual régimen</i> .....	47
B. El Municipio en su laberinto. Relaciones fiscales y política pública.....	49
1. <i>Autonomía fiscal</i> .....	49
2. <i>Programas de asistencia social</i> .....	53
C. El Municipio San Pedro. Agenda, servicios públicos y política del cartel .....	56
1. <i>Departamento de Salud</i> .....	59
2. <i>Dirección de Desarrollo Rural</i> .....	61
D. Conclusiones.....	62
IV. Descentralización y relaciones inter-jurisdiccionales en el sistema educativo .....	63
Introducción.....	63
A. Escenarios educativos .....	63
1. <i>Dimensión y dinámica de la estructura educativa provincial: el bicefalismo ¿Cogobierno o desgobierno?</i> .....	63
2. <i>Financiamiento</i> .....	65
3. <i>Demografía y escolaridad</i> .....	66
B. Relaciones inter-gubernamentales .....	68
1. <i>Contexto y dinámica en la relación Nación-Provincia</i> .....	68
2. <i>Contexto y dinámica en la relación Provincia-Municipio</i> .....	70
C. Descentralización: Procesos de transferencia y Ley Federal de Educación.....	74
1. <i>Programas y política educativa: ¿autonomía o administración de decisiones extra-jurisdiccionales?</i> .....	74

2. Adecuación de las reformas a las realidades locales: la itinerancia docente .	77
3. Infraestructura escolar en la frontera .....	78
4. Participación ¿de quienes y para qué?.....	80
D. Conclusiones.....	81
V. Descentralización y relaciones inter-jurisdiccionales en el sistema sanitario....	82
Introducción.....	82
A. Escenarios socio-sanitarios .....	82
1. Dimensión y dinámica de la estructura sanitaria provincial: la emergencia del sistema.....	82
a. La estructura sanitaria en la Provincia .....	82
b. El subsistema público provincial en San Pedro y las condiciones socio-sanitarias.....	84
2. Financiamiento.....	86
3. Demografía y salud.....	86
B. Relaciones inter-gubernamentales .....	88
1. Contexto y dinámica en la relación Nación-Provincia.....	88
2. Contexto y dinámica en la relación Provincia-Municipio: la municipalización de la atención primaria.....	90
C. Descentralización.....	91
1. Programas: financiamiento e injerencia nacional .....	91
2. Autogestión y arancelamiento hospitalario .....	95
3. Expansión del servicio de salud y participación ciudadana.....	98
D. Conclusiones.....	99
VI. Reflexiones finales: es necesario construir autonomía de gobierno.....	101
Siglas .....	104
Bibliografía .....	106
Anexos .....	115
1.1 República Argentina, Provincia de Misiones y Municipio San Pedro. Cronología de períodos y titulares de los poderes ejecutivos .....	115
1.2 Listado de entrevistados.....	118
3.1 Un largo camino hacia la provincialización .....	119
Bibliografía .....	120
3.2 Cambios en los límites departamentales .....	121
4.1 Estructura normativa del Ministerio de Cultura y Educación de Misiones .....	121
4.2 Ministros de Cultura de Educación y Presidentes del CGE .....	121
5.1 Estructura normativa del Ministerio de Salud Pública de Misiones.....	121
5.2 Indicadores sanitarios.....	122
5.3 Evolución de los establecimientos hospitalarios públicos .....	122
5.4 Actividades de los establecimientos sanitarios según nivel de complejidad...	123

## Gráficos y tablas

<b>Gráfico 1.</b> Formas de gobierno y locus de decisión gubernamental .....	11
<b>Tabla 1.</b> Instituciones estatales y no estatales consultadas.....	17
<b>Tabla 2.</b> Legislación Nacional y Provincial .....	18
<b>Tabla 3.</b> Categoría y tipo de ingresos fiscales.....	20
<b>Tabla 4.</b> Municipio San Pedro. Tasa Neta de Crecimiento demográfico y evolución (1991-2005).....	22
<b>Tabla 5.</b> República Argentina. Coeficientes de distribución primaria en los regímenes de coparticipación federal (en porcentaje) .....	28
<b>Tabla 6.</b> República Argentina. Fondos coparticipados totales, Producto Bruto Interno (1993-2006, en miles de pesos de 1993 <sup>1</sup> ) y relación entre recursos coparticipados y PBI .....	30
<b>Tabla 7.</b> Provincia de Misiones. Categorías municipales y sus umbrales poblacionales antes y después de 2002 .....	42
<b>Tabla 8.</b> Provincia de Misiones. Distribución primaria de la Coparticipación Municipal según leyes 1189/79 y 2535/88 .....	44
<b>Tabla 9.</b> Provincia de Misiones. Ingresos tributarios corrientes según origen (1991-2007, en millones de pesos de 1993).....	44
<b>Tabla 10.</b> Provincia de Misiones. Coeficientes porcentuales de distribución secundaria entre los municipios (Ley 2535/88).....	46
<b>Gráfico 3.</b> Provincia de Misiones. Crecimiento poblacional Municipal (1980-2001) .....	47
<b>Tabla 11.</b> Municipios seleccionados de la Provincia de Misiones. Población en miles, crecimiento demográfico, participación porcentual en población total y en distribución secundaria (1980-2001) .....	48
<b>Tabla 12.</b> Provincia de Misiones. Composición de los ingresos extra-jurisdiccionales .....	50
<b>Tabla 13.</b> Municipio San Pedro. Montos, participación y promedio de los Ingresos fiscales locales (ejercicios 1991-2006 y presupuesto para el ejercicio 2007, en miles de pesos de 1993).....	50
<b>Tabla 14.</b> Municipio San Pedro. Ingresos municipales (en miles de pesos de 1993), población (en miles) y recursos locales <i>per capita</i> (1991-2006).....	52
<b>Tabla 15.</b> Municipio San Pedro. Ingresos en cuentas especiales y Programa de Seguridad Alimentaria (ejercicios 1991-2006, en miles de pesos de 1993).....	54
<b>Tabla 16.</b> Provincia de Misiones. Áreas clave en el gobierno educativo.....	63
<b>Tabla 17.</b> Provincia de Misiones. Principales objetivos normativos del CGE y el MCyE.....	64
<b>Tabla 18.</b> Provincia de Misiones. Ejecución presupuestaria, recursos y gastos en personal destinados a educación (1991-2005, en millones de pesos de 1993)...	65
<b>Tabla 19.</b> Provincia de Misiones y Municipio San Pedro. Población total, rural y según grupos de edad (1991 y 2001).....	66
<b>Tabla 20.</b> Provincia de Misiones y Municipio San Pedro. Establecimientos y matrícula de alumnos por sector de gestión y participación (%) de los de gestión estatal en el total (1994-2006) .....	67
<b>Tabla 21.</b> Provincia de Misiones. Magnitudes de la transferencia de establecimientos de educación media y terciaria (Ley 24049/91) .....	68
<b>Tabla 22.</b> Provincia de Misiones. Transformación del sistema de enseñanza formal .....	69
<b>Tabla 23.</b> Provincia de Misiones y Municipio San Pedro. Relaciones Provincia-Escuelas-Municipio en la gestión educativa.....	73
<b>Tabla 24.</b> Provincia de Misiones. Principales programas destinados al sector educativo (1991-2006) .....	74

<b>Tabla 25.</b> Provincia de Misiones. Organización territorial del subsistema sanitario público .....	82
<b>Tabla 26.</b> Provincia de Misiones. Ejecución presupuestaria total y específica en el sistema sanitario (1991-2007, en millones de pesos de 1993).....	86
<b>Tabla 27.</b> República Argentina, Provincia de Misiones y Departamento de San Pedro. Indicadores sanitarios seleccionados (1991-2001 y 1996-2006).....	87
<b>Tabla 28.</b> Provincia de Misiones. Legislación relativa a la municipalización de la salud .....	90
<b>Tabla 29.</b> Provincia de Misiones y Municipio San Pedro. Principales programas del subsistema público (1993-2006).....	91
<b>Tabla 30.</b> Provincia de Misiones. Contenido de la legislación referida a la autogestión hospitalaria .....	95

## Prefacio

La presente obra es producto de tres años de trabajo. Este fue un período caracterizado por mudanzas, proyectos, maduración y hallazgos personales. Indudablemente, la investigación cambió conmigo. Como geógrafo me fue necesario y natural analizar las interacciones entre escalas. Para este trabajo en particular, ello se tradujo en una búsqueda por conocer qué sucedía con los niveles de análisis, con las relaciones entre ámbitos de gobierno. Es allí donde comencé a encontrar la densidad de vinculaciones que se entretajan entre personas apoyadas en marcos legislativos, político-partidarios e ideológicos. Tales sujetos sociales representan intereses -individuales e institucionales- que pueden alternativamente entrar en contradicción, competencia y complementación. De la resolución de estos conflictos surgen las prácticas victoriosas, mientras otras alternativas posibles son temporalmente relegadas, silenciadas o negadas.

Son demasiados los recuerdos que vienen a mi memoria en este instante. Ahora me encuentro más lejos de las teorías mentadas en el hemisferio norte y más cerca de las situaciones de carencia crónica en la que desarrollan sus vidas maestros y médicos, funcionarios y padres, productores y alumnos de un Municipio marginado en un país periférico. Después de todo, entiendo que es en las intersecciones entre teorías aprehendidas y mundos vividos donde el investigador construye teoría. Y si existe una deseada finalidad en este trabajo, ésta es aportar información para transformar la realidad. Se trata de cambiarla apelando a las experiencias locales, regionales y nacionales, sin caer en soluciones mágicas elaboradas en otros contextos sociales, culturales y económicos. Ello implica reconocer la importancia de perspectivas, discursos y métodos elaborados en los países centrales, pero también ser conciente que ahora más que nunca son necesarios el diálogo cultural entre los habitantes de los países del sur y la búsqueda de alternativas autóctonas, donde las experiencias sean consideradas y revitalizadas más que archivadas en las bibliotecas.

Los actores locales se hayan atravesados y condicionados por relaciones y estructuras gubernamentales. Del resultado de tales interacciones dependerán las oportunidades de superación social y personal que tendrán cada uno de ellos. Es inevitable recordar en este punto a un niño de ocho años al cual intenté enseñar las letras del abecedario mientras leía los diarios por las mañanas o las conversaciones con los jóvenes tareferos (cosechadores de yerba mate). Aquí es donde adquiere contenido y crudeza el resultado de las vinculaciones entre órdenes de gobierno y cuando se evidencian las contradicciones entre lo escrito y lo real, entre las intenciones y las reproducciones, entre el diseño de políticas y su ejecución en terreno.

A esta altura me pregunto cuál es el rol que uno debe adquirir como tesista y como investigador. Entiendo que soy portador de ideas, sueños y creencias como cualquier otro trabajador. Sin embargo, la responsabilidad -palabra que se verá con insistencia en las páginas subsiguientes- como académico es fundamental si se intenta dar cuenta de los cambios sociales y de posibles soluciones para los problemas acuciantes de los pobladores de la Misiones profunda. Se trata de unir discurso y acción, teoría y práctica, se trata de ser coherente con el pensamiento y con las convicciones.

Espero que el lector encuentre en esta investigación algunas claves para replicar en otros contextos y situaciones, que descubra ideas que le sirvan para reflexionar acerca de las condiciones en las que se reproducen los ámbitos de gobierno y que halle posibles incentivos para construir caminos, alternativas y métodos con los cuales transformar el diagnóstico en acción. Si logro ello, la finalidad de este trabajo se encontrará más que realizada.

Buenos Aires, 15 de Septiembre de 2008

# I. Introducción

## *Presentación*

Esta investigación aborda las relaciones político-fiscales entre ámbitos estatales y los procesos de descentralización en la gestión pública. Particularmente, estudiamos el caso del Municipio San Pedro en la Provincia de Misiones (Argentina) durante el período comprendido entre 1991 y 2007. Nos centramos en el análisis de la descentralización, el federalismo fiscal, la cooperación político-financiera entre jurisdicciones y la autonomía político-fiscal.<sup>1</sup>

Nuestro objetivo es analizar: a) las relaciones político-administrativas entre los ámbitos de gobierno (Nacional, Provincial y Municipal);<sup>2</sup> b) las características del federalismo fiscal; y c) los procesos de descentralización de la gestión pública en los órdenes Provincial y Municipal. En tanto, nuestros objetivos específicos son describir y explicar: a) la vinculación entre ingresos de recaudación propia y extra-jurisdiccional en los ámbitos Subnacional y Local; b) la influencia político-fiscal Nacional y Provincial en la agenda pública Municipal; y c) los alcances y limitaciones de los procesos de descentralización educativa y sanitaria en los órdenes Subnacional y Local.

Desde las últimas décadas del siglo XX, una de las características que adquirió la fase de globalización es la emergencia política, cultural y económica de las entidades subnacionales (Manuel Castells, 1998: 9, Agnew, 2001: 104). Harvey (2000: 65) señala que el rol de estas se dirige hacia nuevas formas locales y planetarias de relacionamiento, lo que conlleva a un cambio decisivo en las escalas en las que se puede captar, organizar y gestionar la economía y la política pública. La re-territorialización contemporánea se manifiesta en fenómenos como la descentralización, mientras que en arreglos federales los ámbitos provinciales y municipales discuten una redefinición de las potestades nacionales (ibidem). Estas controversias no son en absoluto novedosas y pueden rastrearse en el propio origen de tales sistemas.

El arreglo Federal argentino posee una descentralización de gastos y competencias históricamente alta (Bou i Novensá, 2005: 3-6; Vilas, 2003: 6 y Falleti, 2004a: 8 y 22, Antoni Castells, 1999:281).<sup>3</sup> No obstante, dos situaciones deben ser consideradas al

---

<sup>1</sup> En esta investigación utilizamos como sinónimos los términos órdenes, ámbitos y jurisdicciones. En primer lugar, referimos a órdenes y no a niveles porque este estudio se centra en las relaciones inter-jurisdiccionales de un arreglo federal (Argentina) que por definición no se estructura en niveles. Esto solo ocurre en estados unitarios, donde existe una jerarquía, pero en organizaciones federales las unidades subnacionales son las que fundan al Estado Federal (ver Elazar, 1987: 34-38). En segundo lugar, optamos por el término ámbito debido a dos cuestiones. Por un lado, porque no induce a pensar en jerarquías. Por otro, los arreglos federales suelen componerse de dos órdenes (nacional y provincial) mientras que el ámbito Municipal queda fuera del ordenamiento (una excepción es Brasil, ya que el art. 18 de su Constitución considera al gobierno local como ente federado). Como en nuestro estudio la relación Nación-Provincia es tan fundamental como la mantenida entre Provincia y Municipio utilizamos el término ámbito para equiparar discursivamente los dos órdenes en relación al Municipio.

<sup>2</sup> Empleamos como sinónimos los pares Nacional/Federal; Provincial/Subnacional, Municipal/Local e Intendente/alcalde. Además, introducimos los términos: a) *sistema/arreglo/ordenamiento federal* para referir a la organización federal estatal; b) *Administración Central* para indicar las oficinas provinciales sitas en Posadas, la capital; y c) *comunidad educativa* para aludir a padres, alumnos y docentes.

<sup>3</sup> Antoni Castells (1999: 281, Cuadro 1) demuestra que en 1985 y 1995 el orden Subnacional de Argentina poseía una mayor participación en el gasto del sector público tanto respecto a sus pares de Brasil, Perú, Chile, México y Colombia como en relación a la mayoría de los países desarrollados. Además, Vilas (2003: 6) señala que en nuestro país el peso del gasto provincial en el total se incrementó desde 19 % en 1961-64 hasta 42,5 en 1995-99. Sin embargo, Falleti (2004a: 21, Cuadro 4) observa que



respecto. Por un lado, las relaciones fiscales entre los distintos ámbitos estatales se enmarcan en una frecuente tensión por los recursos tributarios federales. Este fenómeno es central para entender la autonomía fiscal -y por ende política- con la que cuentan los gobiernos subnacionales para desarrollar una agenda pública propia. Por otro, desde la caída del segundo Gobierno del Presidente Perón (1955, ver cronología de los poderes ejecutivos en Anexo 1.1) existieron intentos exitosos e infructuosos de descentralizar servicios públicos tales como educación y salud, hasta entonces prestados total o parcialmente por la Nación.<sup>4</sup> Las mayores transferencias de la gestión de servicios se ejecutaron en el contexto autoritario de la última dictadura militar (1978) y durante la reforma del estado (1991) propulsada por la Administración Menem (ibidem: 30, ver Capítulo II).

A la luz de las dos situaciones antes planteadas, entendemos que es relevante analizar tanto la vinculación entre el origen y el monto de los recursos fiscales como los alcances y limitaciones en la transferencia de los servicios de educación y salud. Lo consideramos oportuno porque un estudio que focalice en la relación entre los ingresos y las responsabilidades puede evidenciar las alternativas municipales efectivas para satisfacer las demandas locales. Desde esta perspectiva se abren una serie de interrogantes en torno al federalismo fiscal y los procesos de descentralización, tanto para Argentina como particularmente para la Provincia de Misiones y el Municipio San Pedro. Los mismos se presentan en forma de preguntas que intentaremos responder a lo largo de nuestra investigación: ¿Las relaciones fiscales efectivas otorgan a los municipios capacidad financiera para decidir sobre su agenda de políticas públicas?, ¿Cómo han operado los procesos de descentralización de la gestión pública en una Provincia con escasa cantidad relativa de establecimientos educativos y sanitarios nacionales?, ¿Cómo influye la estructura político-institucional en la gestión de Gobierno Local?, ¿Cuáles son las particularidades de la descentralización registrada en San Pedro en relación a los preceptos teóricos y discursos políticos que la sustentan como una alternativa de gestión?, ¿Cómo pensar la autonomía municipal?

La investigación se organiza en seis capítulos. En el presente exponemos el marco teórico y la metodología. En el segundo estudiamos las relaciones fiscales entre ámbitos de gobierno y los procesos de descentralización en los servicios de educación y salud en Argentina. En el tercer capítulo abordamos la problemática de las relaciones inter-jurisdiccionales en el marco de dichos procesos y del federalismo fiscal. En el cuarto y quinto analizamos respectivamente los alcances y limitaciones de la descentralización en la gestión pública en educación y en salud. Por último, presentamos nuestras reflexiones finales.

### *A. Marco teórico*

En este apartado desarrollamos las dimensiones teóricas a partir de las cuales analizamos el contexto empírico de la presente investigación. Específicamente, nos centramos en: a) las relaciones conceptuales entre federalismo y descentralización; b) la temporalidad del par descentralización/recentralización; c) la cooperación política y financiera entre ámbitos en un estado federal; y d) la autonomía político-fiscal subnacional.

---

la contracara de esta alta descentralización del gasto es la relativa centralización de los ingresos en la esfera federal. Fundamentalmente, esta situación es posible gracias a la existencia de impuestos nacionales no coparticipados como las retenciones a las exportaciones agropecuarias y de hidrocarburos (para un análisis detallado de la Coparticipación Federal ver Capítulo II).

<sup>4</sup> Las primeras transferencias de centros sanitarios -1957- y escuelas -1968- que hemos registrado se sucedieron durante gobiernos dictatoriales (ver Repetto, 2001: 8 y Filmus, 1997: 15).

## 1. Federalismo y descentralización: divergencia y complementación

Federalismo y descentralización son conceptos que suelen emplearse indistintamente, en parte debido a las intersecciones existentes entre ambos (Alvares Affonso, 2000: 9). Consideramos que para diferenciarlos es importante definirlos. En cuanto a federalismo, este es un concepto que refiere a las organizaciones políticas que combinan el autogobierno de las unidades constituyentes -provincias, estados, *länders*, etc.- con el gobierno compartido.<sup>5</sup> Por ende, federalismo implica simultáneamente la unidad nacional del estado<sup>6</sup> y la autonomía política de sus entidades constitutivas (Watts, 1999 y 2001; citado en Bou i Novensá, 2005: 2; Elazar, 1987: 33).

Gibson (Pfr. 2004: 4-5) halla dos grandes modelos analíticos sobre federalismo. Uno que asemeja este a la descentralización y otro que lo entiende como alianza o unión. El primero define al federalismo como un conjunto de prácticas político-institucionales que tienden a la descentralización de actividades políticas y económicas en determinado territorio nacional. Por ende, aquí federalismo es comprendido más como sinónimo de descentralización que como un orden constitucional o arreglo político particular. Lijphart (1984, citado en Souza, 1998: 3) critica este modelo al indicar que la descentralización no es una condición necesaria ni suficiente para el federalismo, a pesar de que este se encuentra generalmente acompañado de una autonomía sustancial entre los miembros que adoptan este arreglo político-institucional. El segundo modelo analítico hace hincapié en la etimología de federalismo, bajo la cual es posible caracterizar la estructura organizativa de diversos arreglos federales particulares. Para esto, se indaga la situación de un determinado país (para lo cual se aborda la relación entre *länders*, *oblasts*, estados o provincias, según sea el caso) o bien la diversidad de arreglos federativos tales como las uniones, confederaciones y/o consociaciones. Los trabajos que responden al segundo modelo indagan en las características de la unión entre las entidades subnacionales componentes, problematizando respecto al mantenimiento de la integridad nacional *vis a vis* el sostenimiento de la autonomía subnacional (Gibson, 2004: 5).

Por su parte, la descentralización es definida como un conjunto de políticas públicas orientadas a aumentar el poder, la autonomía de decisión y el control de los recursos, las responsabilidades y las competencias locales de ámbitos subnacionales y municipales en detrimento del nacional (Falleti, 2004a: 20; Katorobo, 2004: 4). Sin embargo, como sucede con el concepto de federalismo, con una misma denominación suelen englobarse procesos disímiles. Por ende, es previsible que desde diferentes orientaciones político-ideológicas o analítico-metodológicas al término

---

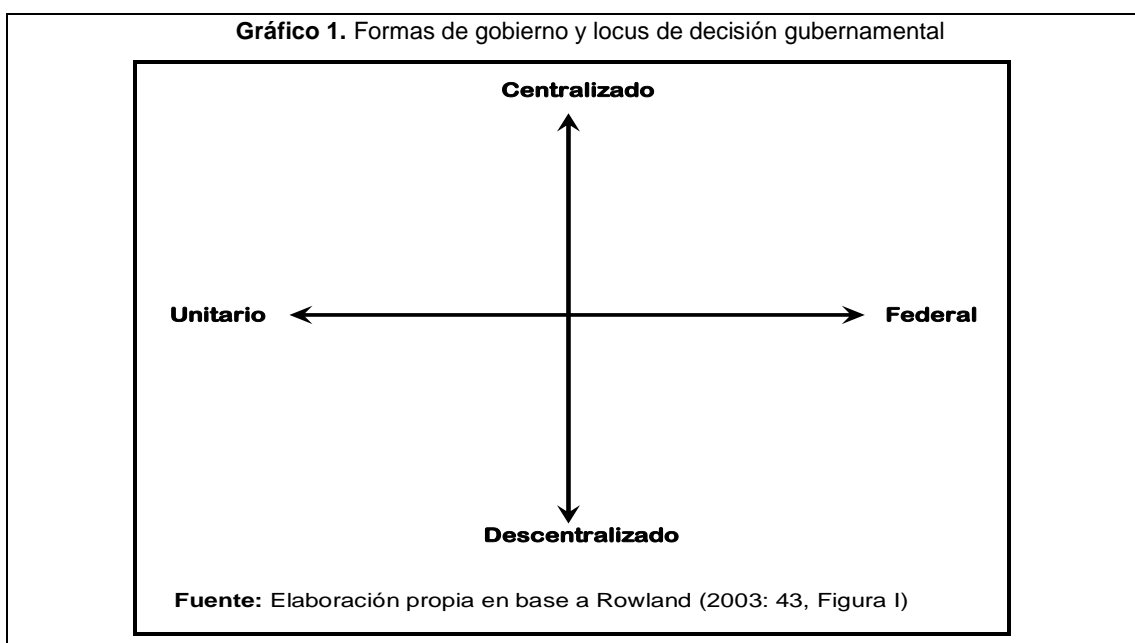
<sup>5</sup> El término federalismo deviene del latín, aunque encontramos divergencias respecto a cuál es su etimología. Para Bou i Novensá (2005: 2) tiene su raíz en la palabra *foedus* (contrato, tratado o convenio) mientras que según Riccheri y Tobar (2003: 16) se origina en la noción de *fidelis* (confianza).

<sup>6</sup> En esta investigación definimos al estado como “la comunidad humana que en el ámbito de determinado territorio (aquí “el territorio” es el elemento diferencial) requiere exitosamente como propio el monopolio de la violencia física legítima (...) El Estado se presenta como la única fuente del “derecho” a la violencia. De este modo, estableceremos como significado de la política la aspiración a participar en el poder o a la aspiración a influir en el reparto del poder entre los diversos estados, o, en el interior de un mismo Estado, entre los diversos grupos de individuos que lo constituyen” (Weber, 2006: 9). En idioma español, la noción de estado se confunde con la de gobierno -en inglés norteamericano a esta se la conoce también como *administration*-. Aquí definimos gobierno como el conjunto de personas que ejercen el poder político a través de órganos estatales, desde los que determinan la orientación política de un estado y una sociedad (Ciudad Política, 24-10-2007). Por último, cabe agregar que para referirnos a las vinculaciones entre ámbitos de gobierno empleamos indistintamente las palabras inter-jurisdiccional e inter-gubernamental, a efectos de no reiterarnos excesivamente.

descentralización se le confieran significados heterogéneos y hasta opuestos (Pfr. Alvares Affonso, 2000: 5).

Duchacek (1986: 7) identifica tres propósitos básicos de la descentralización: a) reducir las responsabilidades de la autoridad central al transferir las preocupaciones cotidianas y problemáticas locales al ámbito subnacional; b) contribuir a movilizar la iniciativa y el compromiso mediante la distribución territorial de la autoridad; y c) fortalecer el intercambio de voluntad política e información entre autoridad federal y local. No obstante, este autor es consciente de la complejidad de la descentralización al estimar que las decisiones respecto a cómo y qué delegar son críticas, pues los límites de las atribuciones locales y nacionales son cambiantes e imprecisos. Smith (1985: 1) y Elazar (1987: 34) consideran esto último cuando sostienen que el proceso de descentralización supone un traspaso de poderes, lo que paradójicamente implica una autoridad central que decide descentralizar o recentralizar.

Un conjunto de autores (ibidem: 34-38; Rowland, 2003: 42-43; Wilson, 2006: 12 y Gibson, 2004: 4-5) discuten la relación entre federalismo y descentralización. Elazar (1987: 34-36) sostiene que las organizaciones estatales federales son no-centralizadas por definición. Según este autor, el término descentralización es erróneamente asociado a dichas organizaciones, porque -como observamos- implica una autoridad central con la potestad para centralizar o descentralizar. Consecuentemente, en regímenes federales es posible pensar en no-centralización porque las unidades componentes poseen autonomía propia y sólo transfieren ciertas actividades hacia el orden federal -p.e. comercio exterior, moneda y defensa- o comparten la gestión de otras. Esta situación no implica una relación jerárquica como la presente en estados unitarios.<sup>7</sup> Por ende, para Elazar (ibidem) la descentralización es propia de estos últimos, donde el nivel central delega o concentra ciertas funciones. Observemos la complementación entre centralización y federalismo.



En el Gráfico 1, Rowland (2003: 42-43) diferencia descentralización y federalismo partiendo de dos ejes conceptuales: formas de gobierno y locus de decisión gubernamental. Analíticamente, estos ejes son útiles para situar los diversos arreglos

<sup>7</sup> Nohlen (2005: 3) destaca que los arreglos federales se distinguen de los unitarios por el nivel de autonomía de las entidades-miembro y por el estatus constitucional de la misma.

institucionales en un *continuum*. El eje horizontal refiere a las relaciones entre las divisiones territoriales subnacionales y posee como extremos el federalismo y el unitarismo. En tanto, el vertical contiene como opuestos las decisiones gubernamentales centralizadas en el orden nacional y las totalmente descentralizadas en el ámbito local (Pfr. *ibidem*).

Wilson (2006:12) argumenta que un sistema federal es centralizado cuando el orden nacional posee amplio margen para diseñar e implementar políticas públicas, mientras el subnacional se limita a definir la localización de las mismas. Este es el sentido con el que Rowland (2003: 42-43) define las decisiones gubernamentales centralizadas en el marco de una organización federal. Por el contrario, este arreglo estatal es descentralizado en el ámbito provincial y/o municipal cuando estos ámbitos cuentan con un alto nivel de discreción en la decisión y localización de las políticas.

Por último, Gibson (2004: 4-5) entiende que las estructuras político-electorales y fiscales del ámbito federal configuran la dinámica centralización/descentralización puesto que influyen en la organización del sistema de partidos, crean múltiples escenarios de movilización política y empoderan a algunos actores en detrimento de otros. Tal situación limitaría las prerrogativas de ciertos actores y afectaría el balance de poder entre ámbitos de gobierno. Wilson (2006: 11-13) llega a similar apreciación, aunque partiendo de las implicancias de la descentralización en el diseño y gestión de las políticas públicas. Coincide con Gibson cuando entiende que las políticas descentralizadas son influidas por tensiones en torno a los recursos y debido a las conductas político-burocráticas presentes en distintos ámbitos de gobierno (*ibidem*).

En definitiva, la distinción evidenciada en los dos ejes propuestos por Rowland (2003: 43) permite entender el origen de la recurrente asociación entre federalismo y descentralización y allana el camino para un desarrollo analítico al respecto (Gibson, 2004: 4-5). Sin embargo, la asunción de la complementariedad de ambos ejes contradice la idea de Elazar (1987) respecto a la condición no-centralizada de todo arreglo federal. Incluso, aún en casos en los que se adopten políticas de descentralización, estas no describen tendencias unilineales. Más aún, podría suceder que dichas políticas ni siquiera sean explícitamente formalizadas. De eso nos ocupamos a continuación.

## 2. *El péndulo de la descentralización*

Como toda política pública, la descentralización se encuentra sujeta a vaivenes<sup>8</sup> y a los antecedentes político-institucionales del ámbito y país donde se ejecuta. Falleti (2004b: 3) señala que las secuencias en que se producen distintos tipos de descentralización -fiscal, administrativa y política- son fundamentales en la evolución del balance de poder entre ámbitos de gobierno. Reconociendo lo anterior, la autora propone un abordaje secuencial de la descentralización, que: a) entiende a la misma como un proceso; b) considera los intereses territoriales de los actores que negocian las reformas; y c) analiza las situaciones de negociación incorporando los efectos de retroalimentación de las políticas públicas (*ibidem*: 3-9).

La aparente claridad de estas secuencias puede quedar cuestionada cuando ocurren situaciones de hecho, no planificadas ni anunciadas, pero que poseen implicancias concretas sobre las responsabilidades reales de cada orden. Larson, *et al* (2006: 17-18) definen esta circunstancia como descentralización de facto, con lo cual significan que

---

<sup>8</sup> Como todo proceso, entendemos que la descentralización se somete a ciclos y cambios. Esto se evidencia en hechos como su revocabilidad (Duchacek, 1986: 5), reversibilidad (Gordin, 2004: 4) e incluso en la re-concentración administrativa (Smith, 1985: 1 y Elazar 1987: 34) o en la sucesión de etapas de centralización, desconcentración y descentralización (Pfr. Prado, 2003: 22).

actores locales asumen la toma de decisiones como forma de responsabilizarse ante la falta de una autoridad nacional/provincial. Incluso, esta forma de descentralización puede pensarse como una estrategia deliberada de los órdenes nacionales para reducir la gravitación tanto de partidos o facciones opositoras como de ámbitos subnacionales con gobiernos contrarios a su gestión. Esto es lo que encuentra Dickovick (2007: 18) en su trabajo comparativo sobre la descentralización hacia los municipios en Perú, Brasil y Sudáfrica. Según este autor, los gobiernos nacionales de tales países poseen diversos incentivos para recentralizar, por lo que devuelven potestades y recursos a los ámbitos locales con el objeto de debilitar y/o condicionar a los funcionarios subnacionales. En casos como los citados, la municipalización puede entenderse no solamente como una descentralización de potestades sino también como una opción políticamente posible en contextos en donde sería conflictivo un ciclo de recentralización hacia el ámbito nacional. En definitiva, Dickovick (*ibidem*) considera que tales procesos conducidos desde este nivel u orden habitualmente son contrarios a los intereses políticos subnacionales, ya que efectivamente persiguen objetivos partidarios como en Sudáfrica, resultados electorales en el caso de Perú o un equilibrio de poder frente a los gobernadores estatales en Brasil. Como observamos a continuación, en los sistemas federales tales propósitos se ligan con las alternativas de cooperación política-financiera.

### *3. Cooperación político-financiera entre ámbitos estatales*

Una de las esferas más complejas y conflictivas del federalismo es la referida a las relaciones político-fiscales entre los ámbitos de gobierno. Tal escenario ha fomentado el análisis sobre la cooperación política-financiera entre estos y el estudio del “grado” de descentralización efectiva en cada jurisdicción (Souza, 1998). Los trabajos que abordan la temática intentan develar los aspectos extra-constitucionales de los arreglos federales. En palabras de González Villar (2004: 53) “lo que interesa son las relaciones inter-gubernamentales y las redes de influencia política que limitan/posibilitan el desarrollo de la autonomía”.

Desde la óptica del Derecho, Lozano Miralles (2005: 185-187) define a la cooperación como una forma de interacción entre entidades políticamente descentralizadas, que no están subordinadas por una jerarquía en el ámbito concreto de actuación de sus competencias. Según este mismo autor, la cooperación es útil para contrarrestar los efectos de las desiguales situaciones en las unidades constitutivas, porque permite: a) conciliar el principio federal de unidad en la diversidad; b) lograr una mejor eficacia y mayor eficiencia y economía en la gestión y en la administración; c) responder a los problemas que ocasiona la tendencia hacia una mayor interdependencia entre los distintos poderes del estado; y d) atender la complejización de las demandas sociales (*ibidem*).

Como observamos, los preceptos de la cooperación suelen fundarse en factores de índole socio-política y fiscal. Atendiendo a esto, Phillipov, *et al* (2004: 40-41) sostienen que deben estudiarse las dinámicas institucionales e incentivos políticos de los sistemas federales más allá de las justificaciones económicas que condicionen su éxito. Krane, *et al* (2004) comparten este último enfoque a partir del análisis de las responsabilidades y la autonomía tributaria generadas en las relaciones estados-municipios de Estados Unidos. Consideran que las teorías normativas del federalismo fiscal<sup>9</sup> son insuficientes

---

<sup>9</sup> Tales teorías se encuentran representadas en aportes como los de Musgrave, Brennan y Buchanan, Tiebout y Peterson. Desde enfoques neoclásicos y keynesianos, sus propuestas suelen focalizar en la recaudación y distribución de impuestos, aunque sin profundizar en aspectos extra-fiscales. El primer autor sostiene que la provisión de bienes públicos corresponde al sector estatal, el cual debe propender a

para entender la complejidad de dichas vinculaciones, sobre todo en lo referido al curso de los ingresos municipales en la dinámica subnacional-local. Por esto, indagan las posibilidades y limitaciones de los actores para operar en las estructuras estatales (ibidem: 525-528).

Desde un abordaje institucional que se focalice en las interacciones entre ámbitos, es posible entender que bajo condiciones constantes una mayor independencia en la gestión de los recursos públicos implica mayor capacidad para definir políticas y ejecutarlas (Pfr. Vilas, 2003: 7). Esta autonomía efectiva es función de relaciones institucionales y personales entre representantes de distintos ámbitos, vinculaciones que trascienden el plano normativo. Pérez (1986: 7-8) coincide con lo anterior cuando sostiene que las formas y distribución del financiamiento público resultan de disputas entre diversos ámbitos estatales y son cruciales para definir las responsabilidades que cada uno de estos puede y debe atender.

En un sistema estatal federal las negociaciones por el financiamiento son básicas para concretar el precepto de solidaridad territorial, ampliamente enraizado en la temática del federalismo. Su significado es ambivalente, aunque aludiendo a ella los estados nacionales suelen canalizar políticas y recursos fiscales hacia territorios periféricos. Velásquez Guadarrama (2003: 59) lo ejemplifica en términos financieros. Este autor sostiene que la solidaridad territorial implica pactos por la distribución de ingresos públicos que atiendan dos cuestiones esenciales respecto a las responsabilidades: cómo los distintos ámbitos estatales se las reparten y cómo se las financia.<sup>10</sup> Antoni Castells (1999: 279) también se refiere a ambas cuestiones cuando argumenta que las distintas jurisdicciones tienen que responder con recursos a dos requerimientos básicos. Por un lado, a cuáles son las funciones y competencias a ser atribuidas a cada ámbito y las necesidades de gasto que deben afrontarse. Por otro, a cuáles son los sistemas de distribución de ingresos hacia los ámbitos subnacional y local en relación a los recursos indispensables para brindar los servicios bajo la órbita de cada uno de ellos. Como se observa, ambos requerimientos se interrelacionan.

En última instancia, si partimos de una concepción institucional del federalismo, es importante considerar la distribución de las funciones estatales entre los ámbitos, de forma que cada esfera estatal pueda decidir por responsabilidad propia en determinadas áreas (Riker, 1975, citado en Nohlen, 2005: 3). La noción de solidaridad territorial abre paso a la discusión de un aspecto más profundo y controvertido, la autonomía. Pues, esta es clave en las vinculaciones inter-jurisdiccionales para estimar las posibilidades y limitaciones político-fiscales de cada una de estas. Pero, ¿que se entiende por autonomía?

---

la distribución del ingreso a partir de vincular recaudación y gasto (Finot, 2001: 7). Brennan y Buchanan pertenecen a la Escuela Public Choice. Poseen una perspectiva neoclásica aunque su enfoque es heterodoxo, puesto que en vez de analizar acciones individuales consideran aspectos institucionales formales e informales. Ambos autores señalan que el Estado puede imponer impuestos con un fin meramente recaudatorio, por lo que entienden que deberían existir mecanismos para impedir abusos (Toboso, 1996: 23-26). Por su parte, Tiebout supone un federalismo competitivo cuando asume que los funcionarios municipales pugnan por los ciudadanos, mientras que las tasas que estos pagan influyen en la calidad de los bienes y servicios públicos ofrecidos en la jurisdicción. Por tal motivo, el autor sostiene que los ciudadanos deciden su residencia en función del nivel de las tasas y de los bienes y servicios públicos existentes. De esta idea se deduce la conocida frase “los ciudadanos votan con los pies”. Por último, en este modelo de “mercado de municipios” y a diferencia de Tiebout, Peterson plantea que los funcionarios examinan los intereses económicos locales además de calcular costos y beneficios antes de colocarle un precio a las tasas (Krane, *et al*, 2004: 516-521).

<sup>10</sup> Esta última problemática ha sido objeto de la denominada Geografía Fiscal, interesada tanto en el estudio del impacto territorial de la política y la capacidad fiscales como en el análisis de las desiguales necesidades y costos de provisión de los bienes públicos (Pfr. Nadal, 1989: s/n).

#### 4. Autonomía político-fiscal en los municipios

En el debate sobre federalismo habitualmente se alude a la autonomía política fiscal subnacional y local. Es inusual hallar un tratamiento sistemático sobre esta noción, que es definida de formas vagas, variadas y disímiles. Incluso, existen discusiones sobre su definición jurídica y las diversas opiniones de la doctrina habrían contribuido a confundir más que a aclarar (Giannini, s/d; citado en Faya Viesca, 2005: 47). En la presente investigación adherimos a una definición de autonomía que deviene del derecho público, *autos* (por sí solo) y *nomos* (ley). La misma considera la facultad detentada por una entidad -individuo, comunidad o gobierno- para procurarse sus propias normas. Por ende, la autonomía es la potestad con la que cuenta un ámbito estatal para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos propios (Pfr. Valencia Carmona, 2003: 2).

Más allá de esta definición operativa de autonomía, existe diversidad de perspectivas en torno a ésta. Desde una óptica también jurídica, Faya Viesca (2005: 47) la analiza en lo estrictamente concerniente al ámbito municipal. Partiendo de un estudio de la normativa latinoamericana y europea, este autor encuentra una serie de coincidencias en cuanto a los propósitos fundamentales que la legislación adjudica a la autonomía municipal, entre los que describe: a) la factibilidad de que los gobiernos locales se procuren gran parte de sus reglas de organización; b) la posibilidad de contar con libertad en la gestión administrativa; c) la capacidad de autogestión, lo que implica una real independencia de otras instancias gubernamentales; d) la atribución de competencias constitucionales y legales del ámbito municipal a los fines de poder regular y administrar los asuntos públicos bajo responsabilidad local y en interés de la comunidad; e) la posibilidad de ejercer las actividades estatales en materias sobre las cuales no estén expresamente excluidos; f) la potencialidad de gestionar los servicios bajo jurisdicción de otro ámbito estatal y que no sean atendidos por los mismos; g) la potestad de contar con amparo constitucional y estatal para disponer de recursos suficientes con los que prestar los servicios locales; h) la necesaria vinculación con la elección democrática de las autoridades municipales; i) el reconocimiento del municipio como un orden de gobierno; y j) la obligación de que ésta se materialice en acciones locales propias que sean función de los intereses locales, por lo que las actividades municipales deberían tener el mayor margen posible e incluso cumplir los derechos a la preservación del ambiente y a la salud pública.

Luhmann y Schor parten de un análisis sobre los sistemas educativos (Pfr. 1993, citado en Filmus, 1996: 23) y sostienen que una definición de autonomía que refiera exclusivamente a la ausencia de obligaciones o restricciones externas es insuficiente para explicar procesos sociales complejos. Por esto, incorporan la idea de autorregulación a través de la cual consideran que en la relación de cualquier entidad con su entorno la autonomía presupone la coexistencia de dependencias e independencias. De allí, se deduce que un incremento de la autonomía no debe entenderse necesariamente como una disminución de la dependencia ni como un aumento de la independencia, sino como el logro de combinaciones a partir de las que sea posible un mayor número de ambas.

Desde su análisis del discurso, Castoriadis (1993: 183, citado en Manzanal, 2007: 45) mantiene una posición diferente a la de Luhmann y Schor. Sostiene que la autonomía es una relación social, donde los sujetos se presentan como alteridad. En esta vinculación, Castoriadis da importancia a la construcción y apropiación del discurso, herramienta a partir de la cual puede ejercerse una dominación o una liberación a nivel del individuo. Si llevamos esta idea al plano político-institucional es posible entender la formación y reproducción de una agenda en cada ámbito de

gobierno, entendiendo por esta al conjunto de demandas que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción (Aguilar Villanueva, 1993: 29).<sup>11</sup>

Por su parte, González Villar (Pfr. 2004: 53) considera las implicancias de las relaciones entre ámbitos de gobierno para definir a la autonomía como un espacio de libertad potencial que refiere a la dialéctica autoridad/libertad, fundamento exclusivo de la esfera gubernamental. La autonomía dista de ser una arena de libertad abstracta si consideramos los mecanismos de influencia del sistema político. Por ende, este autor considera que aquella debe pensarse en torno a la tensión existente en el péndulo centralización/descentralización (ibidem).

Más interesado en los aspectos fiscales, Antoni Castells (1999: 285) también indaga la relación entre autonomía y descentralización, aunque analiza sus efectos en el presupuesto municipal. Entiende que este último comprende tres preceptos básicos: a) la suficiencia, en el sentido de que sus ingresos puedan financiar las prestaciones que le corresponde brindar; b) la autonomía, en tanto aquellos recursos deben posibilitar el ejercicio de la autonomía política que es reconocida a los gobiernos y que les permite responsabilizarse de sus actos; y c) la igualdad, ligada al principio de que las diferencias de renta y capacidad fiscal no sean un factor de discriminación en cuanto a los servicios que pueden recibir sus ciudadanos. Por esto, para él una auténtica descentralización política debe dotar a los municipios de un papel esencial en la cuestión pública (Pfr. 1999: 279).

Del mismo modo, Kalin (1998: 57-58) señala que los municipios deben contar con recursos y capacidad de decisión para que el proceso de descentralización sea realizable, ya que el éxito del mismo depende de la disponibilidad y utilización de fondos. Por ende, este autor sostiene que los gobiernos locales deben contar con la posibilidad de: a) recaudar tasas y contar con fondos extra-jurisdiccionales acordes a la ejecución de las actividades de las cuales son responsables; b) disponer de sus propios recursos sin un excesivo control de otras esferas de gobierno; c) tomar decisiones en cuanto a las actividades locales, incluyendo proyectos de desarrollo libres de la interferencia de las autoridades nacionales; d) contar con una planta de trabajadores capacitados; y e) acceder a un soporte técnico del orden federal.

Por último, en la literatura específica se tiende a generalizar o a subestimar los modos en que el federalismo fiscal y la descentralización de países periféricos influyen en el financiamiento y la agenda pública municipal. Por ende, consideramos pertinente abordar la presente investigación desde una perspectiva que indague las posibilidades y condicionamientos institucionales de las relaciones político-fiscales entre ámbitos de gobierno, la influencia político-fiscal nacional y provincial en la agenda pública municipal y los alcances y limitaciones de la descentralización ligada a los sistemas educativo y sanitario. Para esto tomamos en particular tanto los aportes de Gibson (2004) como los de Antoni Castells (1999) y Kalin (1998). Entendemos que a partir de aquellos pueden indagarse las relaciones entre los ámbitos de gobierno y las particularidades que asume la descentralización en un municipio.

En función de lo hasta aquí expuesto, esta investigación parte de las siguientes premisas: a) la relación Provincia-Municipio se encontraría influida por la competencia y complementación político-institucional de los propios aparatos estatales, lo que podría estar condicionando la capacidad de decisión municipal; y b) los procesos de descentralización habrían tenido un alcance limitado o nulo tanto en la capacidad

---

<sup>11</sup> La definición de agenda considera las relaciones inter-jurisdiccionales. Aguilar Villanueva (1993: 52) encuentra que el orden capaz de plantear, dotar de significado, financiar y definir una cuestión es el que influye efectivamente en la acción de gobierno, independientemente de qué ámbito la ejecute.



provincial para organizar y gestionar los servicios de educación y salud como en la autonomía fiscal a partir de la que el ámbito local pueda delinear sus políticas públicas.

## B. Metodología

La presente investigación es un estudio de caso que se aborda con una metodología cualitativa y se apoya en información cuantitativa. Para este trabajo fueron realizadas tres salidas de campo, de una duración semanal promedio, en agosto/septiembre y octubre/noviembre de 2005 y en septiembre de 2006.

La opción por estudiar un municipio en particular se efectuó en función de dos cuestiones estratégicas. En primer lugar, Stake (1995: 2) señala que un estudio de caso permite indagar la particularidad y la complejidad de una entidad determinada. En esta pesquisa, la especificidad y la relevancia del mismo está dada por la carencia de abordajes que examinen el funcionamiento del federalismo fiscal y la problemática de la descentralización en municipios periféricos y rurales del país. En segundo lugar, porque este trabajo integra una investigación mayor, desarrollada en el Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales que se asienta en la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires -PERT, FFyL, UBA- y donde se ha trabajado con temáticas similares en otros municipios de la Provincia de Salta.

Las fuentes de información empleadas son primarias y secundarias:

- I. Las primeras se obtuvieron a partir de distintas técnicas. Una fue la observación *in situ*. Focalizamos en aspectos tales como: a) origen, antigüedad y emplazamiento de infraestructura pública; b) escenario político-partidario e institucional; y c) estado y evolución material de los establecimientos educativos y sanitarios. La segunda fue la realización de 29 entrevistas semi-estructuradas y no estructuradas a informantes calificados con experiencia actual y/o pasada (ver Anexo 1.2). A través de cuestionarios se interpelló a docentes, médicos, padres de alumnos, pacientes y funcionarios públicos. La muestra se determinó intencionalmente (ver Gallart, 1992: 109) en función de las respuestas que se obtenían de los entrevistados respecto a los objetivos de la investigación. Particularmente, se consideró la resolución de los interrogantes expuestos en la presentación.
- II. En cuanto a las fuentes secundarias, hemos recurrido tanto a estadísticas y legislación como a bibliografía académica y periodística especializada.
  - 1) Respecto a las estadísticas empleadas, se trata de información generada en las siguientes instituciones:

<b>Ámbito</b>	<b>Instituciones Estatales</b>	<b>Instituciones No Estatales</b>
<b>Internacional</b>	Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México	Biblioteca de FLACSO -Facultad Latinoamericana de Estudios Sociales- Argentina
	Instituto Nacional de Ecología-México	
	Programa de Descentralización del Estado y Desarrollo, Universidad de Alcalá-Madrid-	
<b>Nacional</b>	Ministerio de Economía y Producción: a) Subsecretaría de Relaciones con las Provincias; b) Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias; c) INDEC -Instituto Nacional de Estadística y Censos.	ASAP -Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública-

	Ministerio del Interior: a) Subsecretaría de Asuntos Municipales; b) Dirección Nacional Electoral.	CIPPEC -Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento-.( <sup>1</sup> )
	Ministerio de Ciencia y Técnica: a) Centro de Estudios Urbanos y Regionales/CONICET.	
	Ministerio de Cultura y Educación: a) DINIECE -Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa-; y b) Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo	CEFED -Centro de Estudios Federales-.
		CECE -Centro de Estudios para el Cambio Estructural-.
	Ministerio de Salud: a) DEIS -Dirección de Estadística e Información en Salud-.	FIEL -Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas-.
	Jefatura de Gabinete de Ministros: a) Instituto Nacional de la Administración Pública -INAP-.	TOP -Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública-.
	Universidad de Buenos Aires: a) Biblioteca del Instituto de Geografía	
<b>Provincial</b>	Gobierno de la Provincia: a) Dirección General de Rentas.	
	Ministerio de Cultura y Educación	
	Ministerio de Salud Pública: a) Unidad Coordinadora de Programas Materno Infantiles.	
	Consejo General de Educación	
	IPEC -Instituto Provincial de Estadística y Censos-	
<b>Municipal</b>	Secretaría de Hacienda	
	Honorable Concejo Deliberante	
<p><b>Notas:</b> (<sup>1</sup>) Es una organización a-partidaria y sin fines de lucro centrada en la promoción y análisis de políticas públicas que realiza estudios fiscales, educativos y sanitarios útiles para conocer aspectos político-institucionales de Misiones.</p> <p><b>Fuente:</b> Elaboración propia.</p>		

2) En relación a la legislación, se acudió a la que entiende en materia de distribución de recursos públicos y transferencia de los servicios de educación y salud. Recurrimos a las siguientes normativas:

<b>Tabla 2.</b> Legislación Nacional y Provincial		
<b>Período de sanción</b>	<b>Nacional</b>	<b>Provincial</b>
Hasta 1970	Leyes 12956/46, 14788/59, 17102/67, 18610/70	Decreto Ley 3785/59, Leyes 48/60, 256/64, 257/64
Entre 1970 y 1990	Leyes 20221/73, 21809/78, 21883/78, 23548/88	Decreto 1086/79 y 1189/79, Leyes 2465/87, 2535/88, 2557/88
Después de 1990	Constitución de la República Federal Argentina (1994), Decreto 648/06, Leyes 23906/91, 24049/91, 24195/93 y 25570/02	Decretos 2418/06 y 71/08, Leyes 2925/92, 2987/92, 3093/94, 3094/94, 3181/95, 3199/95, 3311/96, 3848/02, 3875/02, 4244/05, 4342/06, 4388/07 y 4397/07
<b>Fuente:</b> Elaboración propia.		

3) La recopilación de bibliografía académica sobre federalismo fiscal y procesos de descentralización se realizó tanto en sitios de Internet pertenecientes a organismos ligados con la temática (ver Tabla 1) como en las bibliotecas de FLACSO Buenos Aires, del Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires y del Centro de Estudios Urbanos y Regionales

-CEUR-. En ambos casos se efectuó la búsqueda en función de: a) aportes teóricos; y b) estudios de caso con particular referencia a Argentina.

4) Por último, los diarios virtuales El Territorio, Misiones On Line y Línea Capital fueron consultados periódicamente entre agosto de 2005 y septiembre de 2008. La información relevada fue empleada para actualizar nuestro conocimiento sobre el devenir de las políticas públicas ligadas al federalismo fiscal y la descentralización de la gestión.

El rastreo de las fuentes secundarias, en especial la búsqueda y revisión por autores y temas, fue central para elegir al ámbito Municipal como nuestra escala de análisis. El Gobierno Local es la entidad estatal a partir de la cual indagamos las relaciones político administrativas entre los ámbitos de gobierno, las características del federalismo fiscal y los procesos de descentralización de la gestión pública. Sin embargo, también consideramos las escalas Nacional y Provincial en función de los resultados e interrogantes que se sucedieron conforme fue avanzando la investigación. Pues, aunque el estudio posee una delimitación Municipal, existen acciones generadas en los órdenes Federal y Subnacional que afectan las decisiones tomadas en el ámbito Local. Por ende, planteamos el estudio de las relaciones Nación-Provincia y Provincia-Municipio a partir de la realidad local porque advertimos que la literatura consultada tendía a profundizar en una de las dos relaciones citadas mientras ignoraba, subsumía o reducía la importancia e influencia de la otra.

Una vez definida la escala de análisis, la elección del caso se dirigió hacia un ámbito municipal de base socio-económica agraria y rural, puesto que la bibliografía relevada se especializa sobre federalismo y descentralización en ámbitos urbanos. Entonces, la selección se realizó a partir de: a) la importancia relativa de la población rural; y b) la preeminencia del sector pequeño productor agrícola. Teniendo en cuenta ambas variables, seleccionamos el Municipio San Pedro de la Provincia de Misiones, ya que en el mismo: a) en 2004 el 63% de la población residía en localidades de menos de 2000 habitantes, lo que en Argentina se clasifica como población rural; b) en 2002 el 79% del total de las explotaciones agropecuarias -EAPs- poseía 50 Ha o menos (INDEC, 2002).<sup>12</sup>

Con el caso ya seleccionado, delimitamos el recorte temporal. Optamos por establecerlo en el período 1991-2007, parte del cual se enmarca en la denominada segunda generación de “reformas del Estado” (ver Oszlak, 1999). En dicho lapso: a) se avanzó en la descentralización desde el ámbito Nacional hacia el Provincial y el Municipal; y b) se profundizó la reestructuración económica que llevó a cambios del sistema administrativo e institucional previo. Efectuamos nuestro análisis con especial referencia a estos hitos, entendiendo que las políticas públicas se desarrollarían en ciclos. En particular, cabe señalar que nuestro estudio sobre el período seleccionado:

- I. Comprende diversidad de hechos sociales, políticos y económicos. En particular, cabe referirse a: a) la reforma constitucional Nacional (1994); b) al traspaso de servicios públicos hacia el ámbito Provincial (1992-1993); y c) a las crisis económico-fiscales que llevaron a la devaluación de la moneda Nacional (2002) y a los procesos inflacionarios (hasta 1992 y desde 2002).

---

<sup>12</sup> El estudio del Municipio San Pedro se facilita operativamente debido a que es el único en Misiones que abarca la totalidad de un departamento. Como se observará en el Capítulo III, el departamento es una unidad de agregación de municipios usualmente empleada como recorte para políticas públicas provinciales y presentación de estadísticas nacionales. Cuando nos referimos a departamento en vez de a municipio, lo hacemos para explicitar la inexistencia de una injerencia directa o formal del Municipio en determinada política pública de origen provincial.

- II. Incorpora hitos y situaciones sucedidas antes o después del período seleccionado que poseen implicancias en el devenir de la transferencia de servicios hacia las provincias y municipios. Entre las anteriores, consideramos los primeros avances en la transferencia y reorganización de establecimientos nacionales tanto en salud (1957, 1967 y 1970) como en educación (1968). Respecto a las situaciones posteriores, incluimos algunas que han comenzado a desarrollarse en los primeros meses de 2008 (transferencia de la Atención Primaria de Salud y del mantenimiento de infraestructura escolar a los municipios de Misiones).

El análisis sobre el federalismo fiscal y los procesos de descentralización en áreas rurales del ámbito Local está centrado en tres instituciones estatales:

- I. **Municipalidad.** Según el art. 1 de la Ley 257 -sancionada en 1964- a dicha entidad estatal le corresponden el gobierno y la administración de los intereses y servicios comunales. Además, consideramos las incumbencias locales en educación y salud (inversión, mantenimiento, donaciones, organización de eventos para destinar fondos a las cooperadoras).
- II. **Sistema educativo Provincial.** Centramos nuestra indagación en el Ministerio de Cultura y Educación, el Consejo General de Educación y establecimientos escolares con distintas ofertas educativas que se asientan en San Pedro.
- III. **Sistema sanitario Provincial.** La investigación se centró en el Ministerio de Salud Pública de Misiones y su principal dependencia en San Pedro -el Hospital Público de Autogestión- aunque consideró también otras áreas de la Administración Central y al Departamento Municipal de Salud.

### 1. Variables e indicadores

Se realizó una búsqueda, construcción y sistematización de las variables más pertinentes para analizar la vinculación entre ingresos de recaudación propia y extra-jurisdiccional, la influencia político-fiscal Nacional y Provincial en la agenda pública Municipal y los procesos de descentralización en los servicios educativo y sanitario. En función de ello, las variables que empleamos son:

- I. **Origen, composición y destino de los recursos fiscales.** Comprende el análisis de las relaciones político-fiscales inter-gubernamentales Nacional-Provincial y Provincial-Local. Los indicadores empleados al respecto son:
  - 1) *Ingresos fiscales.* Este indicador aborda la dimensión de las relaciones fiscales entre los tres ámbitos señalados..
    - i) En cuanto a la primera, se trata del análisis normativo de la Coparticipación Federal de Impuestos en Argentina, los recursos que a través de la misma y de programas se transfieren hacia las provincias y en especial a Misiones. Además, incluimos los recursos provinciales en educación y salud respecto a los presupuestos totales de esta jurisdicción.
    - ii) Respecto a segunda, consideramos los recursos ordinarios y extraordinarios que figuran en los balances del Municipio San Pedro (obtenidos en el Honorable Concejo Deliberante Local). Efectuamos una clasificación que nos permitiera discernir tanto el origen jurisdiccional de los recursos como el volumen y frecuencia con que se transfieren ingresos “por fuera” de la Coparticipación Municipal. Esta es la categorización diseñada:

<b>Tabla 3.</b> Categoría y tipo de ingresos fiscales	
<b>Categoría de ingresos</b>	<b>Tipo de ingresos</b>
Jurisdiccionales	Tasas, derechos y multas
Extra-jurisdiccionales	Coparticipación Municipal, cuentas especiales y Aportes No

	Reintegrables
de Capital	Créditos y venta de bienes y títulos
Convenios	Convenios con terceros y Aportes del Tesoro Nacional con afectación específica
<b>Fuente:</b> Elaboración propia.	

Para hacer comparable los ingresos de distintos ejercicios, se trasladaron todos los valores a precios de 1993 mediante el uso del programa Excel y en base a los cálculos efectuados por el INDEC (2007a) para la serie histórica del sistema de índices de precios mayoristas -SIPM-.<sup>13</sup> Se optó por esta serie y no por otra que estimase los precios minoristas, pues se consideró la escala económica y tipo de compras propias a los ámbitos de gobierno.

2) *Ingreso municipal per capita*. Este indicador se instrumentó para el análisis de la relación provincia-municipio porque nos interesó estimar los fondos por habitante con los que cuenta el Gobierno Local. Lógicamente, los recursos y la población varían a lo largo del tiempo, por lo que las fluctuaciones en los valores *per capita* suelen ser la norma. Contamos con los balances para saber los montos totales de cada año, aunque solo conocíamos la magnitud de población de 1991 y 2001, años en los que se realizaron censos nacionales de población (CNP). Entonces, estimamos esta para los restantes ejercicios que integran nuestro recorte temporal proyectando la tasa de crecimiento medio anual 1991/2001 también para el período 2001/2006. En todos los años, esta tasa fue ponderada con la diferencia de las tasas de natalidad y mortalidad de San Pedro, bajo el supuesto de que los nacimientos y defunciones obedecen centralmente a personas con residencia en el Municipio. Con la ponderación de población realizada se pretende contar con una estimación más precisa de la magnitud de habitantes. De todo lo anterior, el indicador ingreso municipal *per capita* surge de dividir el balance Municipal sobre la magnitud estimada de población del Municipio en cada año. Entonces, esta última se obtiene de las siguientes fórmulas:

$$TBMi = (TBN - TBM 91/05) - (TCMA 91/05)$$

Donde TBMi es la Tasa Bruta de Migración, TBN es la Tasa Bruta de Natalidad, TBM es la Tasa Bruta de Mortalidad y TCMA es la Tasa de Crecimiento Medio Anual.

Considérese que la TBMi solo brinda una idea aproximada de los movimientos migratorios en el Municipio (ver Tabla 4). Esto sucede porque se estimó con la TCMA, la TBN y TBM, la primera es un promedio y las dos últimas son recopiladas por el Hospital Público de Autogestión de San Pedro en función de los nacimientos y decesos registrados. Sin embargo, no necesariamente todos los domicilios maternos se localizan en este Municipio, como tampoco todas las defunciones y nacimientos de residentes suceden en el área que depende de este centro sanitario. Por ende, como la TBMi se

<sup>13</sup> Desde el primer trimestre de 2007, el Poder Ejecutivo Nacional intervino de facto el INDEC. Comenzó interfiriendo en la construcción del Índice de Precios al Consumidor -con el cual se calcula la inflación- para luego dismantelar/controlar áreas como la encargada del Índice de Precios Mayoristas (Lozano, 2008). Esta decisión no solo atenta contra el sistema estadístico Nacional sino que afecta la rigurosidad de los análisis realizados a partir de los nuevos datos y el diseño de una política que persiga una real reducción de la pobreza y la indigencia. En general, este estudio emplea estadística construida antes de dicha injerencia, excepto en la tabla referida a montos, participación y promedio de los ingresos fiscales locales y en la que expone la ejecución presupuestaria total y específica en el sistema sanitario.

construye a partir de la diferencia entre la TCMA y el cociente de nacimientos y defunciones registradas es una aproximación que sirve a los efectos de calcular en un segundo paso el crecimiento neto.

La TCMA es ampliamente utilizada por distintos organismos de estadística de Argentina y el mundo. Por caso, en el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) de México y en el INDEC (1980:1) la fórmula se expresa como sigue:

$$R = (t\sqrt{Pt/Po} - 1) \cdot 1000$$

Donde R es la TCMA, t el período en años que se utiliza como raíz, Po la población al comenzar el período y Pt la población al finalizarlo.

Por último, una vez que estimamos la TCMA y la TCMi podemos calcular la Tasa de Crecimiento Neto (TCN). La misma es el cociente de aquellas tasas y nos posibilita conocer tentativamente la población año por año. Seguidamente se presenta la base construida:

**Tabla 4.** Municipio San Pedro. Tasa Neta de Crecimiento demográfico y evolución (1991-2005).

Año	TBN-TBM (1)	TCMA 91-01 (2)	TBMi (1-2=3)	TCN (2-3)	Población
1991	34	27,8	6,2	21,6	18031
1992	29,3	27,8	1,5	26,3	18505
1993	33,3	27,8	5,5	22,3	18918
1994	31,4	27,8	3,6	24,2	19376
1995	31,7	27,8	3,9	23,9	19839
1996	30,8	27,8	3	24,8	20331
1997	24	27,8	-3,8	31,6	20973
1998	32,3	27,8	4,5	23,3	21462
1999	24,7	27,8	-3,1	30,9	22125
2000	28	27,8	0,2	27,6	22736
2001	27	27,8	-0,8	28,6	23609
2002	24,1	27,8	-3,7	31,5	24353
2003	25,7	27,8	-2,1	29,9	25081
2004	30,8	27,8	3	24,8	25703
2005	24,9	27,8	-2,9	30,7	26492
2006	19,1	27,8	-8,7	19,1	26998

**Fuente:** Elaboración propia en base a Ministerio de Salud Pública (2005) e IPEC (2008a).

**Notas:** TBN: Tasa Bruta de Natalidad. TBM: Tasa Bruta de Mortalidad. TCMA: Tasa de Crecimiento Medio Anual. TBMi: Tasa Bruta de Migración. TCN: Tasa de Crecimiento Neto.

4) *Ejecución presupuestaria.* Este indicador se centra en la estructura de la ejecución Provincial en servicios públicos. Empleamos distintas fuentes que encontramos compatibles:

i) Para el caso de educación, se consideró información de la ASAP, la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo y el CIPPEC (que publicó datos contruidos por dicha Coordinación a partir de material no disponible en Internet) y el Ministerio de Economía y Producción de la Nación (2007). En la publicación de esta cartera también se incluyen datos sobre el gasto educativo, pero en este concepto agrega el área de Cultura. La Provincia no destina importantes fondos a la misma, aunque la información publicada por ASAP nos brindó la posibilidad de contabilizar específicamente los recursos ejecutados en: a) educación básica, b) terciaria y universitaria, y c) educación y cultura. Se optó por

contabilizar estos últimos recursos como parte integrante del servicio educativo, dada la mencionada escasa injerencia del gasto en Cultura.

ii) Respecto a salud, recurrimos a la información sobre gasto por finalidades y funciones (1991-2004) realizada por el Ministerio de Economía y Producción de la Nación (2007) y a las leyes de presupuesto 4244/05 y 4342/06. En principio, ambas fuentes no son compatibles puesto que la primera brinda información sobre gastos realizados (balances) y la legislación refiere a presupuestos no devengados. Sin embargo, introducimos esta última información a efectos de contar con una aproximación a la tendencia posterior a 2004, debido a que no hallamos publicados los gastos por finalidades y funciones posteriores a tal ejercicio.

5) *Promedio y dispersión*. Nuestro caso registra variaciones inter-anales en los ingresos jurisdiccionales y los recibidos desde la Provincia y/o la Nación.<sup>14</sup> Para analizar estas fluctuaciones calculamos el promedio y el desvío *standard* en las tablas que exponen datos federales, provinciales, municipales. La ventaja de su empleo radica en que nos posibilita observar cuanto y cuando se alejan del promedio las distintas categorías de ingresos. Estas son las fórmulas utilizadas:

$$\text{Promedio: } P = \frac{x_1 + x_2 + x_3}{X}$$

Donde x es la suma de todos los valores numéricos dividida entre el número X, que representa la cantidad de valores (Mathematics Dictionary, 2008). En tanto, la desviación Standard o dispersión estima el valor en el que los valores se alejan del promedio. Se expresa de la siguiente forma:

$$\text{Desviación Standard: } \sqrt{\frac{\sum (x - P)^2}{N}}$$

Donde  $\sum$  es la suma de todos los valores (aquí representados con x) que son restados individualmente por el promedio. El resultado es elevado a su potencia cuadrada. Una vez estimado, ese valor es dividido por la cantidad de años en los que la serie arroja datos ciertos, es decir cuando existían valores o cuando no los había, desestimando el caso puntual de ejercicios como 1995 en los que no había datos disponibles. Por último, este resultado es llevado a su raíz para hacerlos comparables respecto al promedio (Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2003).

- II. Relaciones inter-jurisdiccionales entre programas y políticas públicas. A partir de esta variable se analiza la cooperación político-financiera entre ámbitos de gobierno. Específicamente, nos interesa conocer los recursos financieros que se reciben en los ámbitos Local y Provincial por fuera de sus respectivas coparticipaciones. A diferencia de estas, el financiamiento que aquí nos incumbe no obedece a reglas pautadas o a recursos periódicos, por lo que puede ser objeto de discrecionalidad.<sup>15</sup> Nuestro indicador es:

---

<sup>14</sup> Agradecemos la colaboración del Lic. Esteban Rodríguez y de la Srta. María Lucía Lobroff en la elaboración de estadística.

<sup>15</sup> En el ámbito Federal, un caso conocido de discrecionalidad es el del fondo de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN). Al respecto, Cetrángolo *et al* (Pfr. 1997: 165) sostienen que tras la sanción de la Coparticipación (1988) vigente hasta el momento (2008) resalta la ausencia de criterios de reparto de los

1) *Accionar político-público*. Focalizamos en la agenda pública Municipal y Provincial, considerando específicamente el contenido e inter-dependencia de las políticas subnacionales y del Gobierno Local. Para esto, indagamos programas nacionales y provinciales en función de:

- i) ámbito que los financia y montos comprometidos;
- ii) ámbito que los ejecuta;
- ii) capacidad de decisión que la Provincia o el Municipio tienen para adaptar los contenidos y requerimientos a sus realidades sociales;
- iv) posibilidad de brindar respuestas a las demandas locales.

III. Relaciones político-institucionales. Conforme avanzaba la recopilación de información encontramos que la adhesión o discrepancia a proyectos gubernamentales en el orden Nacional y Provincial solía condicionar las posibilidades locales de generar alternativas genuinas de política y servicios públicos. En función de esta inquietud, el indicador empleado es:

1) *Estrategias político-institucionales y servicios públicos*. Buscamos conocer las estrategias y competencia entre ámbitos de gobierno. Para ello, sistematizamos la información sobre aspectos controversiales de la política fiscal y el condicionamiento de la misma en las agendas de los distintos ámbitos de gobierno. Tales aspectos son:

- i) ámbito que se responsabiliza por los servicios de salud, educación y desarrollo rural;
- ii) ámbito que financia tales servicios;
- iii) ámbito que debería responsabilizarse legalmente y/o financiar los mismos;
- iv) condicionamientos temporales, políticos y fiscales en la canalización del financiamiento público entre ámbitos y oficinas de gobierno.

La información sistematizada fue dividida en función de acuerdos y desacuerdos. De ese modo, en las relaciones entre ámbitos de gobierno pudimos conocer estrategias tendientes a favorecer o a dificultar acciones de determinado ámbito.

IV. Estructura presupuestaria y social Provincial-Local. Esta variable aborda la dimensión socioeconómica con el objeto de conocer particularidades que identifiquen a la Provincia y/o al Municipio.

1) *Escenarios demográficos, educativos y sanitarios*. En particular, consideramos:

- i) Población total, rural, según grupos de edad, con y sin cobertura de salud y NBI<sup>16</sup> para 1991 y 2001;
- ii) Tasas de natalidad, mortalidad y mortalidad infantil para 1996 y 2006;
- iii) Cantidad de establecimientos transferidos en educación media y terciaria;
- iv) Número de establecimientos educativos y matrícula de alumnos, total y

---

ATN, cuyo destino depende del Ministerio del Interior de la Nación. “No caben dudas sobre el uso de factores predominantemente políticos en la asignación de aquel fondo” (ibidem). En los Capítulos II y III presentamos, respectivamente, análisis pormenorizados de la Coparticipación Federal y Municipal.

<sup>16</sup> Los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) son los que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: a) Hacinamiento: hogares con más de tres personas por cuarto; b) Vivienda: constituidos en una vivienda inconveniente; c) Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete; d) Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño de entre 6 y 12 años que no asistiera a la escuela; y e) Capacidad de subsistencia: hogares que contaran con cuatro o más personas por miembro ocupado y cuyo jefe no finalizado tercer año de escuela primaria (INDEC, 2001).



por sector de gestión entre 1994 y 2006; participación de los establecimientos y matrícula educativa de gestión estatal en el total entre 1994 y 2006.

## 2. Replicabilidad y factibilidad

Un estudio de caso cuenta con limitaciones para ser replicado, debido a que por definición interesa indagar su especificidad (Stake, 1995: 2). Sin embargo, entendemos que nuestra propuesta teórico-metodológica de partir de un análisis desde la jurisdicción Municipal para abordar tanto las interrelaciones político-fiscales entre los ámbitos Federal-Subnacional-Local como los alcances y limitaciones de los procesos de descentralización en la gestión pública, podría albergar perspectivas de abordaje potencialmente valiosas para ser replicadas.

Tal perspectiva es resultado de la reflexión sobre las evidencias empíricas en campo y de la sistematización de las fuentes secundarias. Respecto a éstas, cabe destacar que:

- I. La literatura sobre descentralización suele referir al decenio de 1990. Existieron experiencias en décadas anteriores, aunque es en la citado cuando la investigación sobre la temática adquiere mayor notoriedad a la luz de las reformas estatales enmarcadas en el Consenso de Washington (ver Oszlak, 1999).
- II. Las conceptualizaciones varían en profundidad, enfoque y finalidad. En tal sentido, existen considerables divergencias entre los diversos aportes teóricos y programáticos (ver Assies, 2000: 7). Esto es evidente en la discusión sobre los objetivos de la descentralización, que suelen expresarse en términos que van desde la eficiencia económica hasta el bienestar social (ibidem).
- III. La investigación sobre las implicancias de las políticas públicas en los municipios suele remitir a programas sociales (Almansi, *et al*, 2004) y de desarrollo rural (Cavarozzi, 2005), al sector forestal (Larson, *et al*, 2006) o a la influencia de los aparatos burocráticos y partidocráticos en la gestión local (Pérez, 1991). Nuestra investigación encuentra similitudes con este último estudio, aunque han transcurrido casi dos décadas desde su realización y los casos seleccionados (Resistencia, Zárate y La Rioja) refieren a municipios urbanos que comprenden ciudades regionalmente importantes.
- IV. La carencia y discontinuidad de bases estadísticas sistemáticas referidas tanto a cuentas fiscales provinciales y municipales como a financiamiento educativo y sanitario fue una constante. Sólo se hallaron datos de stock en cuánto a los distintos regímenes municipales de Argentina (Iturburu, 2000; Subsecretaría de Asuntos Municipales, 2007) y a los presupuestos por sector para el ámbito Provincial (ASAP, 2006).

Por último, cabe considerar que nuestra investigación se desarrolló mediante financiamiento público. Específicamente, el autor contó con dos becas sucesivas: una provista por la ANPCyT (2005-2006) y otra por el CONICET (2006-2009). Además, para las salidas de campo se emplearon recursos de dos proyectos inscriptos en el PERT. Se trata del PICT 08811/02 y del UBACyT F009 2004-2007, titulados “Problemática Institucional y Desarrollo Rural (el caso de las provincias de Salta y Misiones)”.

## II. De la teoría a la práctica. Experiencias en relaciones fiscales inter-gubernamentales y procesos de descentralización

### *Introducción*

Desde finales de siglo XX, en todos los continentes co-existen diferentes formas de interpretar y constituir el federalismo fiscal y se desarrollan diversos procesos en descentralización de la gestión pública. Este capítulo tiene por objetivo conocer el devenir político-fiscal del arreglo y procesos recién citados en la experiencia argentina. Se estructura en tres apartados. En el primero, describimos las relaciones fiscales inter-gubernamentales. En el segundo, analizamos el devenir en descentralización de educación y salud. Finalmente, presentamos nuestras reflexiones.

### *A. Relaciones inter-gubernamentales: devenir de la Coparticipación Federal de Impuestos*

La República Federal Argentina cuenta con un sistema de distribución de recursos fiscales (Coparticipación Federal de Impuestos) que en principio intenta atenuar las brechas socio-económicas de las provincias. Cetrángolo y Jiménez (2004: 123) destacan que el devenir de los sistemas de coparticipación se caracteriza por la acción de tres tendencias paralelas: a) el aumento de las jurisdicciones incluidas -de 14 en 1935 se pasó a 24 en 1994-; b) la incorporación creciente de tributos nacionales a la masa de recursos coparticipados -desde 1988 es factible la inclusión de impuestos creados después de esa fecha-; y c) una tendencia histórica al incremento del coeficiente de distribución primaria que estaría siendo cuestionada tras la crisis económico-social de 2002.<sup>17</sup>

La historia de las relaciones fiscales inter-jurisdiccionales puede ser periodizada en los siguientes tres ciclos:

- I. Hasta 1935. Porto (2005: 4) señala que las transferencias inter-gubernamentales ya estaban contempladas en la Carta Magna de 1853, aunque el antecedente inicial legislado es de 1932 y se destinó a infraestructura vial de las provincias. Sin embargo, el primer sistema integral es de 1935, cuando se aplica una Ley que unificó los impuestos internos al consumo y en el que las entidades federadas participaron sobre la recaudación de los tributos nacionales a los réditos y a las ventas (Pfr. *ibidem*). Cetrángolo y Jiménez (2004: 123) sostienen que el sistema de 1935 se instrumenta debido a la crisis fiscal Federal, producto de una baja en la recaudación que se originó tras el derrumbe del comercio exterior a principios de la década. A lo anterior, Porto (Pfr. 2004: 125) agrega una razón de solidaridad territorial, pues las importantes asimetrías económicas entre las provincias redundaban en una desigual disponibilidad de bienes públicos.
- II. Entre 1935 y 1988 se acentúa el carácter redistributivo de la Coparticipación Federal, sobre todo a partir de 1947.<sup>18</sup> Este direccionamiento de política

---

<sup>17</sup> En sistemas federales, distintos regímenes de distribución de recursos hacia el orden Subnacional organizan la transferencia de fondos en una instancia primaria y otra secundaria. La primera consiste en el reparto Nación-provincias del total recaudado por impuestos establecidos como coparticipables. En la secundaria, cada una provincia participa sobre la porción que obtienen conjuntamente en la distribución primaria. Estas "cuotas" de participación se conocen como coeficientes de distribución secundaria.

<sup>18</sup> El mensaje del Poder Ejecutivo presentado en el Congreso Nacional que acompaña al texto de la Ley 12956/46 expresa que el 2% de la Coparticipación "se distribuirá inversamente proporcional a la

fiscal se refuerza con la Ley 14788 de 1959. La misma es resultado de las modificaciones que el Poder Ejecutivo Nacional introduce a un Proyecto de Ley que habían consensuado e impulsaban los gobiernos subnacionales.<sup>19</sup>

1) En los hechos, la Ley 14788/59 desestimó la propuesta de un grupo de provincias de que el 17% del total a coparticipar se distribuyera en partes iguales y 3% en forma inversa a la población. En lugar de ello, se fijó una distribución del 25% en partes iguales. El porcentaje restante, tanto en el proyecto de las provincias como en la Ley finalmente sancionada, se distribuía de acuerdo a población, recursos propios y gastos realizados por cada una de estas (Pfr. *ibidem*: 2005: 6).

2) El régimen que se configuró entre el decenio del 1950 y 1973 estaba constituido por distintas legislaciones relativas a la distribución de diferentes tributos con las que se definían tres mecanismos de reparto. Es a partir de 1973 cuando la Ley 20221 unifica todos los impuestos bajo una regulación referente a la Coparticipación Federal, sin incluir los referidos al comercio exterior y los de destino específico (Cetrángolo y Jiménez, 2004: 123; 1995: 13). Porto (2005: 6) argumenta que esta última legislación persigue una efectiva redistribución al determinar el reparto en función de la capacidad y necesidad fiscal Subnacional. Para esto, la distribución secundaria se fijó en función de tres coeficientes: a) población -dada la estricta relación entre los servicios públicos provinciales y el número de habitantes-; b) brecha de desarrollo -determinado por la necesidad de compensar la base tributaria débil de las provincias de menor dinamismo y sus estructuras económicas-; y c) dispersión demográfica -establecido en función de la dificultad de prestar servicios públicos en provincias con baja densidad de población-.

III. En la etapa iniciada con la sanción de la Ley 23548 de 1988 -régimen en vigor aún en 2008- las variables de población, brecha y dispersión fueron desechadas como criterio para estipular la distribución secundaria de recursos fiscales federales coparticipables. En lugar de estas variables se consideraron los repartos efectivamente realizados en el período 1985-87. Como la Ley 20221/73 caducó en 1984, desde entonces no existía legislación que amparase la distribución de recursos. Entonces, durante dicho trienio hubo un reparto *ad hoc* que consideró los coeficientes de distribución heredada de esta última Ley y que fue determinado por las necesidades y poder negociador de los representantes provinciales (Pfr. Cetrángolo y Jiménez, 2004: 126).<sup>20</sup> Falleti

---

población (...) Este nuevo factor de distribución tiene por miras favorecer a las provincias dotadas de menos recursos e iniciar así una política tendiente a levantar el nivel de importancia de las mismas (...) se hace necesario implantar un nuevo índice que actúe en forma inversa a los anteriores y que (...) favorezca en forma acentuada a los Estados con menores recursos” (Porto, 2005: 5-6).

<sup>19</sup> Durante la década de 1950, la provincialización de casi todos los territorios nacionales (entidades jurídico-administrativas dependientes hasta entonces del orden Federal) modificó el número de unidades subnacionales con interés directo en los ingresos fiscales federales. Con excepción de Tierra del Fuego, que se provincializó en 1990, Chaco y La Pampa hicieron lo propio en 1951, Misiones en 1953 y Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Formosa en 1955 (para el caso de Misiones, ver Anexo 3.1).

<sup>20</sup> El Decreto 648 de 2006 explicita criterios de brecha de desarrollo en la distribución. “El Gobierno modificó el esquema de reparto de la porción coparticipable del Impuesto a las Ganancias en base a la distribución de la población con NBI. Misiones está incluida en la veintena de provincias que recibirán un mayor porcentaje de coparticipación federal (...) La repartición se realiza sobre el 4% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias (...) conforme al índice de NBI [que surge del CNP 2001] y para ser destinado a obras de infraestructura básica social” (Diario El Territorio, 27-5-06). Sin embargo, en los hechos esta y otras pre-coparticipaciones distorsionan el régimen, complejizando y dificultando una discusión parlamentaria que resulte en un cambio del mismo (ver Fóllica, 1997).

(2004a: 22) señala que la Ley 23548/88 significó un impulso descentralizador y que representó una victoria de las provincias sobre el Gobierno Nacional de aquel entonces. Puntualicemos algunas características en el devenir del régimen representado en la citada Ley:

1) *Ampliación de la distribución primaria*. En principio, un incremento en la participación de las provincias en el total a coparticipar actuó en desmedro del ámbito Federal, ya que las provincias alcanzaron la mayor participación en el reparto de los fondos totales desde 1935 y lograron ampliar la base impositiva que integra la masa coparticipable. Esta tendencia al incremento de la participación en la distribución primaria es histórica, aunque no lineal. En efecto, fue interrumpida durante los gobiernos de facto de 1966-1970, 1970-1971, 1971-1973, 1981-1982 y 1982-1983 y en la etapa post-devaluación iniciada en 2002. Patrucchi (2007: 14) considera que en este último lapso existe una merma relativa de los recursos realmente disponibles para las provincias debido: a) a la creación de tributos federales no coparticipables como el de retenciones a las exportaciones; b) al establecimiento de impuestos coparticipables solo parcialmente (30% del Impuesto al Cheque); y c) al auge de las pre-coparticipaciones,<sup>21</sup> que desde la década de 1980 han ido “erosionando” la masa de recursos a distribuir. A principios de siglo XXI, los dos últimos hechos conllevan a que la distribución primaria efectiva haya sufrido una importante reducción. En la Tabla 5 se observa la dinámica histórica de dicha distribución:

<b>Tabla 5.</b> República Argentina. Coeficientes de distribución primaria en los regímenes de coparticipación federal (en porcentaje)			
<b>Ley</b>	<b>Período</b>	<b>Nación (%)</b>	<b>Provincias y Capital Federal (%)</b>
<b>12143 y 12147</b> <sup>(1)</sup>	1935-1946	92,5	17,5
<b>12956</b>	1947-1958	79,0	21,0
<b>14788</b>	1959	66,0	34,0
	1960	64,0	36,0
	1961	62,0	38,0
	1962	60,0	40,0
	1963	58,0	42,0
	1964-1966	54,0	46,0
	1967	59,2	40,8
	1968-1972	61,9	38,1
<b>20221</b>	1973-1980	46,7	53,3 <sup>(2)</sup>
	1981-1984 <sup>(3)</sup>	48,5	51,5 <sup>(4)</sup>
<b>23548</b>	1988	42,3	57,7 <sup>(5)</sup>
<b>23548 y modificaciones</b>	2006	68,1	31,9 <sup>(6)</sup>

**Fuente:** Cetrángolo y Jiménez (2004: 126, cuadro 3; citado en Manzanal, 2006: 341) y Patrucchi (2007: 11 y 14).  
**Notas:** <sup>(1)</sup> Sistema de las leyes 12143 y 12147, sancionadas en 1935.  
<sup>(2)</sup> Incluye el 1,8% destinado a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires,

<sup>21</sup> Las denominadas pre-coparticipaciones son deducciones de recursos que integran la distribución primaria antes que estos se distribuyan vía distribución secundaria. Entre 1981 y 1983 el Gobierno de facto desvió anualmente cerca de la mitad de los recursos coparticipables para solventar la previsión social y la política habitacional (Cetrángolo y Jiménez, 1995: 14). Sin embargo, esta práctica persistió y se agudizó durante los sucesivos gobiernos democráticos debido a los problemas de financiamiento de servicios. Respecto a la seguridad social, se optó por girar recursos a partir de una deducción de 11% y 20% del total recaudado por el IVA y el Impuesto a las Ganancias, respectivamente. En el caso de la educación, la Ley 23906 sancionada en 1991 estableció una quita de lo producido por el Impuesto a los Activos, que luego sería redistribuido en función de coeficientes específicos. Estas y otras pre-coparticipaciones conllevan a una distorsión real de la distribución primaria y secundaria establecida en la Ley 23548/88 (Patrucchi, 2007: 7).

financiado por la Nación y el Fondo de Desarrollo Federal.

<sup>(3)</sup> Los fondos de coparticipación sufrieron un recorte destinado a la seguridad social.

<sup>(4)</sup> Incluye el Fondo de Desarrollo Regional (3%).

<sup>(5)</sup> Incluye Aportes del Tesoro Nacional.

<sup>(6)</sup> Ley 23548/88 sin considerar leyes especiales posteriores a 1988 ni transferencias discrecionales del Poder Ejecutivo Nacional.

2) *El incremento en la participación de las provincias sobre la distribución primaria no significa que la Nación resigne ingresos.* El crecimiento de la participación Provincial en la distribución primaria no debería necesariamente entenderse como un incremento real en el total de los ingresos tributarios recaudados por la Nación.<sup>22</sup> Pues, Cetrángolo y Jiménez (2004: 126-127) sostienen que el peso de los recursos destinados a las provincias en el total de ingresos tributarios recaudados por la Nación a partir de 1935 no describe una evolución ascendente. Para estos autores, el devenir debe ser evaluado a la par de las transformaciones en la estructura y nivel de tributación. Según ellos, la expansión, financiamiento y desarrollo del sistema de seguridad social, las fluctuantes presiones impositivas sobre el comercio exterior y la evolución de otros esquemas de asignación específica de impuestos son factores causales del comportamiento errático en los recursos efectivamente transferidos en relación a lo que recauda la Nación por todo concepto.

3) *En la década de 1990 variaron los recursos efectivamente girados así como la potestad para gastarlos.* En efecto, la evolución de la recaudación tributaria y la distribución primaria describe hasta 1992, a) un fuerte aumento en las transferencias a las provincias; b) un crecimiento de la participación de asignaciones específicas en el total de las transferencias a las provincias, en detrimento de la Coparticipación.<sup>23</sup> Y a partir de aquel año, a) un comportamiento constante de las transferencias totales con independencia de los cambios en la recaudación total; y b) un reemplazo de los impuestos sobre la nómina salarial por tributos para el financiamiento de la Nación (Cetrángolo y Jiménez, 2004: 128; citado en Manzanal, 2006: 342-343).

4) *Se demora la discusión y sanción de un nuevo régimen de coparticipación* a pesar de que la perduración de la Ley 23548/88 y sus modificaciones poseen implicancias políticas y fiscales. Esta cuestión es crucial, ya que afecta los balances de poder Nación-provincias y somete a gobernadores e intendentes a la discrecionalidad Federal. Según el mandato constitucional que emana de la reforma de 1994, el Régimen establecido por dicha Ley debía ser transformado antes de diciembre de 1996. El mismo fue fijado como provisorio aunque paradójicamente resulta ser el de mayor perduración, modificaciones y críticas mediante.

i) Sin embargo, la vigencia de la Ley 23548/88 no impidió que la propia dinámica política y fiscal Nacional haya impactado en las distribuciones primaria y secundaria efectivamente realizadas (Patrucchi, 2007: 13). Esto sucede porque la base tributaria efectivamente coparticipable se distribuye a partir de una red difusa de decretos que fueron acumulándose en forma de

---

<sup>22</sup> González Villar (2004: 177) considera que el reparto real de recursos a las jurisdicciones llega a menos de 40%. Esto se debe al crecimiento de los ingresos federales en concepto de impuestos no coparticipados tales como las retenciones a las exportaciones.

<sup>23</sup> Durante el lapso 1996-2006 las transferencias discrecionales corrientes -gasto social- y de capital -obra pública- elevaron su participación en el financiamiento total de 4,5% a 9,6% (Arlia, 2007: 2).

pre-coparticipaciones y que no guardan relación con criterios objetivos sino con situaciones coyunturales (Grundke, 2005: 6). Como resultado de esto, los ingresos por Coparticipación junto con otros recursos tributarios de origen Federal y transferencias para gastos corrientes y de capital, determinan una distribución secundaria variable en función de hechos gravitantes y fluctuantes en cada ejercicio (Francomano, 2007: 4).

ii) Ante las evidencias planteadas en el ítem anterior, cabe preguntarse qué y quienes obstruyen la discusión y sanción de un nuevo régimen con criterios objetivos. Porto (2003: 59) sostiene que el ámbito institucional para abordar las alternativas de la Coparticipación Federal es el Congreso Nacional, aunque este nunca aportó claridad ni guías para la discusión y análisis del actual Régimen. Este autor concluye que los gobernadores se apropiaron discursivamente de la temática y obtuvieron un poder político inusual que se reproduce en las negociaciones por los recursos fiscales. En tanto, Gaggero (Entrevista personal, 4-8-2006) analiza la cuestión focalizándose en el papel legislativo. Asegura que no existió voluntad de los representantes por armonizar los intereses en conflicto. Según este informante, tal situación es previsible si se consideran las sucesivas crisis económico-fiscales y la sobre-representación de las provincias menos pobladas en el Congreso Nacional. Estas lograron una importante participación en la distribución secundaria establecida en la Ley 23548/88, por lo que es improbable la sanción de una nueva legislación que afecte directamente sus intereses fiscales.

5) *Junto a la demora en la discusión y sanción de un nuevo régimen existe una restricción presupuestaria blanda.* Este tipo de restricción alude a los escasos incentivos provinciales y locales para incrementar la recaudación propia o reducir su déficit dado que la Nación es el garante financiero (Velásquez Guadarrama, 2003: 70). La contracara de estos “salvatajes” podría ser la inconsistencia entre la recaudación y el gasto (Falleti, 2004a: 24) junto a la pérdida de autonomía efectiva de las provincias, sobre todo las periféricas.<sup>24</sup>

6) *Los recursos efectivamente coparticipados son altamente vulnerables a los ciclos económicos nacionales.* Por ende, la variabilidad fiscal interanual es otro elemento a considerar para el diseño y generación de políticas con un horizonte temporal de previsibilidad financiera (ver Tabla 6). Analicemos qué sucedió al respecto:

<b>Tabla 6.</b> República Argentina. Fondos coparticipados totales, Producto Bruto Interno (1993-2006, en miles de pesos de 1993 <sup>1</sup> ) y relación entre recursos coparticipados y PBI			
<b>Ejercicio</b>	<b>Recursos coparticipados a las provincias <sup>(1)</sup></b>	<b>PBI</b>	<b>Coparticipación en % del PBI</b>
1993	12853	236505	5,4
1994	13424	255757	5,3
1995	12061	237897	5,1
1996	12769	242197	5,3
1997	14146	260365	5,4
1998	15306	274560	5,6
1999	15353	270688	5,7
2000	15025	260921	5,8
2001	13650	252457	5,4

<sup>24</sup> Falleti (2004: 24) destaca que en 1996 Formosa, Catamarca, Santiago del Estero y La Rioja tuvieron una recaudación genuina que representaba menos del 15% de sus presupuestos.

2002	6828	165814	4,1
2003	8762	169142	5,2
2004	11710	187546	6,2
2005	11713	205615	5,7
2006	14792	229187	6,5
Promedio	12742		5,5
Desvío Standard	2383		0,5
<b>Fuente:</b> Elaboración propia. SIPM (INDEC, 2007a). Para 1993-2005, fondos coparticipados: Subsecretaría de Relaciones con las Provincias (2007). PBI: Informes del Avance del Nivel de Actividad (INDEC, 2007b). Para 2006: FIEL (2007).			
<b>Notas:</b> (1) Para esta estimación no se incluyen los Aportes del Tesoro Nacional.			

En la Tabla 6 puede observarse que los recursos coparticipados: a) no siguen una tendencia lineal, aunque alcanzan su mayor magnitud en el lapso 1998-2001 y sus niveles más bajos durante la crisis fiscal de 2002-2003, tras lo cual se inicia un paulatino proceso de recomposición sin alcanzar en 2006 los máximos niveles del período considerado; y b) poseen una dispersión que llega hasta cerca de 20 % del promedio de la serie, desvío relevante dada su magnitud y las necesidades de financiamiento de las provincias. En cuanto al peso de los recursos coparticipados en el PBI: a) con excepción de 2002 y 2006 su participación rondó el 5% aunque en este último ejercicio alcanza el mayor valor de la serie; y b) cuentan con una desviación de medio punto porcentual del PBI, lo que se liga con las fluctuaciones económico-fiscales.

En definitiva, las transferencias de recursos federales han recorrido un derrotero de más de siete décadas hasta llegar a la compleja, delicada y controversial situación actual. Sin embargo, este proceso que determina los recursos regularmente girados debe considerarse a la par de las responsabilidades efectivamente asumidas por provincias periféricas como Misiones.<sup>25</sup> De esto último nos ocupamos a continuación.

### *B. Descentralización en los servicios de educación y salud*

Como concepción político-administrativa, la descentralización incluye diversas estrategias de transferencia de recursos y decisiones desde un ámbito Federal o nivel Central en estados unitarios hacia otros ordenes o niveles (subnacional, regional, municipal). No obstante, los antecedentes fiscales y de gestión pública influyen en las finalidades explícitas y en logros posibles y obtenidos una vez que se desencadenan los procesos de traspaso.<sup>26</sup> Conozcamos el caso argentino.

<sup>25</sup> Cuando nos referimos a las provincias debemos considerar que las 24 jurisdicciones que componen el Régimen Federal argentino cuentan con diferencial capacidad fiscal y desigual peso en las decisiones políticas nacionales. Esto último acontece tanto en lo relativo a la sobre-representación de las provincias chicas en el Congreso Nacional, como en el disímil poder de *lobby* de los grupos económicos que actúan a través de los gobiernos subnacionales o por la heterogénea capacidad y posibilidad de estos últimos para incrementar su participación en el reparto arbitrario de los recursos federales.

<sup>26</sup> Aludimos a traspaso porque es un término amplio, puesto que entendemos que existen divergencias en denominaciones que aparentemente significan lo mismo. En efecto, a nivel operativo una política pública que tienda a la desconcentración no es estrictamente semejante a otra que persiga el descentramiento, la deslocalización y/o la delegación: a) la desconcentración refiere a la transferencia de funciones decisorias y administrativas desde organismos centrales a sus representaciones regionales o locales, bajo control directo de organismos de jerarquía superior (Pfr. Rodríguez Seeger y Ducci Valenzuela, 2006: 1-2); b) la desconcentración y la deslocalización se ligan con la categoría centro y se definen por oposición a esta, integran una relación dinámica que involucra centro y periferia (Carrión, 2004: 2); c) el descentramiento consiste en un debilitamiento de la centralidad de la política pública mediante la privatización y se concreta transfiriendo la responsabilidad pública-estatal hacia el mercado

## 1. El péndulo centralización/descentralización y sus ambivalencias

En Argentina, la preexistencia de las provincias respecto al orden Federal ha determinado que en la Constitución Nacional se encomiende a este último las atribuciones que aquéllas deleguen explícitamente (arts. 5 y 121). La vigencia efectiva de este principio constitutivo del Estado argentino es función de las relaciones de poder entre los representantes de este y de las provincias, consecuentemente entre actores sociales con diferentes ámbitos territoriales de sustentación (Vilas, 2003: 5).

En el arreglo Federal argentino, es relevante atender a las variaciones de lo que Rowland (2003: 42-43) denomina locus de decisión gubernamental. Es decir, más allá de las relaciones jurídico-fiscales entre las unidades federadas, consideramos fundamental comprender las fluctuaciones en torno al *continuum* centralización-descentralización en el que está contemplado dicho locus. Lógicamente, extremos tales como una centralización completa en el ámbito Nacional o una descentralización total hacia el ámbito Local son situaciones muy poco frecuentes. Determinar la posición relativa de un país como Argentina en este *continuum* excede los objetivos de nuestra investigación. Nos limitaremos a analizar los recientes cambios de tendencias en este péndulo.

Cetrángolo y Jiménez (1996: 39-40) sostienen que la descentralización de servicios desarrollada a partir de la década de 1990:

- I. Inicia una modalidad indirecta de cambiar el coeficiente de distribución primaria fijado en la Ley 23548/88. Pues, a partir de 1992 los servicios transferidos se financian con la retención de un monto equivalente al costo de dichos servicios sobre la participación de cada jurisdicción en la distribución secundaria (ibidem: 40). Para comprender cómo fue posible la transferencia de servicios:
  - 1) Es necesario recordar el triunfo relativo que obtuvieron las provincias frente a la Nación en la distribución primaria estipulada en la Ley 23548/88.
  - 2) Es preciso situarse en el marco del mejoramiento de las cuentas fiscales de los primeros años del decenio de 1990<sup>27</sup> y de la instrumentación de un ajuste fiscal del gasto por parte de la Nación. Este contexto generó consensos para transferir la educación secundaria, centros sanitarios y programas alimentarios y asistenciales para la minoridad que hasta ese entonces estaban a cargo del orden Federal (Ley 24049 de 1991).<sup>28</sup> Con este traspaso se garantizó que el monto neto girado a las provincias no sería menor al promedio mensual recibido por cada jurisdicción en concepto de Coparticipación durante abril-diciembre de 1991, lapso caracterizado por un incremento de los montos girados (Cetrángolo y Jiménez, 1996: 40).
- II. Posee semejanzas y continuidades con reformas instrumentadas en el pasado. La modificación en la relación financiera Nación-provincias mediante el traspaso de funciones desde el orden Federal al Provincial reconoce en 1978 un antecedente en la transferencia del nivel de enseñanza elemental y

---

(Ibidem: 3); d) la deslocalización refiere al traslado físico de una oficina; y e) la delegación es inherente a estados unitarios, donde el nivel central transfiere recursos o la potestad de gestionar servicios.

<sup>27</sup> Entre 1990 y 1992 la Coparticipación Federal trepó de 4880 a 8846 millones de dólares (Vilas, 2003: 8).

<sup>28</sup> El mensaje con el que el Poder Ejecutivo Nacional acompañó el proyecto de Ley 24049/91 justificaba el proceso de descentralización de los citados servicios, afirmando que éste “ha tenido principio de ejecución a partir de la mayor dotación de recursos financieros que se originan como efecto de la Ley 23548, por la que se dio un nuevo régimen de coparticipación federal y que significó un sacrificio en la participación del Gobierno Nacional” (Cetrángolo y Jiménez, 1996: 40).



primario.<sup>29</sup> Los traspasos de establecimientos educativos y sanitarios se enmarcan en las políticas de descentralización de la gestión pública que se inician durante el último Gobierno dictatorial (1976-1983). No obstante, como observaremos, en las décadas de 1950 y 1960 existieron experiencias en tal sentido. Estas políticas se profundizan por lo menos hasta la firma de los pactos federales Nación-provincias de 1992 y 1993. Eaton (2001: 19) entiende que con tales pactos la Administración Menem centralizó ingresos porque redujo los recursos coparticipables. En el pacto de 1992 se dedujo 15% de la Coparticipación Federal para canalizarla al sistema de seguridad social. En el de 1993, el incremento de aquella se sometió a las transformaciones político-económicas provinciales que los organismos de crédito promovieron a través de la Nación -privatización de bancos, reformas en la seguridad social y en los sistemas impositivos- (Pfr. *ibidem*).<sup>30</sup>

Conocidas las principales determinantes de los ciclos en torno al locus de decisión, analicemos su devenir respecto a los servicios educativo y sanitario.

#### *a. Descentralización educativa*

La Constitución Nacional incluye a la educación primaria entre las competencias originarias de las provincias (art. 5). Un breve repaso sobre la legislación educativa torna imprescindible la mención de la Ley 1420 sancionada en 1884, que tras arduas discusiones parlamentarias estipuló la enseñanza pública, obligatoria, gratuita y no confesional. En los años inmediatamente posteriores a la reglamentación de dicha normativa, las provincias pampeanas expandieron el número de escuelas elementales a un ritmo no alcanzado por las restantes jurisdicciones. Ante este desfase, en 1905 el Senador Láinez promovió y logró la Ley 4874. Esta legislación posibilitó hasta su derogación (1970) la creación de escuelas nacionales en las provincias con dificultades para cubrir la demanda educativa. Este esquema generó la coexistencia de una red de escuelas nacionales, paralelas a las que las provincias fundaban y administraban en sus jurisdicciones (Vilas, 2003: 9; Delich, 2003: 4; Rodrigo, 2006: 91).

A mediados de siglo XX, la respuesta para atender la complejización y masificación del sistema fue la creación del Ministerio de Educación (1949) centralizado en direcciones nacionales y sin instancias intermedias de relación con las unidades escolares. La tendencia centralizadora se desarrolló a la par de un desorden constante de la estructura y de un desconcierto generalizado acerca de la orientación fundamental que debía poseer la misma (Poviglianiti, 1988; citado en Delich, 2003: 4).

---

<sup>29</sup> “Tanto la transferencia de establecimientos hospitalarios y de educación primaria en [la década de 1970], como la de hospitales y escuelas secundarias de principios [del decenio de 1990], tuvieron como motivación explícita (...) modificar la coparticipación efectiva. Más aún, no se han contemplado recursos específicos para atender al financiamiento de los servicios descentralizados ni se han diseñado mecanismos compensatorios con anterioridad a las transferencias” (Cetrángolo y Jiménez, 2004: 119). En tanto, el especialista Jorge Gaggero asegura que con el pretexto de la eficiencia en el gasto “se legitimó la decisión [de descentralizar] pero en rigor, en la práctica, lo que estaba claramente como objetivo central era librarse de responsabilidades de gasto, librar al Gobierno Nacional de las responsabilidades de gasto y hacerlas caer sobre las provincias de un modo estratégico. Concretamente, ganar libertades para financiar a esos dos núcleos de gasto creciente, a las jubilaciones y la deuda, antes que a los servicios sociales básicos” (Entrevista personal, 4-8-2006).

<sup>30</sup> “La lógica de la descentralización emprendida, fue la inversa a la recomendada en estos casos: no se hizo un diseño de las políticas sanitaria y educativa que intentara mejorar la eficiencia en la producción y la equidad en su cobertura y contemplara los problemas de su financiamiento. Por el contrario, la decisión de cambios en el financiamiento indujo posteriores modificaciones en su provisión y acceso. Este peculiar proceso generó una desarticulación de las políticas mucho mayor que la existente antes de las reformas” (PNUD, 2002: 80).

En tal contexto, el primer intento contemporáneo de descentralización se inició con la etapa desarrollista consolidada tras el golpe militar de 1955 que derrocó al Presidente Perón. Rodrigo (2006: 91) señala que desde ese entonces las medidas presentadas tuvieron como objetivo explícito mejorar el sistema respetando el ordenamiento Federal argentino. Siempre se aludió a la potestad de las provincias sobre la educación primaria. Para ello, se acudió a una descentralización bajo la modalidad de transferencia de los establecimientos hasta entonces administrados por el orden Federal. De esta forma, se alegaba el cumplimiento del mandato constitucional. Sin embargo, la primera reestructuración entregó parte del sistema educativo al sector privado, con la creación de universidades privadas (Ley 14557/58) y la instrumentación de subsidios a escuelas privadas.

En 1957, la Conferencia de Ministros provinciales de Educación realizada en Santa Fe buscó una adecuación de planes y requerimientos para la transferencia de escuelas nacionales a las provincias. No obstante, esta medida no prosperó debido a la oposición de algunas jurisdicciones. En 1962, durante el Gobierno del Presidente Frondizi, existió otro intento frustrado de traspaso.<sup>31</sup> La primera transferencia se desarrolló mediante la Ley 17878 de 1968, cuando la dictadura de Onganía traspasó sólo la administración de 680 escuelas situadas en las provincias de Buenos Aires, Río Negro y La Rioja (Filmus, 1997: 15).

En 1978 fueron transferidos la casi totalidad de establecimientos primarios bajo dependencia Nacional (Cantini, 1983; citado en Filmus, 1997: 15). La Ley 21809/78 posee una argumentación difícilmente cuestionable por el orden Provincial como es la devolución de una potestad constitucional cercenada. Sin embargo, en su texto no se mencionan las diferenciales posibilidades materiales de las distintas jurisdicciones.<sup>32</sup> Rodrigo (2006: 92) señala que las provincias sin recursos suficientes para afrontar una transformación de sus sistemas educativos se vieron obligadas a cerrar establecimientos educativos. Además, no existieron mecanismos precisos de coordinación entre ambos órdenes. En tanto, Kisilevsky (1998: citado en Rodrigo: 2006: 92) argumenta que esta descentralización consistió en un conjunto de políticas impuestas por el orden Federal que carecieron de la participación de los actores provinciales, así como de la planificación y de los recursos necesarios.

Finalmente, con la sanción de la Ley 24049/91 se transfirió el sistema educativo que subsistía bajo jurisdicción Nacional hacia las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires. Considérese que a principios de la década de 1990 el traspaso de establecimientos de educación media con su matrícula respectiva estaba muy avanzado. La citada Ley implicó la cesión de 3578 establecimientos y 86374 cargos docentes (Filmus, 1997: 15). Además, estipuló que las cuestiones específicas de la transferencia se acordarían a través de convenios especiales entre el Poder Ejecutivo Nacional y cada provincia. Ello condujo a largas negociaciones entre ambos órdenes. Las mismas concluyeron en 1993 cuando la Provincia de Buenos Aires -que contaba

---

<sup>31</sup> En 1962, de forma unilateral y arbitraria se intentó transferir masivamente las instituciones educativas nacionales de nivel primario a las jurisdicciones provinciales. Aunque el Poder Ejecutivo Nacional dispuso por decreto la transferencia de todos los establecimientos de nivel primario, la medida no triunfó. Solo se traspasaron 23 escuelas en la Provincia de Santa Cruz (Pfr. Rodrigo, 2006: 91-92).

<sup>32</sup> En la nota que acompaña a la reglamentación, la primera cuestión que justificaba la transferencia es la alusión al art. 5º de la Constitución Nacional sobre la potestad provincial en materia educativa. Otra es la necesidad de descentralizar la gestión educativa que se impuso desde 1905 a 1970 en el marco de la denominada Ley Láinez. Por último, se señala la “pesada mecánica de la que disponemos” y que “nadie mejor que los gobiernos provinciales para llevar al mejor nivel la conducción técnica-administrativa que la enseñanza debe alcanzar con sensibilidad local y cierta”, como elementos que propiciaban el traspaso de la gestión (Ley 21809/78).

con un tercio de las escuelas transferidas- firmó el último convenio (Rodrigo, 2006: 95-96).

En definitiva, observamos que muchos de los hitos del proceso de descentralización educativa son anteriores al Consenso de Washington (Vilas, 2003: 10). Sin embargo, la óptica prevaleciente en los mismos es la que algunos autores caracterizan como fiscalista, la que también caracterizó a los traspasos de la década de 1990 (Filmus 1996; Tiramonti, 2001, citados en Vilas, 2003: 10). Durante la misma y bajo esta lógica, se enfatizó el ahorro del gasto público, la distribución del gasto social en los ámbitos provinciales y municipales, el aumento del aporte familiar o el descentramiento mediante la transferencia de la gestión educativa a entidades comunitarias y privadas. No obstante, una estrategia de descentralización que no atendiera desde el nivel pedagógico la problemática de la exclusión social o que se efectuase sin los recursos correspondientes vería seriamente comprometido su éxito (Cetrángolo y Jiménez, 2004: 119 y Rodrigo: 2006: 92).

#### *b. Descentralización del servicio de salud*

En América Latina la descentralización de servicios de salud se enmarca en un contexto de restricciones presupuestarias en el sector público. En esta región, el caso argentino es considerado el más intenso y de mayor trayectoria, tanto por la cuantía de recursos ejecutados por los ámbitos subnacionales, como debido a las facultades y poder de decisión traspasados (Cominetti y di Gropello, 1998: 67).

El avance de la descentralización sanitaria fue gradual e indirecto. A principios de siglo XX Argentina contaba con un sistema sanitario descentralizado aunque anárquico. Fue a mediados de la década de 1940 cuando el sector público comenzó a ocupar un rol central en el diseño de políticas sectoriales y como prestador del servicio. Con la creación de la Secretaría de Salud Pública (1946) se fortaleció la intervención estatal en la organización del sector.<sup>33</sup> El Secretario poseía jerarquía de Ministro, aunque sus actos debían ser refrendados por el Ministerio del Interior (ibidem; Cetrángolo y Devoto, 2002: 6).

Como sucedió con la educación, 1955 marca un cambio de rumbo, ya que desde esta fecha la estructura de salud atravesó por diversas políticas de descentralización. Las mismas incluyeron el traspaso de facultades y competencias (normativas, operativas y programáticas) tanto hacia las unidades sanitarias como hacia las provincias. La transferencia inicial se realizó en 1957, pero un año más tarde los establecimientos fueron reintegrados al orden Federal debido a la baja capacidad financiera y técnica del orden Subnacional. En las leyes 16432 de 1962 y 18586 de 1968 se establecieron convenios de reciprocidad con diversas provincias (Repetto, 2001: 8-9).

A una década del primer traspaso infructuoso, la Ley 17102 de 1967 fijó una transferencia de responsabilidades desde el orden Federal hacia los propios centros sanitarios. Esta tendencia continuó con la Ley 19337, que en 1971 estipuló la figura

---

<sup>33</sup> La Nación fomentó la creación de entidades de seguridad social que brindaran cobertura de salud a los asalariados afiliados voluntariamente. La Ley 18610 de 1970 hizo obligatoria la afiliación de cada trabajador a la obra social correspondiente a su rama de actividad (Pfr. Cetrángolo y Devoto, 2002: 5). En general, las obras sociales son dirigidas por los sindicatos de cada sector. Paradójicamente, mientras en las últimas décadas “el gasto público pasó sustancialmente a los gobiernos provinciales y municipales, el gasto en salud de las obras sociales (casi la tercera parte del gasto total en la materia) giró alrededor de instituciones con un alto grado de centralismo. Adicionalmente, la actividad privada recibió un fuerte impulso al desarrollarse autónomamente y como subcontratista de la seguridad social” (Bisang y Cetrángolo, 1998: 118).

jurídica de hospital público de autogestión (HPA) finalmente instrumentada en 1986. Respecto al traspaso directo hacia las provincias, mediante la Ley 21883 de 1978 se transfirieron 65 hospitales. Esta disposición coincidió con la descentralización de la educación primaria y tuvo también motivos fiscales (ibidem: 10).

La década de 1990 es otro hito de la política descentralizadora en la cual siguen predominando los objetivos fiscalistas por sobre los requerimientos sectoriales (Cingolani, 2003: 6). Este decenio se caracterizó por: a) la transferencia de los últimos establecimientos hospitalarios; b) algunas experiencias de descentralización desde las provincias hacia los municipios; y c) el afianzamiento del proceso de micro-descentralización fiscal bajo la figura de HPA. En el modelo de autonomía hospitalaria, los establecimientos participan en la dirección y administran los servicios, están habilitados a facturar por prestaciones médicas, a captar fondos con destino a equipamientos y, en algunos casos, a salarios (Cominetti y di Gropello, 1998: 68).

Tras las citadas reformas, el financiamiento de los presupuestos provinciales de salud se integran de recursos: a) jurisdiccionales propios; b) extra-jurisdiccionales -fundamentalmente Coparticipación y financiamiento vía programas-; y c) sectoriales que provienen de la venta de servicios o recuperación de costos por la atención a obras sociales que se realiza a nivel hospitalario.

En definitiva, los sucesivos hitos de descentralización reprodujeron un sistema de salud desarticulado, pero con un elevado grado de autonomía en la gestión y del área programática en el ámbito Provincial. Cominetti y di Gropello (Pfr. 1998: 70) consideran que se trata de una “devolución híbrida” de competencias al orden Subnacional y a los establecimientos por la vía de la autonomía hospitalaria. El carácter ambivalente se produce porque mientras las provincias y hospitales cuentan con autonomía en materia programática y de gestión, mantienen una relación de dependencia financiera del orden Nacional.<sup>34</sup> A nivel general, este ámbito participa en el diseño de programas y en el dictado de normas, pero sus directrices no tendrían más que un valor indicativo (ibidem). Esto último será discutido en el Capítulo V, cuando analicemos la implicación del ámbito Federal en las políticas sanitarias provinciales con presencia en San Pedro.

### *C. Conclusiones*

Este capítulo nos adentró en la discusión sobre las relaciones inter-jurisdiccionales y las políticas de descentralización. Durante el siglo XX, se incrementó la participación de las provincias en la distribución primaria, aunque esta tendencia casi secular ha sido modificada al menos temporalmente tras la salida de la convertibilidad, gracias al nuevo escenario del comercio exterior y a las sucesivas alteraciones del régimen vigente. Qué orden recauda, cuál gasta y quién se responsabiliza por brindar los servicios públicos son cuestiones centrales en la puja de poder entre las entidades subnacionales y el ámbito Federal.

Esta puja de las entidades federadas con el ámbito Nacional no sólo se dirime en la arena fiscal. Como observamos, existe una tendencia secular al incremento de la participación Provincial en el total recaudado por impuestos coparticipables. Sin embargo, encontramos dos mecanismos por los cuales la Nación condiciona de hecho

---

<sup>34</sup> En los procesos de descentralización de fines de la década de 1970 y principios de la de 1990 la determinación financiera influyó “en la ausencia de mecanismos de coordinación, búsqueda de mayor eficiencia y políticas nacionales tendientes a cuidar la equidad, en el marco de un programa que asumiera las múltiples facetas que involucra un proceso tan complejo como el de la plena descentralización en las áreas sociales” (Bisang y Cetrángolo, 1998: 119).

la autonomía política de cada jurisdicción. Uno es propio a las políticas públicas. Consiste en la descentralización de servicios tan complejos y centrales como la educación y la salud sin necesariamente transferir los recursos fiscales o las potestades tributarias suficientes para que las provincias puedan mantener o desarrollar una cobertura y calidad aceptables. Hemos observado que a pesar de que la transferencia de servicios ha sido publicitada como una política propia de la década de 1990 es posible rastrear sus orígenes a mediados del decenio de 1950 y encontrar en razones nunca explicitadas de corte fiscalista su principal motivo de existencia. El segundo mecanismo es producto de la no inclusión de impuestos recaudados por la Nación en la masa coparticipable o de su inserción parcial.

Existen situaciones que no son tan novedosas como parecieran ser. Sin embargo, a principios de siglo XXI la inusual holgura fiscal Nacional corre a la par de situaciones provinciales críticas. Efectivamente, las entidades federadas ven mermar su participación efectiva en la Coparticipación mientras tienen a su cargo la responsabilidad central y cotidiana por los gastos corrientes (sobre todo, salarios) de los servicios de educación y salud. En esta interfase es donde federalismo fiscal y descentralización adquieren mutua implicación. El actual escenario argentino depara desiguales respuestas provinciales en relación a la posibilidad de cada jurisdicción de financiar y decidir sobre su agenda pública. Es esto lo que nos ocupa en relación a Misiones y al Municipio San Pedro en particular a partir del siguiente capítulo.

### III. Descentralización y relaciones inter-jurisdiccionales en la gestión municipal

*“Tienen plena razón las regiones, las provincias, cuando condenan el centralismo, sus métodos y sus instituciones (...) Pero no tienen razón absolutamente cuando, engañadas por un miraje, creen que la descentralización bastaría para resolver sus problemas esenciales”.*

(José Carlos Mariátegui, 1987 [1928]: 202)

*“Defender lo fiscal es defender la autonomía política”.*

(Jorge Gaggero, entrevistado el 4-8-2006)

#### *Introducción*

El presente capítulo trata la problemática de las relaciones inter-jurisdiccionales en el marco de los procesos de descentralización y el federalismo fiscal. Para abordar las especificidades y condicionantes que dichos procesos y organización del Estado poseen en la agenda Local analizamos políticas públicas fiscales, sociales y productivas con presencia en el ámbito del Municipio San Pedro. En función de ello, ordenamos nuestra exposición en cuatro apartados. En el primero enfocamos en el ámbito Local de Misiones para presentar aspectos básicos de: a) su constitución; y b) su categorización. Además, se estudia la Coparticipación Municipal, en función de: a) la distribución primaria; b) la distribución secundaria; y c) la relación entre legislación y crecimiento demográfico. Desde el segundo apartado y hasta el final del capítulo trabajamos en la escala del Municipio San Pedro, indagando uno de los preceptos básicos de la descentralización y el federalismo: la promoción de la autonomía fiscal. En el tercero se analiza la influencia político-fiscal Nacional y Provincial en la agenda pública Local a partir de las acciones en materia de salud y desarrollo rural. Por último, exponemos nuestras reflexiones.

#### *A. El municipio en Misiones. Constitución y financiamiento*

Como ámbito estatal, los municipios<sup>35</sup> de Argentina se caracterizan tanto por su heterogeneidad jurídica (Abalos, 2003: 15-33) como socio-económica (Porto, 2004: 9) y político-institucional (Sanguinetti *et al*, 2001: 7-12). A los fines de situar nuestro caso, exponemos seguidamente aspectos básicos de la constitución y organización fiscal de los municipios en la Provincia de Misiones.

##### *1. Encrucijadas de la legislación y el territorio*

El sistema Federal argentino admite una variedad de situaciones en lo que respecta a la forma en que cada provincia constituye y organiza sus municipios. Para intentar comprender las anárquicas denominaciones y funciones del tercer ámbito de gobierno

---

<sup>35</sup> Tres de las cuatro acepciones con las que la Real Academia Española (2001) define municipio son de interés para nuestra investigación: a) conjunto de habitantes de una misma jurisdicción, regida por una intendencia; b) corporación compuesta de un intendente y varios concejales para la administración de los intereses de un municipio; y c) porción de territorio sometido a la autoridad de una intendencia. Asimismo, la literatura jurídica distingue municipio de municipalidad, entendiéndose por esta a la expresión institucional revestida de poder estatal y la organización de los servicios e intereses que se administran y gobiernan en el municipio (Pfr. Abalos, 2003: 5). En este trabajo no realizamos distinción entre municipalidad y municipio, cuando empleamos esta última palabra adherimos a la acepción b) y adscribimos simultáneamente a la citada definición jurídica de municipalidad.

basta consultar Vapñarsky (2004). La constitución de cada provincia fija leyes específicas para otorgar entidad jurídica a los municipios.<sup>36</sup> Distintas fuentes analizan la legislación sobre regímenes y consideran que en términos normativos:

“En cada provincia la organización municipal adquiere diversos matices. Sin embargo, todas las constituciones provinciales incorporan un capítulo referido al régimen municipal. En términos generales, las Cartas Magnas definen al municipio como *todo centro de población que cuenta con una cantidad de habitantes que sobrepasen cierto límite, con independencia política, administrativa, financiera y económica de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones*” (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, 1999: 8).

“El concepto de municipio es un concepto jurídico. Los límites del área municipal son definidos por cada gobierno provincial a través de una ley, en virtud de que así lo establecen las constituciones provinciales o las leyes orgánicas municipales promulgadas por las autoridades provinciales, que definen las características generales de los regímenes municipales. En consecuencia, permanecen estables en tanto no sean modificados expresamente por otro instrumento legal que reemplace el anterior” (INDEC, 1999: 2).

Para el caso específico de Misiones, es necesario diferenciar entre municipio y departamento y definir las implicancias político-fiscales de la categorización municipal (ver Gráfico 2, consultar historia político-administrativa Provincial en Anexo 3.1). Analicemos ambas cuestiones.

#### *a. Departamentos y municipios*

Un primer nivel de desagregación de la Provincia lo constituyen los departamentos. Estos agrupan un número variable de municipios, donde residen los gobiernos locales (INDEC, 1999). La función esencial de los departamentos es servir como unidad de agregación estadística (Stefaňuk, 1991: 191) y de gestión para políticas provinciales como las de educación y salud. Además, las asociaciones de comerciantes, profesionales, agricultores e industriales suelen tomarlos como referencia debido a que integran áreas espacialmente más amplias que el municipio (ver Gráfico 2).<sup>37</sup>

Por otro lado, la subdivisión municipal se realiza en base al criterio de ejidos colindantes, que incluye exhaustivamente todas las áreas urbanas y rurales de la Provincia. En la historia de la conformación municipal encontramos sucesivas delimitaciones y re-delimitaciones. Desde la federalización (1881) hasta la provincialización (1953) ocurrieron al menos cinco cambios. Luego, hubo otros seis ajustes limítrofes (en 1956, 1964, 1975, 1978, 1979 y 1983). Esta última intervención retrotrajo las modificaciones realizadas en 1979, cuando se eliminaron municipios y se

---

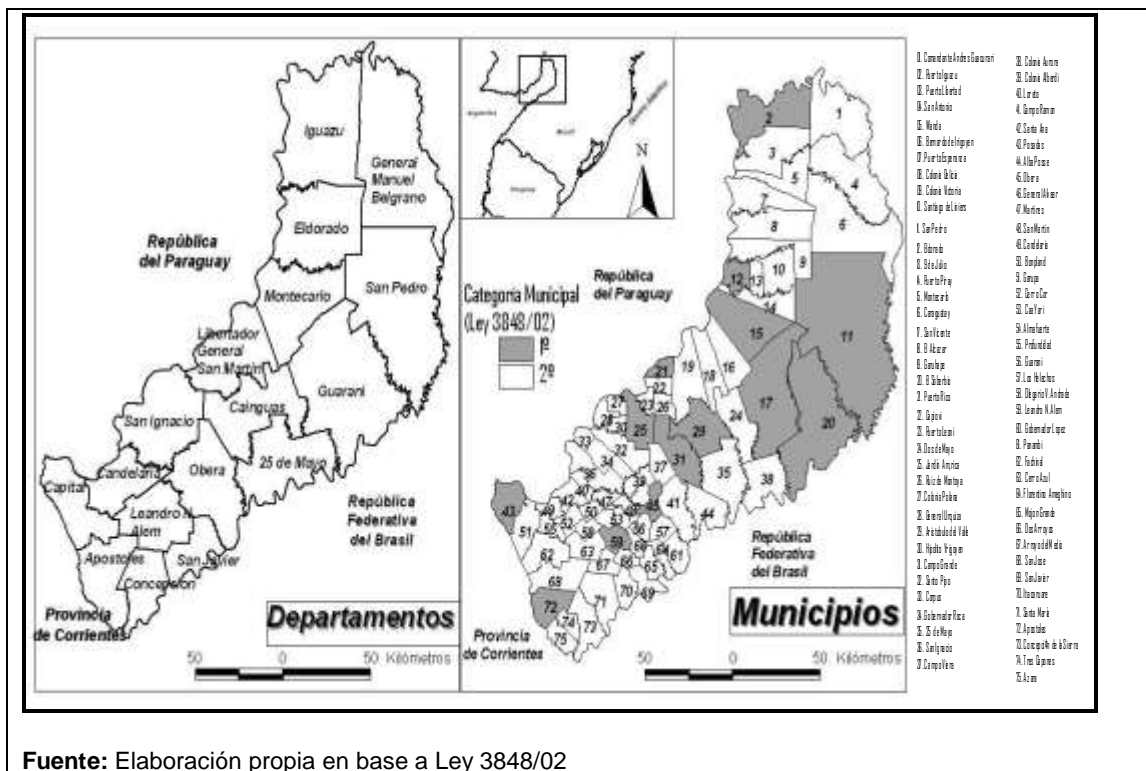
<sup>36</sup> Así, por ejemplo, en las provincias de Buenos Aires y Mendoza un departamento comprende un municipio, entonces allí un departamento es también un Gobierno Local. Por citar otro caso, en Santa Cruz los municipios tienen competencia sólo sobre los ejidos urbanos y sus alrededores. En las provincias patagónicas, en Santiago del Estero y en Chaco las divisiones departamentales cumplen su función de división catastral a efectos del relevamiento estadístico, pero no implican una autoridad política que posea competencia sobre el territorio circunscrito. En estos casos, los centros poblados son gestionados por los municipios, mientras que las áreas alejadas los mismos son administradas por las autoridades provinciales (Freddy Masera, 2001: 21; Vapñarsky, 1998: 159).

<sup>37</sup> El decreto Ley 1668/56 “estableció la cantidad actual de diecisiete [departamentos] que posee la provincia, y donde cambios importantes se reiteran, al punto que sólo cuatro departamentos del sur: Capital, Apóstoles, Concepción y San Ignacio, pueden ser reconocidos con sus perímetros también en gran parte alterados” (Stefaňuk; 1991:194). El número de departamentos puede modificarse con una reforma constitucional.

repartieron sus territorios en otros (Stefaňuk, 1991: 191-203, ver Anexo 3.2).



**Gráfico 2.** Provincia de Misiones. Departamentos y municipios según categoría



Las aludidas re-delimitaciones obedecen a que cada municipio debe estar íntegramente comprendido en un departamento. Entonces, cuando una población que reclama su autonomía municipal se asienta cerca de algún límite inter-departamental y su área de influencia o de poblamiento lo trasciende, la demarcación debe ser modificada para poder crear y contener un municipio. En Misiones, esto ha sucedido reiteradamente al menos por dos cuestiones. Por un lado, en el centro de la Provincia la delimitación departamental (y por ende, la de los municipios que los integran) se hizo sobre la cima de la sierra. Incluso, la Ruta Nacional 14 también se trazó cerca de este accidente y es una tradicional vía de avance pionero sobre la frontera agrícola y de ocupación. Por otro, el poblamiento suele privilegiar la proximidad a dicha carretera, donde ha sido más elocuente la expansión de la frontera agraria y de ocupación. Por ende, es habitual el crecimiento de núcleos de asentamiento en zonas limítrofes, con demarcaciones departamentales y trazados de rutas relativamente próximos.

*b. Implicancias de la categorización municipal*

Hasta 2006, la Ley 257/1964 Orgánica de Municipalidades fue modificada parcialmente en 22 ocasiones. Es el principal instrumento normativo para la gestión Local, determinando las competencias municipales a partir de una clasificación en categorías fijadas en función de la población local (obsérvese Tabla 7 y mapa de municipios en Gráfico 2). Esta legislación estipula 3 categorías de municipios: 1°, 2° y 3°. Dicha categorización discrimina el derecho de ejercer el poder constituyente, ya que brinda sólo a los municipios de 1° la posibilidad de dictar su propia carta orgánica. Entre 1988 y 2002, la construcción de esta jerarquización se basaba en los habitantes estimados para 1984 según la tasa de crecimiento del período inter-censal 1970-80. Sin embargo, tras los CNP de 1991 y 2001 no se actualizaron las magnitudes de población. Esto impidió el pase de categoría de municipios cuyas poblaciones traspasaron algún umbral, lo que constituyó un motivo de tensión entre estos y la

Provincia (González Villar, 2004: 148). Ante la ausencia del “reajuste poblacional”, una forma de modificar la clasificación es manipulando los umbrales que delimitan las categorías.

<b>Tabla 7.</b> Provincia de Misiones. Categorías municipales y sus umbrales poblacionales antes y después de 2002			
	<b>Categoría según población</b>		
	<b>1º</b>	<b>2º</b>	<b>3º</b>
<b>Umbral 1964-2002 (Ley 257/64)</b>	más de 10000	más de 5000 a 10000	3000-5000
<b>Total de municipios</b>	14	36	25
<b>Umbral desde 2002 (Ley 3848/02)</b>	más de 10000	de 400 a 10000	Hasta 400
<b>Total de municipios</b>	14	61	0

**Fuente:** Elaboración propia en base a Ley 257 (con modificaciones a enero de 2006) y Ministerio del Interior de la Nación (1-3-2007).

Como se observa en la tabla anterior, la Ley 3848 de 2002 efectuó un cambio de los límites demográficos de la 2º categoría. Con esta mudanza de umbral todos los municipios de 3º pasaron a la citada categoría, ya que hasta los menos poblados exceden los 400 habitantes (Profundidad y Fachinal).

La Constitución de Misiones<sup>38</sup> delimita las competencias municipales a partir de disposiciones que las explicitan.<sup>39</sup> En lo que respecta a nuestro caso, San Pedro es un municipio de 1º categoría y como tal posee potestad para: a) dictar su Carta Orgánica -hasta 2008 no ha hecho ejercicio de la misma-; b) suscribir empréstitos y expropiar, aunque con limitaciones; y c) crear tasas y modificar y percibir los impuestos provinciales (con restricciones, como en el caso de patente de automotores).

Asimismo, la Constitución enumera las funciones que todos los municipios pueden desarrollar indistintamente su categoría. Estas se vinculan con: a) promoción económica; b) planificación pública; c) regulación de actividades; d) control y fiscalización; y e) capacidad ejecutoria de las leyes y ordenanzas nacionales y provinciales, en el caso específico de los municipios de 1º categoría. Dichas funciones son ejercidas en dos grandes áreas de competencia en desarrollo: local y social. La primera se vincula con la construcción de infraestructura y sus finalidades específicas se orientan a las actividades económicas radicadas en el ámbito del municipio. La Ley 257/64 establece como obras públicas locales: la instalación de servicios públicos, la construcción de pavimentos, veredas y cercos; los trabajos de ornato, salubridad y urbanización municipal y obras ligadas con sus establecimientos e instituciones. Respecto al área de desarrollo social, esta incluye desde higiene y deporte hasta la asistencia social y el fomento de la educación formal (González Villar, 2004: 150-156).

En los hechos, los municipios cuentan con desiguales posibilidades normativas para ejercer las citadas competencias, ya que: a) solamente 6 de los 14 de 1º categoría dictaron sus cartas orgánicas (Eldorado, El Soberbio, Montecarlo, Posadas, Leandro N. Alem, y Puerto Iguazú); b) mediante la Ley 1276 de 1980, los de 1º categoría son los únicos que poseen autoridad para imponer las sanciones establecidas en ordenanzas y

<sup>38</sup> La Constitución Provincial reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos locales (art. 161) y explicita sus derechos y deberes generales, entre los cuales se menciona la rendición trimestral y anual de sus cuentas (inc. 5, art. 171). La rendición coloca al Poder Ejecutivo Local en constante examen ante concejales, vecinos y el propio Gobierno Provincial. Este hecho es relevante en nuestro caso, ya que la información sobre las cuentas públicas puede ser utilizada por actores ajenos al Ejecutivo Local no sólo para ejercer un control sobre actos de gobierno, sino también para posibilitar o negar el acceso a recursos extra-jurisdiccionales.

<sup>39</sup> Este sistema se conoce como de enumeración concreta y consiste en que el gobierno local ejerce competencia exclusiva en materias especificadas en la legislación (González Villar, 2004: 149).

las que resulten de leyes nacionales y provinciales cuya aplicación le competa por delegación; c) los de 3° categoría están conformados por una comisión de fomento integrada por miembros de las cuales el Presidente es titular del Ejecutivo. Por cuestiones como las enumeradas, se observa que la normativa otorga un importante margen al accionar Local aunque las posibilidades efectivas de acción son recortadas en función de la categoría de cada municipio.

## *2. Historia reciente de la Coparticipación*

En esta sección se analiza el devenir contemporáneo de la Coparticipación Municipal de Misiones. Los antecedentes inmediatos de la misma son dos leyes provinciales (1189 de 1979 y 2535 de 1988) cuyo objetivo es distribuir determinados recursos fiscales de origen Provincial hacia los municipios (ver Tabla 8).<sup>40</sup> La Ley 1189/79 fijó un reparto a los gobiernos locales de 8% de la recaudación por impuestos provinciales y Coparticipación Federal. Sin embargo, al menos dos hitos condicionaron su permanencia: a) desde 1979 hasta 1983 ese porcentaje se distribuyó entre menor cantidad de municipios, ya que el Gobierno Provincial de la dictadura militar eliminó 33 de los 75 gobiernos locales de Misiones bajo pretexto de optimizar el gasto público;<sup>41</sup> y b) desde la vuelta a la democracia (1983) la restitución de los municipios suprimidos planteó un cambio en la legislación para atender las demandas fiscales de un mayor número de gobiernos locales.<sup>42</sup>

En 1988 se aprobó la Ley de Coparticipación Municipal (2535/88) que aún se encuentra vigente. En ese entonces, el Poder Legislativo de Misiones esgrimió la necesidad de atender la situación de los gobiernos locales de menores ingresos y buscar una mayor equidad fiscal entre los mismos sin desfinanciar a la Provincia. La Ley 2535/88 fue sancionada ocho meses después de la aprobación del actual régimen de Coparticipación Federal establecido en la Ley 23548/88. Este último estipuló un incremento de la distribución secundaria para la Provincia, que de 3 % pasó a recibir 3,29 % del total (Porto, 2004: 24).

Al igual que lo establecido en el régimen Federal, la Coparticipación Municipal de Misiones contempla una distribución primaria y otra secundaria. Como se señaló en el Capítulo II, la primera es el porcentaje a distribuir sobre la masa total de recursos fiscales incluidos en la Ley y la segunda es el reparto de ese porcentaje entre los gobiernos locales. Analicemos las características de ambas.

### *a. Distribución Primaria*

Respecto a la distribución primaria, en la comparación de las leyes 1189/79 y 2535/88 se destaca: a) un aumento del porcentaje a coparticipar sobre el total de los recursos (de 8 a 12%); y b) la inclusión de aportes federales adicionales a la girado en concepto de Coparticipación.

---

<sup>40</sup> Se agradece al Licenciado Guillermo Castiglioni por la búsqueda de legislación en el Archivo General de Misiones.

<sup>41</sup> Esto significó la desaparición del 45% de los gobiernos locales de Misiones. Entre ellos se encontraban los que en 1970 contaban con población relativamente escasa -como Profundidad, con 129 habitantes- y los que no disponían de núcleos urbanos (Stefaňuk, 1991: 191-203).

<sup>42</sup> Mientras perduró la discusión sobre la nueva Coparticipación Municipal, la Provincia solventó el incremento del número de gobiernos locales elevando un 33 % la masa coparticipable. Para lograr este financiamiento, destinó a los municipios los Aportes del Tesoro Nacional sin afectación específica (incorporados definitivamente en la Ley 2535/1988). El debate se desarrolló en el seno de un gobierno dividido, en el que desde 1987 el Ejecutivo era dirigido por el Partido Justicialista -PJ- y el legislativo unicameral poseía mayoría opositora, en manos de la Unión Cívica Radical -UCR-.

**Tabla 8.** Provincia de Misiones. Distribución primaria de la Coparticipación Municipal según leyes 1189/79 y 2535/88

1189/79		2535/88	
Recursos coparticipables	Participación Sobre total de recursos (%)	Recursos coparticipables	Participación Sobre total de recursos (%)
a) Impuesto Inmobiliario básico y adicional. b) Impuesto a los Ingresos Brutos. c) Automotor. d) Ingresos de Coparticipación de impuestos nacionales (Ley 20221/73).	8	a) Impuesto Inmobiliario básico y adicional. b) Impuesto a los Ingresos Brutos. c) Impuesto Automotor. d) Ingresos de Coparticipación Federal (Ley 23548/88). e) Otros aportes del Tesoro Nacional sin afectación específica.	12

**Fuente:** Elaboración propia en base a Leyes 1189/79 y 2535/88.

El aumento de la participación primaria y la inclusión de aportes federales sin destino específico no significan *per se* un incremento efectivo de los recursos distribuidos a los municipios, condicionados por los ingresos oscilantes y relativamente importantes que la Provincia recibe de la Nación en concepto de Coparticipación Federal (ver Tabla 9). En efecto, los ingresos provenientes del orden Federal tienden a seguir las tendencias generales del ciclo económico-fiscal Nacional, pues han mermado notoriamente en 1995 (crisis del tequila) y en el bienio 2002-2003 (salida de la convertibilidad).<sup>43</sup> No obstante, durante toda la serie significaron al menos tres cuartas partes de los ingresos tributarios corrientes de la Provincia. La contracara de la dependencia fiscal de Misiones respecto al orden Nacional son los comparativamente bajos y oscilantes ingresos en concepto de impuestos provinciales. En la década de 2000, estos últimos recursos han tenido un crecimiento que disminuye mínimamente la dependencia fiscal de los ingresos nacionales. Tal situación podría relacionarse con una baja en la morosidad y con el aumento de la presión fiscal Subnacional.<sup>44</sup>

**Tabla 9.** Provincia de Misiones. Ingresos tributarios corrientes según origen (1991-2007, en millones de pesos de 1993)

Origen	Ingresos tributarios corrientes					
	Nacional			Provincial	Total	
Ejercicio	Coparticipación Federal (Ley 23548/88)	Otros	Total (a)	Total de Impuestos (b)	(a+b)	Relación (%) (a/a+b)
1991	239	73	313	43	356	88
1992	281	114	395	74	469	84
1993	268	156	424	78	502	85
1994	289	153	442	82	524	84

<sup>43</sup> La convertibilidad fue un régimen monetario vigente entre 1992 y fines de 2001, en el cual se fijó el valor del peso argentino a la cotización del dólar estadounidense.

<sup>44</sup> A partir de 2006, el Poder Ejecutivo de Misiones se valió de la mayoría parlamentaria con la que dotar a la DGR de plenos poderes con los que y crear nuevos impuestos y tener mayor poder de policía en la recaudación. Fue así que se instituyeron impuestos ampliamente cuestionables para la competitividad de la economía provincial, tales como el cobro de Ingresos Brutos a las exportaciones (Diario El Territorio, 19-9-2007). Un informe del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL, 2008) concluye que en 2007 Misiones fue tercera en el ranking provincial de Presión Fiscal con un índice de 3,06. Esta medición considera tanto las tasas municipales como la alícuota efectiva promedio correspondiente al impuesto a los Ingresos Brutos de cada provincia para representar la presión fiscal ejercida sobre la actividad económica en el ámbito Subnacional.

1995	226	141	367	71	438	84
1996	259	162	420	104	524	80
1997	294	175	469	107	576	81
1998	323	181	504	104	608	83
1999	325	188	513	95	608	84
2000	320	172	492	104	596	83
2001	288	204	493	101	594	83
2002	149	107	256	80	336	76
2003	189	110	299	75	374	80
2004	272	119	391	87	478	82
2005	314	131	444	99	543	82
2006	s/d	s/d	482	132	614	79
2007	s/d	s/d	582	160	742	78
<b>Promedio</b>	269	146	429	94	522	82
<b>Desvío Standard</b>	49	35	83	25	103	3
<b>Fuente:</b> Elaboración propia en base a ASAP -Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública- (2006), INDEC -Instituto Nacional de Estadística y Censos- (2007a), Dirección General de Rentas de Misiones -DGR- (24-4-2008).						
<b>Nota:</b> s/d: Sin datos.						

En la tabla anterior, se observa que: a) la Coparticipación Federal ha registrado montos inferiores a los promedios en los lapsos fiscales restrictivos de 1991, 1995-1996 y 2002-2003; b) otros recursos nacionales tuvieron una importante presencia relativa en el lapso 1993-2001; c) los ingresos provinciales han alcanzado magnitudes relevantes en el período 1996-2001 y en el bienio 2006-2007; d) los recursos federales tienden a perder peso en el total a lo largo de la serie; y e) los impuestos recaudados por Misiones exhiben una mayor variabilidad relativa en relación a los montos totales girados por la Nación. Más allá de estas cuestiones estructurales, la inclusión/exclusión y el porcentaje de cada impuesto que se destina a la distribución primaria definen en los hechos los recursos efectivamente disponibles para los municipios en el reparto secundario. Indaguemos este último detenidamente.

#### *b. Distribución secundaria*

La distribución secundaria se efectúa en función de criterios estipulados por la legislación. Mientras algunos sistemas redistribuyen a favor de las entidades con mayores dificultades socioeconómicas, otros como en Colombia atienden los servicios públicos o a la manera de México apoyaban indirectamente intereses partidarios (Manzanal, *et al*, 2006: 5-6).

En Misiones, una modificación sustancial de la Ley 2535/88 respecto a la antecesora (1189/79) fue la eliminación de la pre-coparticipación destinada al Municipio Puerto Iguazú. Esta Ley establecía que 3% de los recursos de la distribución primaria debían girarse directamente a aquel Gobierno Local y el 97% restante a los demás municipios, que coparticipaban sobre este porcentaje. Además, se redujo el coeficiente de Coparticipación del Municipio Posadas.

Más allá de las citadas modificaciones, las leyes 1189/79 y 2535/88 mantuvieron los mismos coeficientes de distribución secundaria que corresponden a cada Gobierno Local en función de tres criterios de reparto:

- I. *Igualitario*. Define 20 % de la Coparticipación Municipal y se distribuye en partes iguales. Es decir, todos los municipios reciben los mismos recursos independientemente de su tamaño. Es el único ítem del cual se favorecen los municipios pequeños, debido a sus menores erogaciones corrientes fijas.

- II. *Proporcional a la población.* Implica otro 20 %, aunque este porcentaje se distribuye en relación directa a la población. El supuesto implícito es que a mayor cantidad de habitantes, más complejos deben ser los servicios públicos municipales a prestar. No obstante, las magnitudes demográficas empleadas para la confección del mismo han sido fijadas en 1988 sin ser actualizadas posteriormente en base a los CNP 1991 y 2001 (esta cuestión es expuesta en la siguiente sección).
- III. *Proporcional a la recaudación local de impuestos provinciales incluidos en el régimen.* Compone el 60 % restante del coeficiente de la Coparticipación Municipal. En este caso, el reparto es proporcional a la recaudación de impuestos coparticipables efectuada en cada municipio. La medición de la misma se tomó en base a un año arbitrario que luego no se ha reajustado. Comparativamente, la Ley 1189/79 planteaba una actualización sobre la recaudación efectiva por municipio, de acuerdo a la información anual brindada por la DGR. Entendemos que este criterio es el más regresivo en términos fiscales, ya que al vincular más de la mitad del coeficiente de distribución secundaria a la recaudación local estimativa de impuestos provinciales que son coparticipables podría reproducirse un sistema impositivo territorialmente inequitativo, en el que son premiados los municipios de mayor dinamismo económico-fiscal.

Considerando los tres criterios, en la Ley 2535/88 se estipularon los coeficientes que corresponden a cada municipio misionero. Los mismos determinan la participación de cada Gobierno Local en el total de los recursos a coparticipar y son los siguientes:

**Tabla 10.** Provincia de Misiones. Coeficientes porcentuales de distribución secundaria entre los municipios (Ley 2535/88)

Municipio	%	Municipio	%	Municipio	%	Municipio	%
Posadas	25,38	25 de Mayo	1,02	Cerro Azul	0,56	Ameghino	0,43
Oberá	7,19	Garupá	1,01	Alba Posse	0,56	Cn. Polana	0,42
Eldorado	5,93	Gdor Roca	0,99	Cn. Aurora	0,55	Sta. María	0,41
Iguazú	3,82	El Soberbio	0,98	Cn. Alberdi	0,55	San Martín	0,40
Apóstoles	3,54	San Ignacio	0,95	Pto. Leoni	0,52	M. Grande	0,40
L. N. Alem	3,13	Santo Pipó	0,85	Panambí	0,50	H. Irigoyen	0,40
Montecarlo	2,63	C. Ramón	0,76	L. Helechos	0,50	T. Capones	0,39
San Vicente	1,96	B. Irigoyen	0,73	9 de Julio	0,50	Gdor López	0,38
Pto. Rico	1,96	2 de Mayo	0,73	R. Montoya	0,49	Liniers	0,37
A. del Valle	1,96	Garuhapé	0,71	D. Arroyos	0,49	O. Andrade	0,36
J. América	1,94	Capioví	0,71	Corpus	0,48	Gr. Alvear	0,36
Esperanza	1,75	Candelaria	0,69	El Alcázar	0,46	Aº Medio	0,36
Libertad	1,36	Guacurará	0,67	Cn. Victoria	0,46	Loreto	0,35
San Pedro	1,30	San José	0,62	Caraguatay	0,46	Fachinal	0,35
Wanda	1,22	Santa Ana	0,59	Gr. Urquiza	0,45	Cerro Corá	0,35
San Javier	1,19	Guaraní	0,59	Itacaruaré	0,43	Profundidad	0,34
C. Grande	1,18	San Antonio	0,58	Caa Yará	0,43	Mártires	0,34
Pto. Piray	1,12	Concepción	0,58	Bompland	0,43	Almafuerte	0,34
C. Viera	1,11	Cn. Delicia	0,57	Azara	0,43		

**Fuente:** Elaboración propia en base a Ley 2535/88.  
**Nota:** Los coeficientes fueron redondeados a efectos de simplificar la presentación de la tabla.

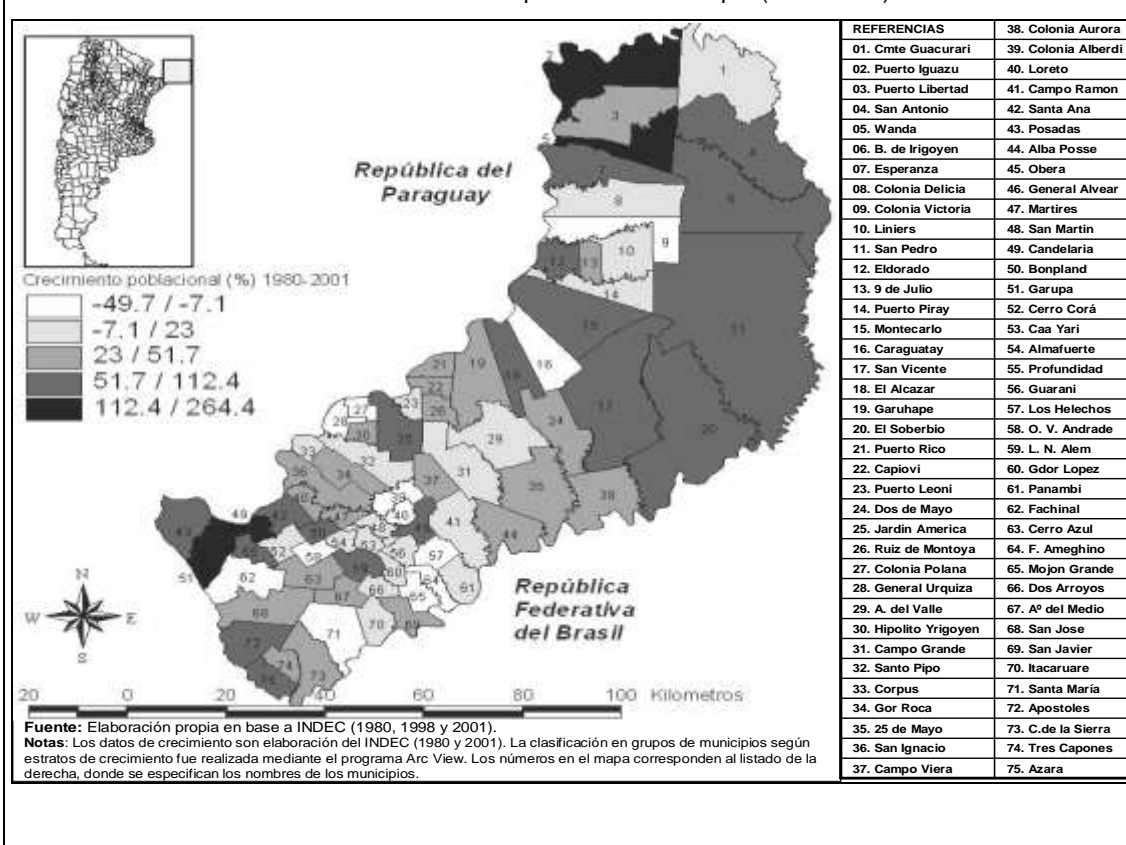
En la tabla anterior, puede observarse que: a) el Municipio Posadas comprende un cuarto de la Coparticipación Municipal total; b) un conjunto de municipios que contienen a las poblaciones que siguen en importancia a la capital Provincial cuentan con un coeficiente de entre más de 2% y 7% del total (Oberá, Eldorado, Apóstoles, Montecarlo, L. N. Alem, Iguazú); c) otro grupo de gobiernos locales cuentan con una participación que oscila entre 1 y 2% (Aristóbulo del Valle, San Pedro, San Vicente,

Garupá, Jardín América, Puerto Esperanza, Libertad, Wanda, San Javier, Campo Viera, Campo Grande, Puerto Piray, Puerto Rico y 25 de Mayo); y d) cerca de dos tercios de los municipios no alcanzan a recibir 1% de la Coparticipación, respectivamente. La distribución secundaria que se determinó en la Ley 2535/88 contó con un consenso general en el escenario político-partidario Provincial del momento. No obstante, a dos décadas de su sanción, la desactualización de los datos necesarios para la distribución asociada a la población y a la recaudación podría generar y/o reforzar desigualdades socio-territoriales. Indaguemos particularmente la dinámica poblacional.

*c. Población y coparticipación o los límites del actual régimen*

Como señalamos, el segundo criterio de reparto refiere a la estimación de habitantes de cada municipio con el que se construyó parte del coeficiente de distribución secundaria. Los arts. 3 y 4 de las precedentes leyes 900/77 y 1189/79 de Coparticipación contemplaban actualizaciones anuales de la información poblacional en base a la estadística demográfica censal, pero este mecanismo no se incluyó en la Ley 2535/88. De existir tal herramienta, podría ajustarse el coeficiente de distribución secundaria a partir del cual son calculados los recursos correspondientes a cada Gobierno Local. Pero en ausencia de la misma, el coeficiente fijado en esta Ley puede afectar a los municipios de alto crecimiento poblacional. Identifiquemos cuáles son:

**Gráfico 3.** Provincia de Misiones. Crecimiento poblacional Municipal (1980-2001)



Comparativamente y a grandes rasgos, el mayor crecimiento poblacional relativo del lapso 1980-2001 se identifica en dos grupos de municipios. Por un lado, en aquellos que albergan las principales localidades de la Provincia: Posadas, Garupá y Candelaria -donde se extiende el Gran Posadas y su área de influencia-, Apóstoles, L.

N. Além, Oberá, Jardín América, Montecarlo, Eldorado y Puerto Iguazú. Por otro, también se observó un importante incremento relativo en los municipios de la frontera agrícola del nordeste Provincial: San Antonio, San Vicente, El Soberbio, Bernardo de Irigoyen y San Pedro. Es de destacar que este último grupo se compone de municipios que cuentan, individualmente, con un coeficiente de distribución secundaria que oscila entre 0,5% y 2% del total.

**Tabla 11.** Municipios seleccionados de la Provincia de Misiones. Población en miles, crecimiento demográfico, participación porcentual en población total y en distribución secundaria (1980-2001)

Categoría	Población					Ley 2535/88
	Magnitud		Crecimiento (%)	Participación (%)		Participación (%) en la distribución secundaria
	1980	2001	1980-2001	1980	2001	
Unidad temporal						
Unidad espacial						
Primer grupo (1)	288,5	536	85,8	49,0	55,5	55,3
Segundo grupo(2)	51,6	100,7	95,4	8,8	10,4	5,6
Total Misiones	588,9	965,6	63,9	100	100	100

**Fuente:** Elaboración propia en base a INDEC (2001), González Villar (2004: 172-173) y Ley 2535/88.  
**Notas:** (1) Municipios Posadas, Garupá, Candelaria, Apóstoles, L. N. Além, Oberá, Jardín América, Montecarlo, Eldorado y Puerto Iguazú.  
 (2) Municipios San Antonio, San Vicente, El Soberbio, Bernardo de Irigoyen y San Pedro.

Mientras los municipios del primer grupo pasaron a representar algo más de la mitad de la población de la Provincia, los del segundo comprenden apenas 10% del total. No obstante, debido al importante crecimiento demográfico de este último conjunto podría profundizarse el desfasaje entre la participación de la población total y el coeficiente de distribución secundaria, fijado en 1988.

La perdurabilidad de una distribución (primaria y secundaria) de recursos estipulada en 1988 junto con el crecimiento demográfico territorialmente desigual conllevaría a distorsiones en el reparto efectivo de los ingresos coparticipados. Pues, en municipios de alto crecimiento poblacional podría determinar que el gasto *Local per capita* tienda a disminuir. Tal proceso es potencialmente más problemático en ámbitos locales que poseen un importante porcentaje de población con NBI, como San Pedro. En este caso, distintos funcionarios locales -actuales y pasados- califican como bajo al coeficiente de distribución secundaria que corresponde al Municipio. No obstante, los fondos coparticipados financian gran parte de la agenda Local.

Como observamos, algunos municipios se benefician más que otros con el reparto vigente. Las situaciones planteadas fueron tornándose críticas desde la década de 1990, aunque recién a mediados de la presente existirían alicientes para que se propongan cambios a la Coparticipación Municipal. Estos serían: a) los valores de la Coparticipación Federal que se destina a la Provincia se recuperan y en 2007 exhiben el mayor nivel de la serie presentada -ver Tabla 9- y b) el infructuoso intento de reforma constitucional encarado por el Ejecutivo Provincial en 2006 cuyo objetivo excluyente era la posibilidad de reelección indefinida. En términos comparativos interprovinciales, otros aditamentos que también podrían incidir como antecedente para una reforma<sup>45</sup> a la Ley 2535/88 son: a) el escaso número de impuestos que integran la

<sup>45</sup> El Diputado Provincial Biazzini (del PJ que no integra el Partido oficialista) propone a través de un proyecto de Ley enmendar la Constitución de Misiones con el propósito de incluir un artículo que estipule que no menos del 20% de los recursos de la Provincia deben ser coparticipados a los municipios. En la fundamentación, considera que “bien sabemos que el municipio está inexorablemente ligado al federalismo y a la democracia. Es él la expresión de la descentralización institucional y base de nuestras instituciones políticas (...) [La autonomía Municipal sancionada en la Constitución Nacional de 1994 de nada serviría] sino se dotara a los municipios, simultáneamente, de los recursos suficientes para sustentarla. Resulta, pues, para lograr esa verdadera y real autonomía municipal poder contar con



distribución primaria; y b) el 12% implicado en dicha distribución es inferior al promedio de las restantes provincias (Sanguinetti *et al*, 2001: 49).

En síntesis, el reparto secundario de la Coparticipación Municipal de Misiones no atenuaría las diferencias sociales intra-provinciales.<sup>46</sup> Por ende, el criterio devolutivo sigue reproduciéndose por sobre otro distributivo. Se premia la potencial mayor recaudación, puesto que el 60 % del coeficiente de la distribución secundaria se forma en proporción a la recaudación Local de impuestos provinciales incluidos en el régimen. De este hecho se benefician los municipios de mayor actividad económica. En suma, el precepto de igualdad difícilmente pueda cumplirse con la actual distribución secundaria. En definitiva, un acuerdo por recursos que persiga una mayor equidad social no sólo debería atender a los montos coparticipados, condicionados por los vaivenes de la situación económico-fiscal Federal, sino también a transformar las metodologías con las que se define el reparto.

La negociación por los recursos que serán o no incluidos en un Régimen de Coparticipación puede entenderse como una arena de conflicto en el que participan activamente los representantes de distintos organismos estatales -poderes legislativos y ejecutivos locales y provinciales- y los de las organizaciones de intereses que los respaldan o cuestionan. La autonomía Municipal se revela por lo menos incompleta en el caso de Misiones si la entendemos en los términos normativos que propone Faya Viesca (2005: 47) cuando refiere a los propósitos fundamentales que son conferidos por la legislación. Si consideramos la autonomía junto con la agenda de gobierno, es posible entender que el discurso y los lineamientos de acción nacionales y provinciales podrían filtrarse fácilmente en el accionar Municipal. Tal influencia sería más elocuente cuando los gobiernos locales poseen dificultades fiscales y son urgidos para atender las demandas sociales. Indaguemos detenidamente esta última cuestión.

## ***B. El Municipio en su laberinto. Relaciones fiscales y política pública***

En este apartado abordamos uno de los preceptos básicos de la descentralización y el federalismo: la autonomía fiscal (Pírez, 1986: 120-122). Para el caso de San Pedro, analizamos la relación entre ingresos municipales y extra-municipales en los balances del período 1991-2005 y el presupuesto 2006. Siguiendo los preceptos relativos a autonomía presentados en el Capítulo I, buscamos conocer la capacidad fiscal Local para generar políticas públicas. En primera instancia examinamos los principales componentes de ingresos extra-jurisdiccionales, para luego estudiar el devenir de ingresos totales durante el lapso 1991-2007. Y en una segunda sección examinamos la composición y dinámica de las cuentas especiales a las que accede el Gobierno Local.

### ***1. Autonomía fiscal***

Al analizar el caso de Misiones, González Villar (2004: 144) sostiene que la autonomía es la potestad de la que puede gozar un municipio para regir intereses particulares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio. Dicha potestad se relaciona con la capacidad fiscal Local. Detallemos los principales

---

ellos. Los municipios nunca podrán desarrollar proyectos y planificación a largo plazo si quedan como rehenes tanto en lo político como en lo económico-financiero de los gobiernos, ya sea el nacional o el provincial. Un sistema claro de distribución, transferencias automáticas y el menor grado de discrecionalidad resuelven la cuestión” (Proyecto legislativo 29261, 16-2-2007).

<sup>46</sup> De hecho, si se toman datos expuestos por González Villar (2004: 172-173) en precios corrientes de 1999, hallamos que en este año municipios con altos niveles de NBI, como San Pedro, Além y Oberá recibieron un promedio de Coparticipación de 35, 83 y 80 pesos *per capita*, cifras menores a los 88 pesos promedio de los 75 gobiernos locales.

componentes de ingresos extra-jurisdiccionales, para luego estudiar la dinámica de los distintos recursos.

<b>Tabla 12.</b> Provincia de Misiones. Composición de los ingresos extra-jurisdiccionales		
<b>Tipo</b>	<b>Concepto</b>	<b>Observaciones</b>
Ingresos ordinarios	Coparticipación Municipal (Ley 2535/88)	El coeficiente de distribución secundaria de San Pedro es 1,301685 % del total de los recursos coparticipables fijados en esta Ley. A la suma resultante se restan retenciones por deudas y compromisos con el Instituto de Previsión Social.
	Participación en el Impuesto Automotor (Ley 1086/79)	Impuesto Provincial recaudado por los municipios. Aunque se descuenta de la Coparticipación, permite a éstos contar con recursos a diario, reteniendo el 100 % de lo correspondiente a los vehículos de más de 15 años de antigüedad y 75 % de los de 15 años o menos. El 25 % restante se transfiere a la provincia, que coparticipa sobre este porcentaje.
	Adicional Transitorio y de Emergencia (Ley 3875/02)	Desde septiembre de 2002 es percibido por los municipios Candelaria, Guacurarí, Dos de Mayo, El Alcázar, El Soberbio, Garupá, San Ignacio y San Pedro. Este último recibe 6 mil pesos mensuales, el segundo monto más bajo del grupo recién enumerado.
Ingresos Extra-Ordinarios	Aportes no reintegrables	Programa de Seguridad Alimentaria -PA-
	de Capital	Venta de bienes y bonos (Certificados de Cancelación de Deudas de la Provincia de Misiones -CEMIS- y Bonos Garantizados del Gobierno Argentino -BOGAR 2018-) y créditos (p.e. Programa de Desarrollo Municipal -PDM-).
	Convenios	Convenios con terceros: Vialidad Nacional y Provincial; Aporte Provincial a Consejo Municipal de Salud; Aportes del Tesoro Nacional con afectación específica; y otros.
Cuentas especiales	Programas	Comedores Infantiles, comunitarios y de la tercera edad -CICTE- y Pensión a la vejez y la invalidez -PVI-.
<b>Fuente:</b> Elaboración propia en base Municipalidad de San Pedro (2007).		

En la siguiente tabla se exponen las magnitudes de distintos recursos. A lo largo de la serie 1991-2007 se destaca que los ingresos: a) de jurisdicción Municipal poseen una alta fluctuación ligada con la importante variabilidad de los ingresos generados entre ejercicios; b) de jurisdicción extra-municipal son los más importantes en magnitud y han tenido una desviación de su promedio que es menor en relación a los de origen Local; c) por convenio describen una variabilidad comparativamente importante que incluye desde ejercicios sin contribución hasta algunos de los posteriores a 2002 cuando adquieren trascendencia; y d) de capital fueron relevantes tanto en 1998-1999 (debido al PDM)<sup>47</sup> como en 2004 (por la cancelación Provincial de parte de su deuda con el Municipio mediante bonos CEMIS)<sup>48</sup> y 2006 (venta de bonos BOGAR 2018).

<b>Tabla 13.</b> Municipio San Pedro. Montos, participación y promedio de los Ingresos fiscales locales (ejercicios 1991-2006 y presupuesto para el ejercicio 2007, en miles de pesos de 1993)									
<b>Ejercicio</b>	<b>Ingreso</b>					<b>Participación (%)</b>			
	<b>Municipal (a) (1)</b>	<b>Extra-jurisdiccional (b) (2)</b>	<b>Convenio (c)</b>	<b>de Capital (d)</b>	<b>Total</b>	<b>(a)</b>	<b>(b)</b>	<b>(c)</b>	<b>(d)</b>

<sup>47</sup> Este programa se ejecutó en 1998-1999 y comprendió un crédito del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -BIRF- para adquirir equipamiento vial (3 camiones, 1 tractor y 1 tanque).

<sup>48</sup> La Ley 3311/1996 facultó al Poder Ejecutivo Provincial a emitir y entregar hasta 150 millones de dólares en CEMIS. De esta suma, se estipuló destinar 30 millones de dólares a la cancelación de obligaciones tributarias de la Provincia con los municipios. Amparado en esta Ley, el Municipio San Pedro recibió estos certificados en concepto de pago de parte de la deuda que mantiene la Provincia con el mismo, debido a la exención de tasas de la que gozan los propietarios en la Reserva Yabotí y el Parque Provincial Esmeralda. En enero de 2007 la deuda provincial con el Municipio aún ascendía a cerca de 161mil dólares. En agosto de dicho año, mientras el Intendente Wolfart pasaba a las filas oficialistas, el Municipio cobró aproximadamente 49 mil dólares de la deuda referida solo a 2006 (Decreto 1544 del 29-8-2008).

1991	373	438	108	16	935	40	47	11	2	100
1992	720	669	67	47	1504	48	45	4	3	100
1993	503	625			1128	45	55			100
1994	484	622			1106	44	56			100
1995 <sup>(3)</sup>	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	100
1996	335	625			960	35	65			100
1997	440	882			1322	33	67			100
1998	585	731		155	1472	40	49		11	100
1999	728	712		101	1541	47	46		7	100
2000	478	747			1225	39	61			100
2001	569	726	54		1349	42	54	4		100
2002	254	480	36		770	33	62	5		100
2003	367	519	19		906	41	57	2		100
2004	414	727	158	93	1392	30	52	11	7	100
2005	355	802	364	17	1538	23	52	24	1	100
2006	356	889	248	94	1587	22	56	16	6	100
2007 <sup>(4)</sup>	464	838			1302	36	64			100
Promedio	464	690	66	33	1252	37	55	5	3	100
Desvío Standard	129	130	104	48	250					
<b>Fuente:</b> Elaboración propia en base a Municipalidad de San Pedro (2007), INDEC (1991, 2001 y 2007a) y Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Misiones (2006).										
<b>Notas:</b> s/d: Sin datos. Los espacios en blanco indican la ausencia de ingresos fiscales.										
<sup>(1)</sup> Comprende ingresos en concepto de derechos, tasas, multas, y alquileres.										
<sup>(2)</sup> Incluye ingresos en concepto de Coparticipación Municipal y aportes no reintegrables.										
<sup>(3)</sup> Balance del ejercicio no aprobado, debido a irregularidades político-administrativas.										
<sup>(4)</sup> Son ingresos presupuestados para el ejercicio 2007. No se incluyen los recursos totales efectivamente ejecutados y se desconoce la existencia de convenios e ingresos de capital.										

Los montos totales no han seguido una trayectoria lineal. Sólo los lapsos 1993-1994, 1997-1999 y 2004-2007 mostraron una relativa estabilidad, mientras que los dos últimos involucraron fondos superiores al promedio del período. Entre los ejercicios que comprenden los mayores o menores ingresos existe una desviación cercana a 30% por debajo y por encima del promedio. Este porcentaje implica una variación de 250 mil pesos. En términos comparativos, los recursos más relevantes son los extra-jurisdiccionales. Si a estos se agregan los ingresos de capital o por convenios encontramos que durante el período considerado implicaron aproximadamente dos tercios del total de recursos que financiaron la agenda pública Local. Por ende, el Municipio costea la mayor parte de su agenda con fondos que no genera sino que recibe de otro orden u organismo, lo que lo coloca en una situación de relativa alta vulnerabilidad.

La crisis económico-fiscal de 2002 pudo haber afectado el potencial recaudatorio de los ingresos de origen Local (derechos, tasas y alquileres). En tal sentido, se advierte que entre 2002 y 2006 se registran recursos municipales inferiores a su promedio en la serie. Los ingresos jurisdiccionales tienden a perder participación en el total de ingresos, pues su recuperación parece ser más paulatina que la registrada por los recursos extra-jurisdiccionales. Como observaremos, lo anterior puede observarse vis a vis una ampliación de sus responsabilidades.

Un incremento y diversificación de las prestaciones que brinda el Municipio podrían ser financiadas mediante acuerdos con los otros órdenes vía convenios. Allí podría radicar un incremento de su inter-dependencia, y por ende, de su autonomía. Considérese que los convenios:

- I. Incrementan los recursos por fuera de la Coparticipación Municipal. Sin embargo, poseen una fluctuación alta debido a su discontinuidad y están atados a finalidades específicas.

- II. Están influidos por disputas político-fiscales entre la Nación, la Provincia, el Municipio y entre facciones político-partidarias locales que serían más recurrentes que las acaecidas sobre la Coparticipación Municipal. Lo anterior sucedería porque esta se encuentra regulada por la legislación (leyes 1086/79, 2535/88 y 3875/02). En contraposición, los convenios y programas podrían ser objeto de discreción debido a su relevancia financiera y al rédito político-electoral que de ellos puede obtenerse (Nazareno, *et al*, 2006: 65).<sup>49</sup>

El devenir de los recursos que financian al Municipio y el alto crecimiento poblacional tienen incidencia en los montos totales por habitante (ver Tabla 14). En relación a los ingresos totales con los que cuenta el Municipio anualmente para distribuir *per capita*, encontramos que en la presente década sólo dos ejercicios (2001 y 2005) superaron el promedio de la serie. Indistintamente de su origen, dicha variación puede estar condicionando el establecimiento y continuidad de políticas locales de largo plazo que trasciendan las coyunturas económico-financieras y aseguren condiciones mínimas para la prestación de servicios. Esta oscilación se debería a dos elementos:

- I. Crisis económico-fiscales federales como las de 1991 y 2002 evidencian que los fondos coparticipados poseen alta incidencia en el financiamiento Local.
- II. La desactualización del coeficiente de distribución secundaria -en particular en lo relativo a la población- podría conllevar a desequilibrios presupuestarios municipales, puesto que San Pedro exhibió un alto crecimiento demográfico durante el lapso considerado.

**Tabla 14.** Municipio San Pedro. Ingresos municipales (en miles de pesos de 1993), población (en miles) y recursos locales *per capita* (1991-2006)

Ejercicio	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ingresos totales	935	1504	1128	1106	s/d	960	1322	1472	1541
Población	18,0	18,5	18,9	19,4	19,8	20,3	20,9	21,4	22,1
\$ <i>per capita</i>	52	81	60	57	s/d	47	63	69	70
Ejercicio	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio	Dispersión
Ingresos totales	1225	1349	770	906	1392	1538	1392	1236	245
Población	22,7	23,6	24,4	25,1	25,7	26,5	27	22,1	3
\$ <i>per capita</i>	54	57	32	36	54	58	52	56,1	18

**Fuente:** Elaboración propia en base a Municipalidad de San Pedro (2007), González Villar (2004: 172-173), Municipalidad de San Pedro (2007) e INDEC (1991 y 2001).

**Nota:** s/d: Sin datos.

En definitiva, una reducida autonomía fiscal afecta las posibilidades locales de contar con recursos independientemente de los ingresos de capital, por Coparticipación y/o por convenios. El equilibrio entre ingresos y responsabilidades estaría condicionado si el financiamiento de servicios municipales adicionales (desarrollo rural, APS, mantenimiento de infraestructura escolar) a los básicos (mantenimiento de

<sup>49</sup> Un ex alcalde aseguró que “históricamente es el peregrinar de intendentes hacia Posadas, luchando cada uno por conseguir alguna cuestión. Y luego la Provincia determina, por ejemplo, en que lugar se hará un nuevo barrio de viviendas del Fondo Nacional de la Vivienda -FONAVI-. Cuando el intendente quiere decir que allí no, porque no tiene los servicios o va a tener un mayor costo en brindar servicios o la imposibilidad de brindar servicios de barrido, limpieza, mejoramiento y manutención de calles; y bueno, corre el riesgo que no se le haga el barrio de viviendas. Por eso hay una gran desorganización en todos los pueblos en este sentido” (Entrevista personal, 31-8-2005). Asimismo, respecto del Programa de Seguridad Alimentaria según otro informante “los fondos son nacionales, son del Ministerio de Desarrollo Social. Y bueno, la Provincia debería entregar una cuota mensual de 30 mil pesos y en lo que va del año recibimos 3 cuotas” (ibidem: 29-8-2005). Estas situaciones son públicas, pues el Intendente de San Pedro -Wolfart- declaró que las obras locales se financian con recursos municipales o nacionales. “El Gobierno Provincial no nos otorga ningún financiamiento. Solo nos envía la coparticipación que nos corresponde por ley” (Diario El Territorio, 5-1-2007).

caminos, bromatología, alumbrado, barrido y limpieza) se encuentra comprometido por la manifiesta fluctuación del origen y cantidad de recursos. Por lo tanto, esta situación atentaría contra el diseño, estabilidad y ejecución de una agenda pública que responda a reclamos locales y no sólo a lineamientos y objetivos de los órdenes y/o agencias que otorgan créditos y financian programas. Paradójicamente, la población local concibe al Municipio San Pedro como responsable del mejoramiento de su calidad de vida, mientras éste se encuentra sujeto a una vulnerabilidad presupuestaria y de agenda.

En la situación analizada es difícil imaginar cómo el Municipio San Pedro podría realizar y desarrollar su capacidad de autogestión (Faya Viesca, 2005: 47). El accionar Municipal no habría logrado combinar dependencias e independencias fluidas y temporalmente estables con las que construir una agenda pública más previsible y constante. Ello implica que la variabilidad de recursos y la importancia relativa de los ingresos no recaudados por el Municipio acotarían una diversificación perdurable de las fuentes de ingresos y de sus actos de gobierno. Este escenario posee influencia en la agenda pública Local. En última instancia, su diversificación dependería de una elevación y estabilización en la recaudación de ingresos locales y de la atracción de recursos por fuera de la Coparticipación, que es insuficiente para transformar la situación social en municipios pobres y de alto crecimiento demográfico. Esto nos conduce a pensar la relación entre agenda pública y autonomía Municipal, que puede sintetizarse con la idea de que “quien define es quien decide” (Aguilar Villanueva, 1993: 52). A partir de la misma y coincidiendo con este autor, podría entenderse que el orden que es capaz de plantear, financiar y definir un programa es el que influye efectivamente en la decisión o acción de gobierno.

## *2. Programas de asistencia social*

Además de los cuatro conceptos de ingresos (municipales, extra-jurisdiccionales, por convenio y de capital) que componen los recursos del Gobierno Local, éste también dispone de ingresos en las denominadas “cuentas especiales” y en el rubro “aportes no reintegrables”. Ambos fondos se componen de partidas de origen extra-jurisdiccional con finalidad específica. Específicamente:

- I. Las cuentas especiales se hallan contempladas en el art. 107 bis de la Ley 257/64 Orgánica de Municipalidades y se destinan al registro del ingreso de fondos que no correspondan a la contabilidad del presupuesto y de los pagos que se realicen con cargo a las mismas. En el citado artículo también se precisa que los saldos pasivos deberán estar respaldados por existencias activas en Tesorería y bancos.
- II. Los “aportes no reintegrables” se constituyen con financiamiento destinado a los programas de Seguridad Alimentaria “el hambre más urgente” -PA- y Comedores Infantiles, Comunitarios y de la Tercera Edad -CICTE-.<sup>50</sup>

Los recursos disponibles por estos dos conceptos financian servicios sociales básicos (alimentación, salud, ancianidad y capacidades especiales) por afuera del presupuesto Local, aunque los fondos varían en el tiempo y son discontinuos -ver Tabla 15-. En San Pedro, encontramos tres líneas de recursos con presencia en uno o más ejercicios del período 1991-2006. Las mismas pueden agruparse según su objetivo:

- I. *Alimentación.* Dos programas atienden esta problemática.

---

<sup>50</sup> El CICTE aparece en el rubro presupuestario “ingresos extraordinarios” en 1992, 2005 y 2006. En los restantes ejercicios este programa es parte de las cuentas especiales.

1) El Programa Provincial CICTE depende del Ministerio de Bienestar Social, la Mujer y la Juventud -MBS-. Es financiado por recursos federales con destino específico que provienen del Programa Nacional de Políticas Sociales Comunitarias -POSOCO-<sup>51</sup> y por el propio Municipio, que adiciona una pequeña suma.

2) El PA depende del Ministerio de Desarrollo Social -MDS-. Desde principios de la década de 2000, este programa es central en la política social Local, pues permite financiar tickets con los que la población carenciada adquiere alimentos en comercios.

La Provincia media entre la Nación y los municipios en ambos programas. Esta situación genera suspicacias respecto a los criterios de distribución, debido a la discrecionalidad con la que el Gobierno Subnacional podría estar distribuyendo bienes y recursos.<sup>52</sup>

II. *Salud.* El Fondo Sanitario Municipal -FSM- fue administrado por el Gobierno Local. Durante el quinquenio 1992-1996, el FSM financió compras desconcentradas de medicamentos que realizaba el Consejo Municipal de Salud -CMS-, aunque su existencia fue efímera (ver Capítulo V).<sup>53</sup>

III. *Previsión Social.* Las Pensiones a la Vejez e Invalidez -PVI- son aportes de dinero para personas de 65 años o más de edad, o aquellas que registren una invalidez y que no cuenten con ingresos (MBS, 2007). Son entregadas desde la Nación a través de la Dirección Nacional de Pensiones No Contributivas -perteneciente al MDS- y promedian una asignación de 190 pesos mensuales corrientes de 2007, que varía según tipo de beneficiario.

En la siguiente tabla puede destacarse respecto a la dinámica de las cuentas especiales y los aportes no reintegrables, que: a) el programa con mayor perdurabilidad es el de pensión a la vejez e invalidez; b) el CICTE reduce su magnitud con la aparición del PA, justo durante la instancia más álgida de la crisis económico-institucional de principios de la década (2002); y c) el PA se inicia precisamente en ese momento y coexiste con el CICTE hasta el último balance presentado.

**Tabla 15.** Municipio San Pedro. Ingresos en cuentas especiales y Programa de Seguridad Alimentaria

<sup>51</sup> Estos fondos financian comedores infantiles y comunitarios. Su objetivo general es brindar asistencia alimentaria a menores de cinco años, ancianos y mujeres embarazadas con NBI. En 2003, este Programa asistía a 67000 personas en Misiones, de las cuales 45000 habitaban en el interior provincial (Ministerio de Bienestar Social, la Mujer y la Juventud -MBS-, 2004).

<sup>52</sup> Consultado sobre la relación Nación-Provincia-Municipio en materia de programas alimentarios, un funcionario Local denunciaba el retraso con el que el MBS efectiviza las cuotas mensuales del CICTE. A este problema se sumaba la falta de actualización de los 2545 pesos -recibidos mensualmente sin aumentos al menos desde 1999- y su correlato en la cantidad/calidad de alimentos que pueden adquirirse y destinarse a personas con necesidades (Entrevista personal, 29-8-2005).

<sup>53</sup> En la apertura de sesiones ordinarias de 1993, el entonces Gobernador Puerta presentaba el financiamiento local de la salud de esta forma: en 1992 “promovimos cambios estructurales y funcionales en el ámbito de la salud a través del Fondo Sanitario Municipal para la adquisición de medicamentos administrados por los consejos municipales de salud (...), por un total de 400 mil pesos en 1992 y 1.2 millones de pesos previstos para 1993, en lo que representa la primera expresión efectiva del proceso de descentralización y municipalización de la salud, tendiente a incorporar progresivamente a los municipios en el análisis, discusión y propuestas de solución y control de los temas de salud” (Provincia de Misiones, 2006). Un año después, en una entrevista periodística el Ministro de Salud Martínez aseguraba que “la situación de los medicamentos mejoró, por un lado debido a las compras hechas por el nivel [provincial] y por el Fondo Sanitario Municipal. Fue la gran medida, la descentralización a través de los consejos municipales de salud permitió solucionar en gran medida [la falta de insumos]” (Diario El Territorio, 1-6-1994).

(ejercicios 1991-2006, en miles de pesos de 1993)									
Ejercicio	Programas					Ingresos del Ejercicio		Participación (%)	
	CICTE <sup>(2)</sup>	FSM	PVI	PA	Total (a)	Extra-Jurisdiccional (b)	Total (c)	(a/b)	(a/c)
1991	s/d	s/d	s/d	-	s/d	712	935	s/d	s/d
1992	33	7		-	40	747	1504	5	3
1993	10	26	49	-	85	726	1128	14	8
1994	-	28	95	-	123	480	1106	20	11
1995 <sup>(1)</sup>	s/d	s/d	s/d	-	s/d	519	s/d	s/d	s/d
1996	23	4	92	-	119	727	960	19	12
1997	32	-	98	-	130	802	1322	15	10
1998	40	-	139	-	179	889	1472	25	12
1999	s/d	s/d	s/d	-	160	712	1541	22	10
2000	26	-	121	-	147	747	1225	20	12
2001	36	-	82	-	118	726	1349	16	9
2002	19	-	63	119	201	480	770	42	26
2003	14	-	54	84	152	519	906	29	17
2004	12	-	67	113	192	727	1392	26	14
2005	7	-	78	101	186	802	1538	23	12
2006	9	-	98	106	213	889	1587	24	13
Promedio	20	5	80	33	146	700	1256	21	12
Desvío Standard	12	10	34	49	46	128	259	8	5

**Fuente:** Elaboración propia en base a Municipalidad de San Pedro (2007) y SIPM (INDEC 1991-2006).

**Notas:** s/d: Sin datos.

<sup>(1)</sup> Balance del ejercicio no aprobado, debido a irregularidades político-administrativas.

<sup>(2)</sup> En los balances de 1992, 2005 y 2006 los aportes del CICTE fueron registrados en la contabilidad del presupuesto como aportes no reintegrables.

Si atendemos a los montos respectivos en los distintos ejercicios, encontramos que:

a) existe una importante variabilidad de recursos ejecutados vía programas, lo que se exhibe en la alternancia de ejercicios con y sin recursos y en los desvíos existentes en relación a los promedios; b) hasta 2001 los ingresos en concepto de PVI explican más de la mitad del promedio total de recursos que llegan al Municipio vía programas; c) desde 2002 los recursos del PA son los que representan las mayores magnitudes en el total; y d) con la agudización de la crisis social de finales de la década de 1990 se incrementan los fondos totales, situación que prosigue desde 2002, cuando se registran montos superiores al promedio de la serie.

Los fondos canalizados al Municipio vía cuentas especiales o mediante aportes no reintegrables son una herramienta efectiva para atender demandas sociales básicas como son la alimentación, la salud y la previsión. Sin embargo, implican ingresos variables e inconstantes en el tiempo. Además, el margen relativo de decisión Local sobre tales partidas de gastos es discutible ya que el Municipio sería un mero ejecutor de recursos de origen Nacional y Provincial. En esta situación encontramos una nueva fuente de tensión entre las demandas locales y las posibilidades fiscales que se suma a la variabilidad de ingresos fiscales jurisdiccionales y totales con que se financia el Municipio. El Gobierno Local es el principal *fusible* entre el sector público y la comunidad porque es el ámbito más próximo al ciudadano y donde éste suele buscar y/o intenta encontrar respuestas a sus necesidades más inmediatas.<sup>54</sup> No obstante, en el

<sup>54</sup> “Mas allá de las competencias que marca la ley, el vecino acude a la municipalidad por todas sus demandas vinculadas a las necesidades públicas. Su rol es difícil. La Nación puede delegar o transferir responsabilidades a las provincias, como de hecho ha ocurrido y las provincias han adoptado la misma

caso de los programas las soluciones a los reclamos dependen del propio Municipio y de los financiamientos nacionales y/o provinciales. Por todo lo anterior, es de esperar que los conflictos latentes se evidencien y/o potencien en períodos fiscales donde se retrae el gasto social financiado con recursos extra-locales.

En resumen, los programas identificados en las cuentas especiales y en los aportes no reintegrables permiten ampliar la política social Local por fuera de los recursos jurisdiccionales y extra-jurisdiccionales. Sumados a los convenios, esta situación configura nuevas posibilidades y desafíos a la gestión Municipal, ya que facilita la atención Local en áreas sensibles por la magnitud de población local carenciada. Sin embargo, la afluencia de estos fondos con destinos y magnitudes variables reforzaría una realidad ya observada por Smulovitz y Clemente (2004: 67) para el caso de un municipio bonaerense: “la agenda municipal goza de poca autonomía financiera y alta dependencia política respecto de los otros niveles de gobierno”.

### *C. El Municipio San Pedro. Agenda, servicios públicos y política del cartel*

En este apartado analizamos la influencia político-fiscal Nacional y Provincial en la agenda pública Local. Se estudia con particular atención a los cambios del rol político-social que los gobiernos locales experimentan desde la década de 1990.<sup>55</sup>

El Municipio de San Pedro posee una estructura administrativa similar a la de sus pares de Misiones, con tres secretarías (Hacienda, Gobierno y Obras Públicas) y cinco direcciones (Tránsito; Turismo, Deporte y Cultura; Bromatología; Desarrollo Rural y Acción Social). En nuestro caso, las direcciones aparecen como ámbitos político-burocráticos donde pueden observarse cambios coyunturales en las políticas públicas.<sup>56</sup> Pues, los organigramas de las direcciones contienen oficinas (conocidos como departamentos) que otorgan contenido a la agenda Local y a partir de los que el Municipio interviene en problemáticas sociales prioritarias. En este sentido, la reciente creación del Departamento de Salud (DS) y de la Dirección de Desarrollo Rural (DDR) puede vincularse con las demandas sociales dirigidas al Gobierno Local.

Smulovitz y Clemente (2004: 69) sostienen que la aparición de dependencias como el DS y la DDR debe analizarse a la par de las posibilidades que otorgan distintos

---

actitud con los municipios. Pero no es posible a la municipalidad repetir el esquema porque tiene delante la trinchera social. Sus demandantes son vecinos de carne y hueso, nombres propios (...) y circunstancias similares frente a las cuales naufragan todas las razones legales” (Villegas, 2000: 2). De lo anterior es consciente un ex alcalde de San Pedro, cuando advierte que “el Intendente hace lo que puede con los recursos que tiene y los ciudadanos le pedimos muchas cosas sin comprender que cuando elegimos a alguien es para ayudarlo y no para exigirle solamente, si no lo ayudamos tampoco lo podrá hacer y lo he visto en Misiones” (Entrevista personal, 31-8-2005).

<sup>55</sup> Un especialista en el tema sostiene que, durante la crisis económica 1998-2002, en Misiones “el foco de conflicto fue el municipio. ¿Esto que nos muestra? Por un lado, que la política de descentralización, de algún modo, aunque transfirió teóricamente competencias y funciones, pero no capacidades para desarrollarlas por parte de los municipios, también generó una cierta percepción de la gente de que el responsable de la problemática local de la gente es el Municipio. Esto no hubiese ocurrido en la década de los '80, donde el municipio no era ni más ni menos que un ente que lo único que hacía era cumplir con alumbrado, barrido y limpieza. El tema de (...) salud fundamentalmente, de desarrollo económico, de subsidios, créditos, obras públicas, la gente empezó a demandarlo al Municipio. El Municipio ya aparecía, por lo menos en el imaginario social, como (...) el responsable de las políticas sociales, pero no tenía ni la capacitación, ni las capacidades, ni las condiciones económicas-financieras como para desarrollar estas actividades. (...) No hubo una sola manifestación en la plaza frente a la Gobernación. Todas fueron manifestaciones y conflictos en las plazas de los pueblos” (Entrevista personal, 2-9-2005).

<sup>56</sup> Habitualmente, la coyuntura político-partidaria Local es influida por las agendas Nacional y Provincial, y el cambio de sus signos partidarios, el calendario electoral, y el reparto de las bancas en el HCD.



programas -como los citados en Tabla 12- para disponer de recursos (materiales, económicos, humanos) e incidir sobre sectores de la población local.

Los funcionarios locales desestiman la influencia de los programas nacionales en el direccionamiento y financiamiento de la agenda pública.<sup>57</sup> En general, los perciben como recursos útiles para alcanzar a personas que difícilmente pudieran ser atendidas con ingresos ordinarios. Sin embargo, la autonomía política se vería dificultada por:

- I. La subordinación fiscal Municipal a los vaivenes financieros nacionales y a la temporalidad de todo programa.
- II. La imposición de lineamientos en detrimento de otros que deberían considerarse prioritarios por su relevancia local (p.e. violencia familiar y de género, accidentes en el trabajo agrícola). En San Pedro algunas problemáticas están siendo objeto de política pública, aunque este no es un fenómeno generalizable al resto de los municipios.<sup>58</sup>

En la década de 2000, el “rol contenedor” del municipio puede indagarse a la luz de la vinculación entre la agenda Local y las relaciones Provincia-municipios. Esta agenda estaría influida por la coexistencia de -al menos- tres fenómenos novedosos y recientes: a) la inestabilidad institucional de ejecutivos locales como Garupá, Jardín América, San Vicente, Iguazú, Candelaria y Puerto Piray;<sup>59</sup> b) la conexión directa de algunos intendentes con la Nación; y c) el incremento de las coparticipaciones municipales. Respecto a nuestro caso, interesa desarrollar este último fenómeno.

Los intendentes podrían incidir en el accionar Provincial en dos sentidos. Por un lado, el aumento de los ingresos extra-jurisdiccionales les permite encarar más obras y compras con los que podrían fortalecer su poder territorial para una eventual disputa electoral por la gobernación. Consecuentemente, por otro lado la Provincia intentaría equiparar/superar las obras y compras municipales en los propios ámbitos locales para intentar controlar el avance de ciertos líderes opositores a su gestión o satisfacer los requerimientos de sus seguidores (Revista Alternativa, 2005:1).

La influencia Provincial en los municipios se manifiesta abiertamente en años electorales. En 2007, el Gobierno Provincial desarrolló una estrategia distinta a la antedicha. En efecto, habría atrasado o paralizado gastos e inversiones en municipios con intendente y electorado opositores y ejecutado obras en vivienda y caminos en donde aquellos apoyaran al oficialismo, a través del accionar de dependencias como el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional -IPRODHA - y la Dirección Provincial de Vialidad -DPV- (Diario El Territorio, 7-1-2007 y 30-9-2007).

---

<sup>57</sup> Consultado por la suscripción de convenios, el Presidente del Honorable Concejo Deliberante Local (UCR) evaluaba la adhesión a los mismos como positiva y no como una injerencia Nacional en la autonomía Municipal. El Poder Legislativo avala y controla la firma de convenios que realiza el Ejecutivo. “Por el lado de Nación las cosas vienen sin problema, yo creo que nos falta un poco mas de gestión, porque como hay tantos proyectos no damos abasto. Falta a lo mejor tener una dirección de gestión, a lo mejor faltaría en el Municipio, con una persona muy capaz y que tenga contactos y que se mueva, porque en definitiva el intendente tiene otras ocupaciones” (Entrevista personal, 20-9-2006).

<sup>58</sup> Un entrevistado considera que existe una desconexión entre oferta de programas y necesidades locales: “en algunos otros municipios te puedo asegurar que ni siquiera se habla. Entonces, se consumen programas sociales, productivos, de alivio a la pobreza, de nutrición” (Entrevista personal, 30-8-2005). gobiernos locales como San Vicente e Iguazú poseen incipientes estructuras de salud y ambiente. Antes del decenio de 2000, estas áreas solían estar presentes sólo en los principales municipios (p.e. Posadas, Oberá y Eldorado).

<sup>59</sup> En general, esta inestabilidad institucional se debería al manejo irregular de fondos públicos por parte de los intendentes y al abierto conflicto de intereses político-facciosos observables entre el ejecutivo y el legislativo de ciertos municipios (ver Revista Alternativa, 2005; Argentina Municipal, 10-1-2007; Diario El Territorio, 12-7-2007 y Diario Línea Capital, 2-6-2008). En ciertos casos, estas situaciones devienen en “puebladas” que evidencian los estrechos límites entre la gestión Municipal y las demandas sociales.

Durante el lapso 1999-2007, el Poder Ejecutivo de San Pedro poseía un signo partidario opuesto a los de la Provincia y la Nación, aunque en general acusaba una mayor sintonía con esta última (ver Anexo 1.1). En 2007, el Intendente Wolfart terminó por adherir al proyecto del oficialista Senador Closs, quien finalmente resultó electo Gobernador.<sup>60</sup> No obstante, hasta este hecho la relación entre los ejecutivos Provincial y Municipal era de indeferencia, no necesariamente conflictiva. Distintas vinculaciones se efectivizaban en forma de:

- I. Procesos. Al respecto, cabe considerar experiencias que ejemplifican la existencia de relaciones tanto a nivel personal como inter-jurisdiccionales:
  - 1) La afinidad ideológica del Director de la DDR Local con integrantes del Departamento General de Ganadería del Ministerio del Agro y la Producción -MAyP- posibilitó la concreción y mantenimiento de convenios técnicos.
  - 2) El MSB brinda al Municipio la opción de definir a qué tipo de prestación alimentaria (comedor, bolsones, tickets) se destinan los recursos que el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación -MDSN- canaliza a través de dicha cartera, aunque el atraso en las partidas dificulta la gestión Local.
- II. Acciones aisladas. Al respecto, se observaron sucesos:
  - 1) *Institucionales*. Estos consisten en favorecer la atención de organismos o dependencias afines al Gobierno Provincial en jurisdicción Municipal. Por ejemplo, la Unidad Ejecutora Provincial -dependiente del Ministerio de Estado General y de Coordinación del Gabinete- tiene a su cargo obras tales como la ampliación del HPA -Hospital Público de Autogestión de San Pedro-. Esto sería intrascendente si se desconociera que allí desempeñan sus funciones personas críticas al Ejecutivo Municipal.
  - 2) *Político-electorales*. Estos se observan cuando, ante el incremento de recursos municipales, la Provincia intervendría localmente realizando inversiones puntuales que equiparasen o superasen las obras o gastos municipales. Como señalamos, esto se haría para intentar controlar el accionar de quien hasta 2007 era opuesto a sus intereses. Por caso, la DPV asfaltó el acceso y las playas de estacionamiento y de maniobras de la Terminal de ómnibus, construida con fondos municipales. Además, la Provincia atrasó (deliberadamente o no) el pago de la deuda que mantenía con el Municipio por la Reserva de Biosfera Yabotí.

Independientemente que se trate de procesos o acciones acotadas, las afinidades o aversiones político-partidarias son relevantes para definir la vinculación Provincia-Municipio. En el primer caso, para reforzar y favorecer la gestión Local. En el segundo, la competencia político-electoral deriva en un accionar que podemos bautizar como *política de cartel*. La misma se plasma en la comunicar la construcción y ampliación de obras a la sociedad. Tal política puede describirse del siguiente modo:

---

<sup>60</sup> El Ejecutivo Local es comandado por el Frente Radical Intransigente (Alianza electoral UCR-PI) desde 1999, mientras que los ejecutivos Provincial (Renovador) y Nacional (Frente para la Victoria) básicamente son de extracción PJ. Dos años antes de pasarse al oficialismo, el Intendente Wolfart nos señaló respecto a los fondos de los programas nacionales y/o provinciales, que: “la Provincia a veces lo distribuye políticamente en los municipios que son del partido del Gobierno Provincial. En mi caso yo soy radical, el Gobierno Provincial es renovador -está alineado con Kirchner- y nosotros tenemos mas posibilidades de acceder a subsidios directamente con la Nación que con la Provincia. Desde la Nación no hay discriminación, no hay diferencias [El Gobierno Provincial] a otros municipios le da mas que a nosotros” (Entrevista personal, 29-8-2005). En 2007, a menos de siete días del traspaso de Wolfart a las filas oficialistas, éste “consiguió cobrar más de 150 mil pesos de una porción de una deuda que el Ejecutivo provincial mantiene con la comuna desde 2003 en concepto de mantenimiento de la Reserva Biosfera Yabotí, declarada Patrimonio de la Humanidad” (Diario El Territorio, 2-9-2007).

cuando coexisten gobiernos Provincial y Municipal de signo opuesto se publicitaría el monto de determinada inversión junto con el slogan del gobierno que la financia. Esta estrategia se emplearía para anunciar el interés de un ámbito estatal en las necesidades o reclamos -reales o propiciados- de distintos sectores sociales. Desde luego, este interés de determinado ámbito de gobierno suele personificarse en un potencial candidato con lógicas intenciones de desbancar al partido opositor del Ejecutivo Local.<sup>61</sup>

La diversificación de la estructura Municipal es criticada y aprobada en función del ámbito a partir del que se la analice.

- I. Desde el ámbito Provincial, la estrategia Local de atender cuestiones históricamente ajenas a sus incumbencias suele calificarse de oportunista y electoralista. Además, se la observa como un capítulo más en la historia de las tensas relaciones políticas Provincia-municipios y se pronostica su inviabilidad organizativa y material debido a la dependencia Local de recursos extra-jurisdiccionales.
- II. Desde el Municipio se juzga necesaria la creación del Departamento de Salud (DS) y la Dirección de Desarrollo Rural (DDR) para satisfacer demandas en áreas que no eran de su tradicional incumbencia. Tal acción se justificaría por la desatención Provincial en materia sanitaria y productiva.

Más allá de estas posturas encontradas, en los hechos se generan nuevas posibilidades y desafíos para la agenda política Municipal. Puntualicemos, entonces, algunas situaciones recientes.

### *1. Departamento de Salud*

Esta dependencia Municipal surgió con la finalidad de complementar la cuestionada calidad y suficiencia en la atención sanitaria de los habitantes del interior de San Pedro (ver Capítulo V).<sup>62</sup> El propio Intendente Wolfart reconoce que esta disposición se enmarcó en la escasez de personal médico y de insumos provinciales para atender las necesidades sanitarias locales, sobre todo la de ámbitos rurales. La idea se originó en 1999, como una promesa electoral del actual oficialismo y se materializó en 2002, a pesar de la crítica situación fiscal de aquel momento. La elaboración del proyecto inicial estuvo a cargo de un legislador oficialista, asesorado por la persona que luego desempeñaría funciones en el Departamento. Esta propuesta estipulaba el arancelamiento de las prestaciones para aumentar el presupuesto del departamento, por lo que fue impugnada. Por ello, la legislatura Local retrasó su aprobación hasta el primer trimestre de 2002. El Intendente Wolfart incluyó el DS en la órbita de la Secretaría de Acción Social sin la promulgación del Consejo Deliberante, que luego consideró esta incorporación y avaló un aumento de los recursos de dicha Secretaría.

El objetivo explícito del DS es la atención primaria -APS- de enfermedades crónicas y sub-agudas de ocho poblaciones rurales.<sup>63</sup> Este tipo de atención integra la asistencia social, la prevención de enfermedades, la promoción de la salud y la rehabilitación, teniendo por lo tanto un objetivo preventivo. La cobertura se logra con visitas

---

<sup>61</sup> Si esta estrategia provincial fracasa, otra opción políticamente habitual podría ser atraer alcaldes opositores mediante prebendas.

<sup>62</sup> “El hospital era un desastre, no le daba respuesta a la gente. Teníamos que salir desde el Concejo para pelear para que los médicos se queden, porque se iban todos” (Entrevista personal, 15-9-2006).

<sup>63</sup> Se trata de las colonias San Juan, Pozo Azul, Fortaleza, Esmeralda II, Yabotí, San Lorenzo, Paduán, Tobuna, distantes respectivamente 35, 28, 19, 58, 47, 20, 28 y 35 km de San Pedro.

itinerantes y quincenales, aunque bajo condiciones climáticas adversas<sup>64</sup> suelen interrumpirse. En cada sitio una vivienda familiar se acondiciona como local para la atención médica.

En general, la población objetivo son pacientes residentes en áreas rurales dispersas o con dificultades para acceder al HPA sito en la localidad cabecera, debido al tiempo diario que requiere la labor agrícola, a la imposibilidad de solventar un pasaje de ómnibus hasta la localidad, al difícil desplazamiento en caminos vecinales, etc. Gran parte de los insumos y recursos del DS se obtienen a través de diversos programas, en donde se observa la relación de esta dependencia con:

- I. *Nación.* En este caso se vincula a través de la gestión del Programa Materno Infantil y Nutrición -PROMIN- y del Plan de Erradicación de la Rubéola, entre otros (ver descripción de programas en Capítulo V).
- II. *Provincia.* Con esta se relaciona a partir del HPA y ejecutando determinados programas provinciales (como el de Acción Solidaria -PAS-)<sup>65</sup> o nacionales gestionados desde este orden (Procreación Responsable, Remediar).
- III. *Organizaciones médicas.* Específicamente, se reciben remedios e insumos de LALCEC -Liga Argentina de Lucha contra el Cáncer- y Cáncer Team.

La atención sanitaria Provincial y Municipal suele diferenciarse territorialmente.<sup>66</sup> El Gobierno Local cubriría las necesidades sociales básicas de colonias y parajes servidos insuficientemente, prescindiendo de intervenir en sitios atendidos por la Provincia,<sup>67</sup> que focaliza sus actividades en la atención secundaria (consistente en la curación del paciente, lo que requiere mayores recursos humanos y materiales).

Las actividades de los médicos del HPA y el DS son coordinadas para efectuar visitas alternadas en tiempo y lugar. Un impacto directo de esta división en los ámbitos de actuación es la cobertura de APS en áreas hasta entonces no servidas. Aunque existen diferencias político-partidarias entre la Intendencia y la Dirección del HPA, en los hechos hay coordinación operativa. Sin embargo, desde la Administración Central y desde el nosocomio se cuestionan los objetivos municipales reales (tildados de electoralistas) y los resultados efectivos de la APS, debido a la presunta insuficiencia de insumos e equipos.<sup>68</sup> De hecho, este juicio podría estar dificultando el acercamiento de las partes para mejorar la coordinación de la agenda sanitaria.

---

<sup>64</sup> Estas siguen condicionando las actividades cotidianas, ya que gran parte de los 4000 km de caminos locales son de tierra.

<sup>65</sup> El PAS involucra la acción conjunta de organismos provinciales (en temáticas como tierra, documentación y salud).

<sup>66</sup> La encargada del DS destaca que las acciones del HPA y del citado organismo local “no se superponen, ya que el [primero] trabaja fundamentalmente la atención secundaria, y nosotros, salimos a buscar los pacientes y visitamos en su lugar de origen a las familias. Palpamos la realidad bio-psico-social de los grupos y se refuerzan acciones en aquellos sitios que van cambiando su realidad. Cada zona sufre migraciones internas, relacionadas con el trabajo, o bien cambios por “mejoras” [inversión en las explotaciones agrícolas], y ello implica seguir un poco al grupo familiar y que de una o e otra manera algún puesto de salud está cerca de su asentamiento” (Entrevista personal, 12-10-2005).

<sup>67</sup> La cobertura de Municipio y Provincia sólo coincide en Tobuna y Pozo Azul. Esta última, a través del HPA de San Pedro, cuenta además con dos puestos de salud en suburbios carenciados de esta localidad y otros dos en el interior municipal: Cruce Caballero y Paraíso (ver Capítulo V).

<sup>68</sup> Consultado sobre la aparición de estructuras municipales alternativas a los servicios provinciales y enfocadas hacia la agricultura y la salud, un funcionario del Ministerio de Salud Pública aseguraba que “tiene que ver con situaciones políticas [más] que con otra cosa, más que nada por ganar votos, que por un compromiso real con mantener esas estructuras a futuro. Entre esas situaciones políticas a veces ha tenido que ver que los municipios no se llevaban bien con las estructuras sanitarias locales, entonces generaban algo propio como para presentar una alternativa, por lo que no todas las estructuras dependientes de estas municipalidades son adecuadas” (Entrevista personal, 31-10-2005).

## 2. Dirección de Desarrollo Rural

El origen de esta dirección se inscribe en tres problemáticas. Por un lado, la insuficiente atención que distintas delegaciones provinciales (p.e. MAyP) brindarían a recurrentes problemas productivos locales que se ligan con la carencia de infraestructura y asistencia técnica. En segundo lugar, la ausencia de una agencia de extensión del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -INTA- para facilitar la gestión técnica agraria en el ámbito Local. Por último, las tensiones político electorales entre los ejecutivos Provincial y Municipal.<sup>69</sup>

La DDR comenzó a funcionar a inicios de 2004, a partir de la experiencia técnica de uno de sus funcionarios. Su objetivo explícito es brindar alternativas técnicas y organizativas para la pequeña producción agrícola-ganadera. De este modo y en base al re-direccionamiento e integración de programas se intenta potenciar los beneficios de la intervención. Este propósito puede pensarse como una innovación en el ámbito de las políticas públicas locales, pues otorga al Gobierno Local un rol que trascendería la ejecución de programas, para potencialmente comenzar a ser diseñador de políticas.

En general, desde el ámbito Municipal se sostiene que la propuesta de acción de la DDR surge del cuestionamiento a la captación indiscriminada de programas nacionales y provinciales por el simple hecho del financiamiento que estos brindan. Nótese que la concreción del objetivo explícito implicaría cumplir el precepto teórico de la autonomía para decidir sobre desarrollo sin la interferencia de otros órdenes.

Entre 2004 y 2006 se registraron distintas acciones de intervención, entre las que pueden destacarse: la construcción de un vivero Municipal en un predio facilitado por un productor agropecuario, el fomento de la piscicultura, un proyecto de una fábrica de almidón de mandioca, el Plan Provincial de Desarrollo Ganadero y el Plan Hortícola Municipal. Puntualicemos estas dos últimas acciones a partir de la relación con:

- I. *Provincia.* El Departamento General de Ganadería (MAyP) organizó el Plan Provincial de Desarrollo Ganadero, que en el Municipio fue difundido y apoyado por la DDR. Este plan otorga créditos a asociaciones de productores, por lo que en 2006 debió crearse una en el ámbito Local. El mismo financia capital operativo (terneros para cría y engorde, insumos sanitarios, suplementos y alimentos) y de inversión (reproductores, instalaciones, equipos, semillas, etc.) para engorde y cría de bovinos.
- II. *Nación.* Los programas de MBS son administrados por el MDSN Provincial, que media entre Nación y Municipio. En este caso, el Plan Hortícola Municipal financia las semillas -su insumo básico- con las cuotas del PA (del MBS) y fundamentalmente busca mejorar la calidad de la alimentación de la población beneficiaria.

La DDR posee posibilidades de complementación con los órdenes Nacional y Provincial. Es una propuesta que intentaría ir más allá de las políticas sociales y diseñar una política productiva Local. No obstante, sus acciones tienden a ser fragmentadas debido a la falta de integración de programas y a los presumiblemente insuficientes e inconstantes recursos (humanos y financieros) propios para viabilizar una agenda autónoma de desarrollo rural. En este contexto de dependencia con dichos

---

<sup>69</sup> La creación de la DDR “se ve como un mecanismo que, de alguna manera, puede llegar a suplir la falta de intervención de la Provincia o la discriminación política que existe. Entonces, ¿que hacés si vos tenés unas delegaciones provinciales en el ámbito [Local] que no te dan respuestas? Lo que hacés es crear en el ámbito del municipio con recursos municipales un espacio que de respuesta” (Entrevista personal, 30-8-2005).

órdenes, las relaciones personales y los resultados político-electorales condicionarían la trayectoria de una política que pretenda ser alternativa y previsible.<sup>70</sup>

#### *D. Conclusiones*

En el presente capítulo observamos que durante el lapso 1991-2007 los recursos de origen Municipal tienden a perder participación en el total, aunque paradójicamente se asiste a un incremento de las responsabilidades locales (salud y desarrollo rural). Por ende, el precepto teórico de suficiencia sería incongruente con el esquema Federal y Provincial fiscal aquí planteado. Pues, en un contexto de nuevas demandas sociales hacia el Municipio, el límite entre sus responsabilidades y las de la Provincia y la Nación aparece incierto, difuso y variable.

A este indefinido umbral entre responsabilidades se agrega la problemática de los programas que integran las cuentas especiales y los aportes no reintegrables. Sumados a los convenios, los fondos de ambos rubros permiten la ampliación de la política social Local por fuera del propio presupuesto Municipal y genera nuevas posibilidades y desafíos para la gestión. Sin embargo, la agenda Local contaría con una escasa autonomía financiera y alta dependencia política (partidaria y electoral) en relación a los otros ámbitos de gobierno. Incluso, el desconocimiento generalizado que pueden tener los beneficiarios acerca del origen de los fondos ubicaría al Municipio en una encrucijada ante reclamos sociales o dificultades fiscales provinciales y/o nacionales.

En este marco de responsabilidades y recursos cambiantes, tras la salida de la convertibilidad se reafirma la tendencia Municipal a obtener ingresos adhiriendo a programas. Allí es donde el DS y la DDR tendrían su razón de ser, pues podrían pensarse como exponentes de la necesidad Local de satisfacer demandas en áreas que no eran de su tradicional incumbencia. Ambos significarían una ampliación de lo que puede esperarse (y demandarse) de una gestión Municipal e implican desafíos electorales y de agenda locales. No obstante, sus acciones dependerían más de la relación entre personas, de la dinámica en las contiendas político-partidarias (entre ámbitos de gobierno, entre facciones) y de la ejecución de programas nacionales y provinciales que de mecanismos institucionales locales establecidos a largo plazo. Esto podría estar mostrando, una vez más, que la autonomía política del Municipio es aún materia pendiente.

El precepto teórico de igualdad en la prestación de servicios para que las diferentes rentas y capacidades fiscales no sean un factor de discriminación social en relación a otros municipios difícilmente se cumpla. Pues, en nuestro caso, el Gobierno Local subsidiaría de hecho las carencias provinciales en esferas como la sanitaria y productiva. Por ende, es cuestionable que en San Pedro los procesos de descentralización y el federalismo fiscal redunden en un aumento de la capacidad Municipal de generar y controlar sus recursos fiscales, cuando son habituales tanto la variabilidad e incertidumbre en los montos y orígenes de los mismos como la influencia del verticalismo político-partidario en la gestión pública.

---

<sup>70</sup> En 2006, el Director de la DDR pasó a integrar la Oficina de Información Técnica del INTA en San Pedro, cuestión que condiciona la capacidad de acción de la DDR y abre interrogantes sobre su futuro.

## IV. Descentralización y relaciones inter-jurisdiccionales en el sistema educativo

### Introducción

En este capítulo abordamos los alcances y limitaciones de la descentralización del servicio educativo en San Pedro. Nuestro objetivo es conocer las implicancias que en este Municipio tuvieron los procesos de transferencia y reforma educativa comandados desde el orden Nacional y Provincial.

El capítulo se estructura en cuatro apartados. En el primero presentamos un panorama sobre la dimensión, dinámica y financiamiento de la estructura educativa provincial y respecto a la vinculación entre demografía y escolaridad. En el segundo describimos las relaciones inter-jurisdiccionales (Nación-Provincia-Municipio) e intra-jurisdiccionales (en la propia estructura administrativa Subnacional). En el tercero abordamos las características que en San Pedro asumen determinados programas nacionales, la modalidad de itinerancia<sup>71</sup> docente, la expansión de infraestructura escolar y las formas efectivas de participación ciudadana. Por último, en el cuarto exponemos nuestras conclusiones.

### A. Escenarios educativos

En el presente apartado se exponen aspectos estructurantes del servicio educativo Provincial y sus características en el Municipio San Pedro. Específicamente, describimos en tres secciones: a) la dimensión y dinámica del sistema; b) el financiamiento comprometido; y c) la relación entre demografía y escolaridad.

#### 1. Dimensión y dinámica de la estructura educativa provincial: el bicefalismo ¿Cogobierno o desgobierno?

En Misiones, la organización del sistema educativo es responsabilidad del orden Provincial (ver estructura normativa en Anexo 4.1).<sup>72</sup> Fundamentalmente, la gestión del mismo se desarrolla en tres áreas:

Área	Ministerio de Cultura y Educación -MCyE-	Consejo General de Educación -CGE-	Servicio Provincial de Educación Privada de Misiones -SPEPM-
<b>Instrumento legal que crea el área</b>	Ley 2557 de 1988	Arts. 43 y 45 de la Constitución Provincial (1958) y Ley 48 de 1960	Ley 2987 de 1992
<b>Misión</b>	Diseño, planificación y evaluación del servicio educativo	Organización y superintendencia técnica y administrativa de establecimientos educativos provinciales	Ejecución de las políticas provinciales referidas a la educación de gestión privada
<b>Función político-</b>	Define los lineamientos	Organismo	Posee amplia

<sup>71</sup> Este término es empleado comúnmente en el sector educativo de Misiones para referir a maestros y/o profesores que ejercen docencia alternativamente en más de una escuela.

<sup>72</sup> No obstante, en el inc. 3, art. 30 de la Ley 256/1964 (Orgánica de Municipalidades) se determina que el Poder Legislativo Local puede fundar escuelas, bibliotecas y centros culturales. Indirectamente, esta normativa posibilita el subsidio Municipal a la inversión Provincial. En 2008, esta situación fue formalizada con el traspaso del mantenimiento de la infraestructura escolar a los municipios.

<b>burocrática</b>	políticos de la Provincia en el plano educativo	independiente y autárquico del MCyE que desde la década de 1990 se somete de hecho a su control (1)	injerencia en el control de las escuelas de gestión privada, limitando la posibilidad de supervisión del CGE
<b>Fuente:</b> Elaboración propia en base a informantes calificados y a CIPPEC (2003a)			
<b>Nota:</b> (1) Los Ministros Micolis (1991-1995), Biazzi (1995-1999) y Delfederico (1999) también ejercieron simultáneamente la presidencia del CGE -ver cronología de funcionarios en Anexo 4.2-.			

El MCyE y el CGE son los organismos que mayor influencia organizativa y política poseen en la estructura educativa Provincial existente en San Pedro, ya que cerca de nueve de cada diez establecimientos son dependientes de la gestión estatal (ver Tabla 20). Los objetivos explícitos de dichos organismos son:

**Tabla 17.** Provincia de Misiones. Principales objetivos normativos del CGE y el MCyE

<b>Consejo General de Educación</b>	<b>Ministerio de Cultura y Educación</b>
Disponer de medios para una enseñanza y administración eficaz; Proponer planes, programas de estudios y normas didácticas para los diferentes niveles; Organizar el control de las actividades escolares en los establecimientos; Asegurar el cumplimiento de la obligatoriedad escolar y el cuidado de la asistencia médico social de los involucrados; Vincular a la escuela con la familia y la comunidad; Percibir, administrar y rendir cuentas sobre los fondos asignados; Proponer al MCyE la concesión de licencias al personal; Adquirir inmuebles con fines escolares y obtener y distribuir mobiliario, materiales y útiles; Arrendar los edificios necesarios para el funcionamiento de escuelas y oficinas; Formular el anteproyecto del plan anual de construcción y reparación de los edificios escolares y otras dependencias en propiedad del Estado Provincial; Proponer becas para alumnos y de perfeccionamiento y especialización docente; Extender certificados de estudios; Autorizar el funcionamiento de escuelas particulares y disponer la clausura según las disposiciones vigentes.	Proponer políticas y acciones que favorezcan el desarrollo cultural y educativo integral; Coordinar y concertar acciones culturales y educativas con las distintas jurisdicciones e instituciones de la comunidad (familia-municipio-sindicato-iglesias); Brindar infraestructura de equipamiento y de servicios escolares; Asegurar las medidas tendientes a favorecer la atención nutricional y médica de la población escolar a fin de lograr su salud física y mental; Proponer ante las autoridades pertinentes los sistemas de becas y créditos escolares, educativos y culturales tendientes a permitir la igualdad de oportunidades y asegurar el cumplimiento de la obligatoriedad de la escolaridad básica.
<b>Fuente:</b> Elaboración propia en base a MCyE (2007), CGE (2007) y Ley 2557/88	

En la tabla anterior se observan funciones superpuestas o vagamente definidas. En especial, en materia de infraestructura, equipamiento, atención médica y en el control y distribución de becas.

A la luz de los objetivos explícitos, cabe analizar la capacidad de decisión de ambos organismos para estimar sus posibilidades de acción. Distintos entrevistados describen la indefinición de competencias con diversas expresiones:

“instancias educativas dicotómicas”, “hay ruidos por todas partes”, “el sistema hace agua por todas partes”, “algunos no comprenden que haya bicefalismo, pero hace muchos años que funciona y funciona como está, es así”, “aquí choca todo, pero bueno, siguen acomodando, reacomodando a nivel político -digamos partidista- y continúa todo”, “hay incompetencia de las áreas porque todos dicen a mi no me corresponde”, “no termino de justificar el hecho de que vos tengas a un ministro por un lado y a un presidente del CGE por otro, son cosas que me parecen que con voluntad política (...) se pueden resolver” (Entrevistas personales, realizadas entre 20-9-2005 y 2-11-2006).

Estas ideas coinciden con un informe de CIPPEC (2003a: 50) que expresa:



“La bicefalía, definida por la existencia de dos órganos (el MCyE por un lado y el CGE por el otro) con potestades en principio superpuestas, ha sido reiteradamente destacada por los diferentes diagnósticos acerca del sistema educativo provincial y conceptualizado como el principal problema a resolver por las sucesivas propuestas de reformulación de la estructura de la administración”.

Debe considerarse que el CGE posee presencia política-administrativa directa en los 17 departamentos en los que se subdivide la Provincia a través de las secretarías escolares -instrumentadas por Ley 3199 de 1995-. Además, es el encargado de liquidar los sueldos, por lo que la presión gremial docente se dirige fundamentalmente hacia el mismo.<sup>73</sup> Sin embargo, el CGE no contaría con capacidad de decisión real, puesto que depende de acciones diseñadas y/o tomadas en otras áreas de la Administración Central (MCyE, Hacienda, etc.). Esta situación lo transforma en un: a) “fusible” entre las demandas gremiales docentes y la Provincia, y b) organismo con escasa capacidad de respuesta y bajo nivel de ejecutividad frente a los requerimientos cotidianos de los establecimientos localizados en áreas rurales como San Pedro.

## 2. *Financiamiento*

El presupuesto educativo por alumno de matrícula estatal posee diferencias relevantes en las distintas provincias argentinas. Si lo consideramos en pesos corrientes de 2005, encontramos que los montos extremos iban desde los 5570 en Tierra del Fuego hasta los 1211 y 1156 en Misiones y Tucumán respectivamente, que representaban los aportes más bajos. Sin embargo, este indicador no expresa el esfuerzo fiscal realizado para financiar la educación, dado que las provincias disponen de recursos extremadamente desiguales (CIPPEC, 2007: 31-32 y 34).

La Provincia de Misiones financia al subsistema de gestión estatal en los siguientes rubros: a) salarios; b) gastos en los establecimientos (servicios públicos, alquiler si correspondiera, material didáctico para aula y oficina); y c) subsidios para comedores -los cuales generalmente provienen del ámbito nacional-. Conozcamos algunos de los rubros básicos de la ejecución presupuestaria:

**Tabla 18.** Provincia de Misiones. Ejecución presupuestaria, recursos y gastos en personal destinados a educación (1991-2005, en millones de pesos de 1993)

Ejercicio	Ejecución presupuestaria Total (1)	Educación (2)	Gasto en personal (3)	Participación (%)	
				(2/1)	(3/2)
1991	396	91	78	23	86
1992	560	140	112	25	80
1993	667	167	123	25	74
1994	657	173	139	26	80
1995	671	169	134	25	79
1996	704	162	128	23	79
1997	736	170	131	23	77
1998	799	185	144	23	78
1999	939	235	151	25	64
2000	829	215	154	26	72
2001	803	202	159	25	79

<sup>73</sup> En la década de 1990, el Gobernador como el Secretario de Hacienda -este último con una incidencia proporcional en la medida que crecían las restricciones presupuestarias- tuvieron importante influencia sobre la práctica política de la educación (Pfr. CIPPEC, 2003a:37). Esta situación se repetiría en el decenio siguiente, “en estos momentos [2005] todo está cargado sobre el Ministerio de Economía, [el Ministro de Cultura y Educación] no decide; entonces, nadie tiene capacidad” (Entrevista personal, 31-8-2005). No existen evidencias para suponer la modificación reciente de este escenario.

2002	420	112	88	27	79
2003	464	103	85	22	83
2004	584	120	95	21	79
2005	675	152	118	23	78
Promedio	660	161	122	24	76
Desvío Standard	150	39	25		

**Fuente:** Elaboración propia. Para ejecución presupuestaria total: 1991-2004, Ministerio de Economía y Producción (2007) y 2005, ASAP (2006). Para ejecución presupuestaria en educación: 1991-2004, ASAP (2006) y MCyEN (2007). Para ejecución de gastos es personal: 1991-2000, CIPPEC (2003a: 54) y 2001-2005, MCyEN (2007).

En la tabla anterior se destaca que los gastos educativos en términos absolutos: a) describen un paulatino proceso de recomposición tras la crisis económico-fiscal de 2001-2002; b) ofrecen los mayores recursos en personal en el lapso 1998-2001. Mientras que relativamente: a) significaron un promedio del 24% en el presupuesto Provincial, cumpliendo así la pauta constitucional;<sup>74</sup> b) registraron su mayor nivel en los lapsos 1992-1995 y 1999-2002 y sus participaciones más bajas en 1996-1998 y 2003-2005; c) solo en 1993, 1999 y 2000 poseen una afectación menor al 76% del total en concepto de salarios; y d) se caracterizan por fluctuaciones respecto al promedio. Por lo tanto, puede entenderse como aún con un importante esfuerzo fiscal relativo, la Provincia posee un desempeño modesto en el concierto Nacional.

### 3. Demografía y escolaridad

Para completar el panorama general de la estructura educativa es necesario conocer las características demográficas con correlato en las aulas. En la siguiente tabla exponemos el escenario a nivel macro, a partir de la comparación entre la Provincia y el Municipio:

<b>Tabla 19.</b> Provincia de Misiones y Municipio San Pedro. Población total, rural y según grupos de edad (1991 y 2001)								
Población	Total		Menor a 18 años		Entre 5 y 17 años		Rural	
	1991	2001	1991	2001	1991	2001	1991	2001
Jurisdicción/Año								
Total Misiones	788.915	965.522	367.309	426.701	253.753	304.286	295.498	290.918
Participación en total (%)			47	44	32	32	37	30
San Pedro	18.031	23.736	9.800 <sup>(1)</sup>	12.618	6.570 <sup>(1)</sup>	8.886	11.698	15.131
Participación en total (%)			54	53	37	37	62	64

**Fuente:** Elaboración propia en base a INDEC (1991 y 2001).  
**Nota:** <sup>(1)</sup> Cifra estimativa, que surge de sumar la población entre 0 y 14 o entre 5 y 14 años y de ponderar la población del grupo compuesto por personas de entre 15 y 19 años de edad.

En 1991 y 2001 un tercio de los habitantes de Misiones poseía edad escolar (5 a 17 años). Sin embargo, la población menor a 18 años registró una leve retracción en su participación. Mientras se dieron ambos fenómenos, los ámbitos rurales asistieron a un despoblamiento absoluto. Comparativamente, en la Provincia y en el Municipio San Pedro perdura el peso del grupo en edad escolar en el total, pero en el lapso 1991-2001 también hallamos particularidades propias a este último: a) la población rural registró un incremento demográfico de 30 %, lo que elevó su proporción en el total

<sup>74</sup> El art. 5 de la Carta Magna de Misiones estipula que un porcentaje no menor a 20 % del presupuesto provincial debe destinarse a educación.

municipal de 62 a 64%; y b) más de un tercio de la población contaba con edad escolar y superaba la participación del grupo a escala Provincial.

El crecimiento de la matrícula y los establecimientos es un fenómeno generalizado en la Provincia. Tal incremento es territorialmente heterogéneo si se compara el devenir de los establecimientos y la matrícula según sector de gestión:

**Tabla 20.** Provincia de Misiones y Municipio San Pedro. Establecimientos y matrícula de alumnos por sector de gestión y participación (%) de los de gestión estatal en el total (1994-2006)

Año - Jurisdicción		Establecimientos (1)			Participación Estatal en Total	Matrícula			Participación Estatal en Total
		Total	Privada	Estatal		Total	Privada	Estatal	
1994	Misiones	1.106	122	984	89	248.480	39.633	208.847	84
	San Pedro	36	2	34	94	5.574	561	5.013	90
1995	Misiones					263.093	42.468	220.625	84
1996						267.441	46.500	220.941	83
1997	Misiones	1.118	138	980	88	287.187	47.305	239.882	84
	San Pedro	41	3	38	93	7.336	732	6.604	90
1998	Misiones	1.129	137	992	88	291.334	48.854	242.480	83
	San Pedro	41	3	38	93	7.699	828	6.871	89
1999	Misiones	1.132	146	986	87	301.678	49.879	251.799	84
	San Pedro	42	3	39	93	8.137	915	7.222	89
2000	Misiones	1.149	148	1.001	87	307.984	50.403	257.581	84
	San Pedro	42	3	39	93	8.425	1.032	7.393	88
2001	Misiones	1.148	147	1.001	87	314.434	51.695	262.739	84
	San Pedro	43	4	39	91	8.434	1.228	7.206	85
2002	Misiones	1.165	153	1.012	87	323.257	55.571	267.686	83
	San Pedro	43	4	39	91	8.611	1.323	7.288	85
2003	Misiones	1.178	159	1.019	87	330.791	59.079	271.712	82
	San Pedro	43	4	39	91	8.717	1.280	7.437	85
2004	Misiones	1.193	168	1.025	86	331.888	61.409	270.479	82
	San Pedro	43	4	39	91	8.419	1.506	6.913	82
2005	Misiones	1.200	170	1.030	86	337.208	63.853	273.355	81
	San Pedro	43	4	39	91	8.791	1.484	7.307	83
2006 <sup>(2)</sup>	Misiones	1.218	171	1.047	86	345.913	65.564	280.349	81
	San Pedro	45	4	41	91	9.383	1.490	7.893	84
Período 94-06 (%)	Misiones	9	29	6		28	40	26	
	San Pedro	20	50	17		41	62	36	

**Fuente:** Elaboración propia en base a CIPPEC (2003a) para 1994-1996 y Departamento de Información y Estadística Educativa -DINIECE- (2007) para 1997-2006. Se agradece al Área de Gestión de la Información de DINIECE por los datos brindados para los años 2004 a 2006 inclusive.

**Notas:** Los casilleros en blanco remiten a datos no disponibles.

(1) Unidad organizacional básica con dirección propia que presta un servicio educativo. No confundir con edificio, ya que puede funcionar más de un establecimiento en el mismo o viceversa (INDEC, 2008a).

(2) Datos provisorios.

De la tabla anterior, interesa destacar que para el lapso 1994-2006 en Misiones, los establecimientos: a) de gestión estatal tienen una participación dominante aunque levemente decreciente en el total; b) de gestión privada triplicaron el crecimiento total; y c) de gestión estatal registraron un incremento absoluto que explica gran parte de la magnitud del crecimiento conjunto. Para el mismo período, la matrícula de alumnos: a) aumentó en gran parte debido a la magnitud de incorporaciones sucedida en el sector de gestión estatal; y b) tuvo en la gestión privada el aumento relativo más significativo. El mayor crecimiento de las escuelas y matrícula de gestión privada no sólo se explica por las magnitudes más bajas de las que estos parten, sino también a que sus reducidos aranceles suelen ser posibles gracias a los subsidios públicos.<sup>75</sup>

En San Pedro, para el período 1994-2006 se observa que los establecimientos: a) de gestión estatal tienen una participación aún más dominante que la detenida a escala Provincial y también levemente decreciente en el total; b) de gestión privada superaron en cerca de un 40 % el incremento conjunto. En relación a la matrícula de alumnos: a) el aumento absoluto es principalmente producto de su incorporación a escuelas públicas; y b) el mayor incremento relativo se observa en la gestión privada. Por ende, como a nivel Provincial, en este Municipio el mayor crecimiento porcentual se da en los establecimientos y la matrícula de gestión privada, aunque con una participación estatal en el total que es aún mayor que la registrada a escala Provincial.

De la información expuesta en este apartado respecto a San Pedro interesa señalar que: a) la gestión del CGE en San Pedro se dificulta debido a sus problemas de ejecutividad; b) cerca de un tercio de la población posee edad escolar; c) los establecimientos y matrículas estatales poseen una preeminencia mayor en relación al total de Misiones.

## B. Relaciones inter-gubernamentales

En este apartado describimos las relaciones inter-jurisdiccionales (Nación-Provincia-Municipio) e intra-jurisdiccionales (en la propia Administrativa Central) en vinculación con la transferencia de escuelas y la gestión de la Ley Federal de Educación (LFE) en San Pedro.

### 1. Contexto y dinámica en la relación Nación-Provincia

En el Capítulo II hemos expuesto los hitos más significativos respecto a los cambios en los locus de decisión en materia educativa. En particular, nos centramos en el proceso de traspaso de la responsabilidad desde el orden Federal hacia las provincias. Aquí interesa puntualizar respecto a Misiones y San Pedro dimensiones y particularidades de la: a) transferencia; y b) gestión de la LFE. En cuanto a la primera:

**Tabla 21.** Provincia de Misiones. Magnitudes de la transferencia de establecimientos de educación media y terciaria (Ley 24049/91)

Nivel	Medio			Terciario	
	Gestión pública	Gestión privada	Matrícula	Gestión pública	Matrícula

<sup>75</sup> “De las instituciones privadas existentes al año 2000, un 80 % recibían aportes estatales de orden financiero para su sostenimiento, significativamente por encima del promedio de escuelas subvencionadas para la región y para el total del país. Cerca del 50 % de las instituciones privadas recibían aportes de carácter total, un 30 % estaba subvencionada parcialmente mientras que el resto no recibía ningún apoyo financiero del Estado” (CIPPEC, 2003a: 98). En 2007, estos aportes significaban anualmente entre 458 y 8926 pesos corrientes por nivel y modalidad que eran destinados a los establecimientos de gestión privada. Los valores varían de acuerdo a la participación estatal en el financiamiento de cada institución (Decreto 2418/06).

<b>Nacional -a julio de 1991- (1)</b>	48 (1)	39	16.897	3	2.299
<b>Provincial -a agosto de 1992-</b>	90	30 (2)	25.478		2.064
<b>Total (2)</b>	138	69	42.375		4.363
<b>Participación % (1/2)</b>	35	57	40		53
<b>Fuente:</b> Elaboración propia en base a CIPPEC (2003a: 84).					
<b>Notas:</b> (1) Incluye escuelas normales, técnicas, agrotécnicas e industriales.					
(2) Cifra estimada.					

En Misiones, la Ley 24049/91 de transferencia supuso: a) el traspaso de cerca de 1900 cargos docentes y no docentes, concentrados en las ciudades más antiguas y pobladas de la Provincia, donde se encontraba el grueso de la estructura de jurisdicción Nacional; b) la trasmisión de un volumen significativo de alumnos de escuelas públicas y privadas del nivel secundario y terciario no universitario en relación a la estructura que hasta entonces gestionaba la Provincia; c) la absorción de 90 establecimientos que contaban con mejores contextos laborales y salariales, relacionamiento institucional con el orden federal y mayor nivel de capacitación docente respecto a los pertenecientes al orden Provincial; y d) una ampliación significativa del sistema educativo bajo órbita Subnacional.

Respecto a la segunda, considérense que la Ley 24195 de 1993 -conocida como Ley Federal de Educación (LFE)- llevó a transformaciones cualitativas en la currícula educativa que implicaron modificaciones en la estructura de la enseñanza formal. La Provincia suscribió a la LFE inmediatamente y aplicó el siguiente esquema de implementación:

<b>Tabla 22.</b> Provincia de Misiones. Transformación del sistema de enseñanza formal	
<b>Niveles antes de 1993</b>	<b>Ejecución y año de implementación de los niveles impuestos por la LFE</b>
<b>inicial (Jardín de infantes y preescolar)</b>	Inicial (Jardín de infantes y preescolar)
<b>Primario</b>	EGB 1 (1, 2 y 3 grado de la escuela primaria, 1995)
	EGB 2 (4, 5 y 6 grado de la escuela primaria, 1997)
	EGB 3 (1999-2000)
<b>Secundario</b>	EGB 3 (1999-2000)
	polimodal (2004). En este nivel se inscriben los Trayectos Técnicos Profesionales (TTP) (1)
<b>Fuente:</b> Elaboración propia.	
<b>Nota:</b> (1) Son ofertas educativas opcionales disponibles en el polimodal para la formación de estudiantes en un campo técnico-profesional determinado.	

Tanto la transferencia de escuelas como la reforma estructural de la enseñanza formal impuesta por la LFE, fueron posibles por:

- I. La adhesión a un discurso legitimador sobre la descentralización. El mismo se expresó en ideas como las siguientes: es necesario acercar ciertos servicios a la gestión Provincial y/o Local porque de ese modo se logrará mayor eficiencia en la atención de las demandas sociales; desde el ámbito Provincial y/o incluso desde las propias escuelas será posible ajustar y desarrollar contenidos de acuerdo a su realidad (Falleti, 2004a: 20; Katorobo, 2004: 4).
- II. El incremento coyuntural de los recursos coparticipados registrado en 1977 y 1991 (ver Cetrángolo y Jiménez, 1996: 40; Falleti, 2004a: 27 y 2004b: 98). Un ex Ministro de Cultura y Educación de Misiones señala que:

“La transferencia educativa fue producto de una lógica de funcionamiento desde la Nación, orientada a sacarse servicios de encima y a transferir gastos primarios en un

ejercicio de “economicismo” que estaba alejado de toda planificación estrictamente” (Entrevista personal, 1-11-2006).

Falleti (2004a: 28) considera que el incremento fiscal coyuntural fue empleado como estrategia política para avalar la transferencia. No obstante, estima que las provincias financiaron el traspaso de los servicios educativos, cuyo costo se calcula para todo el país en 890 millones de pesos anuales a valores de 1992. Inicialmente, este financiamiento fue posible debido al aludido crecimiento de la Coparticipación Federal. Sin embargo, la distribución secundaria de los recursos destinados a los servicios educativos no siguió los coeficientes de distribución secundaria establecidos en la Ley 23548, sino que se calculó el monto del gasto que correspondía a cada provincia a partir del número de escuelas secundarias transferidas. De este modo, Buenos Aires recibió cerca de un tercio del fondo educativo a pesar de contar con 25% de la Coparticipación Federal (ibidem).

III. El alineamiento del Poder Ejecutivo Provincial a las políticas educativas que el Gobierno Nacional definió o co-definió en el ámbito del Consejo Federal de Educación.<sup>76</sup> Tal concordancia puede vincularse con:

- 1) La lealtad político partidaria -ambos ejecutivos eran comandados por el Partido Justicialista- como garantía para obtener recursos extra jurisdiccionales en la forma programas nacionales;
- 2) La suscripción Provincial al convenio de transferencia con el orden nacional en agosto de 1992, sólo ocho meses después de sancionada la Ley 24049/91;
- 3) La posibilidad de acceder a programas (mencionados en la Tabla 24) a partir del compromiso con las condiciones impulsadas desde la Nación.<sup>77</sup>

## *2. Contexto y dinámica en la relación Provincia-Municipio*

El objetivo de la presente sección es analizar las dimensiones y particularidades que asume la gestión Provincial educativa en San Pedro. En particular nos interesa conocer las particularidades de: a) la transferencia de escuelas; b) las disposiciones educativas provinciales que enmarcan la gestión de la LFE; c) la potestad Municipal sobre la administración y los contenidos curriculares que brindan los establecimientos; y d) las posibilidades efectivas de los docentes para ejercer la autonomía en las decisiones curriculares. Analicemos detenidamente los ítems señalados:

- I. Respecto a la transferencia de escuelas, el único establecimiento traspasado fue la Escuela de Frontera. Esta se transfirió a la órbita Provincial en 1978, cuando la Nación descentralizó la gestión del nivel primario. Los restantes establecimientos sitios en San Pedro son administrados desde su fundación por la Provincia. El proceso de incorporación de la Ex Escuela de Frontera al orden Subnacional no estuvo exento de conflictos:

---

<sup>76</sup> El Consejo Federal de Educación es un organismo que nuclea a los ministros de educación de las provincias y al de la Nación. En el mismo se discuten lineamientos de política pública y la armonización de los contenidos curriculares en cada provincia.

<sup>77</sup> Cuando Biazzi asume en el MCyE, en 1995, “lo que estaba en marcha era un proceso de implementación de la Ley Federal de Educación, que en su momento inicial fue sumamente traumática por la intensidad y la fuerza con la que desde Nación se intenta aplicar en las provincias. Esto genera convulsión en el sector docente en particular, y el intento como Ministro en mi caso es plantear esa reforma en términos de una mayor gradualidad, que no tenga situaciones traumáticas tan fuertes como las que se habían vivido en la propia Provincia y en otras jurisdicciones, tratando de obviar formulas muy fuertes generadas por Nación que impactaran en situaciones de roce absolutamente absurdos con componentes de la comunidad educativa acá en la Provincia” (Entrevista personal, 30-10-2006).

1) El traspaso generó una desconexión temporal con la Administración Central, situación que propició en sus docentes una sensación de “aislamiento” o de “orfandad” y la certeza de que la provincialización implicó la pérdida de calidad educativa en una comunidad socialmente vulnerable.

2) Desde el CGE y MCyE existe una autocrítica que apunta a considerar la demora en la incorporación de las escuelas traspasadas al entramado y lógica organizacional e institucional Subnacional.

3) Por ende, el traspaso de la Escuela de Frontera hacia la Provincia consistió en una descentralización de facto hacia el establecimiento. En tal sentido, el “vacío” en la toma de decisiones dejado por la transferencia y cubierto parcial y/o tardíamente por la Provincia habría sido ocupado por la comunidad educativa (docentes, padres y alumnos).

II. En cuanto a las disposiciones educativas provinciales que enmarcan la gestión de la LFE en el ámbito Local, desde la Administración Central:

1) Se aboga por un dictado de 180 días de clase. No obstante, la asistencia perfecta de un alumno del ámbito rural es improbable puesto que su traslado depende de condicionamientos tales como el estado de caminos o la realización de tareas en la chacra, en la vivienda o en la cosecha de yerba.

2) Se asume que los alumnos egresan con importantes falencias en su formación, aunque parece no haber decisión y/o capacidad gubernamental para resolverlas. El reconocimiento explícito de la Provincia sobre esta situación implicaría desacreditar el rol y capacitación docentes. Algunos maestros admiten que hacerse cargo de problemáticas psico-afectivas del alumno (alimentación, cuidado) en vez de cumplir su rol de educadores, resultó más funcional a las demandas sociales y a su continuidad laboral. Esta situación es avalada por funcionarios de la Administración Central, para quienes la transmisión de todos los contenidos inscriptos en la currícula sería una situación ideal, aunque no real.

3) Se considera acertada la extensión de la obligatoriedad a 10 años (desde 2006) y la posibilidad de cada institución para organizar y adaptar su currícula a contextos de alta vulnerabilidad social.

En cuanto a las disposiciones educativas provinciales que enmarcan la gestión de la LFE en el ámbito Local, desde las escuelas:

1) Se evalúa que su ejecución debería haber comenzado por reformar la gestión, organización y administración de los institutos de formación docente. Existió un cambio en la denominación de especialidades con la que egresan los docentes, aunque se cuestiona la modificación real de la formación en relación a la obtenida antes de la reforma curricular impuesta por la LFE.

2) Se considera compleja la implementación de la nueva estructura. Entre las dificultades halladas se puede mencionar que:

i) La ejecución del nivel inicial en las escuelas de áreas rurales se enfrentó a la escasa matrícula de alumnos debido a que es poco frecuente su inserción educativa desde el jardín de infantes. Este hecho dificulta el nombramiento de un maestro, por lo que en ocasiones dicho nivel fue acoplado de hecho a 1 año de la EGB 1.

ii) Se intentó incluir en los dos últimos años de la EGB 3 (8° y 9°) los contenidos originalmente pensados para la educación secundaria, antes brindados en cinco años. Además, para evitar desemplear docentes se cubrió los cargos de 7° año con maestros y los de 8° y 9° años con profesores.

iii) El diseño curricular del polimodal en función de orientaciones denominadas Trayectos Técnicos Profesionales (TTP) no habría introducido amplias modificaciones de los contenidos pre-existentes en la antigua estructura. Esto puede deberse al conflicto gremial que suscitaba la adaptación de las ofertas curriculares de las escuelas industriales, técnicas y agrotécnicas a la estructura del polimodal. Los docentes de dichas escuelas veían insegura su inclusión en los TTP, ámbito donde podrían preservar su fuente laboral. La solución alcanzada consistió en ofrecer horas cátedra para estos docentes en: a) las propias escuelas técnicas, industriales y agrotécnicas, desdoblado la jornada completa de las mismas en un turno de polimodal y otro de tecnicatura terciaria no universitaria,<sup>78</sup> y b) las escuelas con EGB3, encargándoles el dictado de talleres complementarios vinculados a la salida laboral de los alumnos.

3) Se califica insuficiente el desarrollo de estrategias pedagógicas eficaces y/o duraderas para contener a los segmentos más vulnerables del alumnado y evitar o disminuir la deserción escolar asociada al ingreso de niños y adolescentes al mundo del trabajo. La LFE se orientó hacia la formación de futuros trabajadores con inserción en actividades del sector servicios, aunque existen carencias curriculares en formación ética, ciudadana, control de la gestión pública y saber técnico. Esta situación limita la capacidad de respuesta de las instituciones educativas frente a los desafíos de la pos-convertibilidad, cuando el mercado laboral revaloriza los oficios y profesiones ligadas a la producción. La inclusión en el mismo suele hacerse sin una remuneración fija, ayudando en las tareas de la chacra o cosechando yerba mate. Frente al contexto local, en la Ex Escuela de Frontera se diseñó un proyecto para que alumnos rezagados recuperaran horas cursando los sábados, aunque expiró debido a que no logró ser acompañado por un aumento salarial.

III. Respecto a la potestad del Municipio sobre la administración y los contenidos curriculares que brindan las escuelas públicas y privadas localizadas en su jurisdicción, esta es inexistente. Sin embargo, éste posee un rol subsidiario sobre la estructura educativa que la Provincia administra en su territorio. Lo hace contribuyendo con acciones que incluyen personal y recursos -jurisdiccionales o extra-jurisdiccionales-. Esto es consecuencia de la carencia de recursos provinciales para gastos corrientes en las escuelas. Entonces, las acciones municipales consisten en: limpieza de tanques de agua, arreglo de puertas, ventanas y portones, reparación de desperfectos en sanitarios y electricidad, pintura, compra de artículos de limpieza y/o apoyo en la organización de eventos con el objeto de financiar las tareas de las cooperadoras. En relación a este ítem, cabe puntualizar dos elementos, uno financiero y otro de percepción:

1) Un posible “sinceramiento” de este rol subsidiario ocurre durante la Gobernación de Closs (2007-2011). En 2008 se implementó la municipalización de la infraestructura escolar, que contempla la transferencia

---

<sup>78</sup> De los dos turnos que componen la jornada completa, el primero adopta TTPs o itinerarios de algunos de estos, que pueden completarse con la tecnicatura terciaria no universitaria. Cerca de un tercio de las 200 escuelas provinciales con nivel polimodal posee TTPs completos, que se organizan bajo distintas modalidades. Entre estas, es posible encontrar desde las clásicas orientaciones técnicas y agrotécnicas hasta economía, arte, diseño, comunicación, ciencias naturales y producción de bienes y servicios. Las modalidades suelen diseñarse y ofrecerse de acuerdo a las necesidades económico-laborales locales, lo que posibilita la adecuación de contenidos y orientaciones a las demandas de la comunidad.



de fondos desde la Provincia hacia los municipios para atender las demandas de cada establecimiento junto con la difusión del procedimiento técnico-administrativo destinado a tal efecto (Diario Misiones On Line, 18-2-2008).

2) A nivel general, existen dos posturas docentes respecto a la caracterización del rol subsidiario que posee el Municipio en la educación:

i) El mismo colaboraría desinteresadamente con las escuelas para satisfacer las necesidades mínimas que requiere el dictado de clase.

ii) Las ayudas locales dependerían más de una vinculación personal (incluso político-partidaria) entre docentes y/o padres con las autoridades municipales que de un lineamiento institucional de este orden que persiga resolver urgencias sin discrecionalidades político-partidarias.

IV. En cuanto a las posibilidades efectivas para ejercer la autonomía en las decisiones curriculares, cabe considerar que:

1) Las falencias organizativas y administrativas de la gestión educativa Provincial citadas en este apartado brindan a los docentes un margen de libertad para adaptar el currículo a las necesidades locales.<sup>79</sup> Esta potencial capacidad de decisión no necesariamente es apropiada por los docentes, puesto que su realización parece ser función de la historia personal y la trayectoria institucional de cada escuela:

“El problema básicamente es que las escuelas no toman la autonomía y el poder de decisión como propios. Cualquier problema que surge en una institución escolar es como que siempre hay que remitirse a la jerarquía a ver como se soluciona; cuando por ahí en la institución escolar tienen las herramientas y el sentido común, si es que trabaja el sentido común, como para solucionarlas. Hay como un sistema de vínculo demasiado jerarquizado que no hace que la institución escolar tome la decisión que iba a tomar” (Entrevista personal, 1-11-2006).

2) Los docentes buscan expresar ante las supervisiones efectuadas por la Administración Central lo *políticamente correcto* (p.e. no realizar más quejas de las convenientes). Esta actitud frente al examen al que son expuestas las escuelas, suele ser una respuesta a las escasas intervenciones con las que el Estado Provincial se hace presente en el ámbito Local. No obstante y al mismo tiempo, los docentes intentan establecer vínculos fluidos y positivos con el mismo para acceder a favores y recursos materiales.

Para culminar este apartado presentamos una tabla a modo de resumen:

<b>Tabla 23.</b> Provincia de Misiones y Municipio San Pedro. Relaciones Provincia-Escuelas-Municipio en la gestión educativa	
<b>Item</b>	<b>Observaciones</b>
<b>Transferencia de escuelas</b>	Un solo establecimiento (Escuela de Frontera) fue traspasado en 1978. Esta acción es juzgada por sus docentes como negativa.
<b>Disposiciones educativas provinciales que enmarcan la gestión de la LFE en el</b>	Contradicción entre disposiciones administrativas y la realidad de los establecimientos y sociedad locales (incumplimiento de días de clase, falencias en la formación, desafortunada e Inadecuada aplicación de la

<sup>79</sup> “Distintas investigaciones (Tiramonti, 1989; Braslavsky, 1993) han mostrado que de hecho, por ausencia de políticas estatales o de agentes que las propongan y evalúen, muchas escuelas han contado en la práctica con altos niveles de autonomía. Ello ocurrió particularmente con las escuelas dependientes de la Nación que se encontraban en zonas alejadas. En este caso se trató de un tipo de autonomía anómica, no vinculada al proyecto global. La fragmentación del sistema educativo fue su principal consecuencia. Es más, como formalmente las innovaciones realizadas en estas escuelas se encontraban al margen del reglamento (ocurrían en “negro”), cuando se obtenían buenos resultados los mismos eran difícilmente generalizables, ya que no se documentaban ni compartían con instituciones similares” (Filmus, 1997: 23).

<b>ámbito Local</b>	nueva estructura de nivel inicial, EGB y polimodal e insuficiente contención del alumnado vulnerable).
<b>Potestad municipal sobre la administración y los contenidos curriculares que brindan las escuelas</b>	Nula. El Municipio sólo posee un rol subsidiario, financiando el mantenimiento escolar.
<b>Posibilidades efectivas para ejercer la autonomía en las decisiones curriculares</b>	Las observaciones mencionadas posibilitan la toma de decisiones, aunque no siempre es una acción efectivizada por los docentes.
<b>Fuente:</b> Elaboración Propia.	

### *C. Descentralización: Procesos de transferencia y Ley Federal de Educación*

Hemos observado que el sistema educativo Provincial con sede en San Pedro está influido por complejas relaciones inter-gubernamentales y por las particularidades que asumieron los procesos de transferencia de las escuelas nacionales y la implementación de la LFE. Considerando estos condicionamientos, en el presente apartado nuestro objetivo es conocer las características que en San Pedro asumen: a) los programas nacionales; b) la itinerancia docente; c) la expansión de infraestructura escolar, y d) las formas de participación ciudadana efectiva.

#### *1. Programas y política educativa: ¿autonomía o administración de decisiones extra-jurisdiccionales?*

El objetivo de la presente sección es conocer las características que en San Pedro asumen los programas nacionales en relación a las capacidades técnicas y de decisión provinciales. Durante la década de 1990, los principales programas nacionales a los que accedió el MCyE se encuadraron en los lineamientos del Pacto Federal Educativo sellado entre el orden Nacional y las provincias a fines de 1994. El mismo fue un intento del primer orden por apuntalar la ejecución de la LFE, a partir de objetivos explícitos tales como la búsqueda de equidad y justicia social, la expansión de la matrícula, el mejoramiento de la eficiencia del sistema educativo y la inversión en infraestructura y capacitación docente (MECyT, 2004: 4; Cortés y Marshall, 1999: 202).

Las políticas educativas federales encontraron amplia acogida en Misiones. Desde la gestión de la Ministra Micolis (1991-1995) el MCyE colaboró con la estrategia de transferencia y reforma educativa del orden Nacional para acceder a recursos vía programas. Estos insumieron magnitud de recursos con los que se financiaron líneas de acción orientadas a la concreción de las reformas de la estructura (el cambio de primario y secundario por tres ciclos y polimodal) y la currícula (capacitación docente, material didáctico). La mayor afluencia de estos fondos se registró entre 1996 y 1999 -la etapa más crítica de implementación de la reforma educativa- y fueron destinados esencialmente a infraestructura, significando la práctica totalidad de las obras en la Provincia (CIPPEC, 2003a: 87). Desde aquel período, entre los programas que se ejecutaron en escuelas del departamento San Pedro, se destacan:

<b>Programa</b>	<b>Características</b>	<b>Origen</b>	<b>Montos (<sup>1</sup>)</b>
Becas Estudiantiles (PNBE). (En ejecución desde 2004, antes integró el Programa Social	La beca consiste en un aporte de 400 pesos anuales: a) Se desembolsa en una o dos cuotas iguales a lo largo del período escolar; b) Las escuelas adheridas al PNBE convocan a las familias para informar sobre el mismo y los adultos responsables deben completar una encuesta para inscribir al postulante.	Financiado por BID y Nación a través de esta última.	En 2006 cerca de 14.000 alumnos fueron beneficiarios (equivalente a \$ 5.600.000)

Educativo)			
Programa de Descentralización y Modernización de la Enseñanza Secundaria (PRODYMES I (1996-1999) y II (1999-2002))	Estructurado a partir de tres objetivos: a) Fortalecer y desarrollar la capacidad de gestión de los organismos de conducción y de los establecimientos; b) Mejorar la calidad de la educación en el nivel medio (EGB3 y polimodal); y c) Mejorar la infraestructura edilicia y el equipamiento.	Financiados por BID y Banco Mundial a través de Nación.	\$ 15.116.864 (I) \$ 4.151.681 (II)
Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educativo (PRISE) (1995-2003)	Focalizado en: a) Financiamiento de infraestructura; b) trabajos de diseño curricular de la EGB; c) Formación docente; d) Fortalecimiento institucional; y e) Un proyecto de Ley Provincial de Educación -no sancionado-.	Financiado por BID y Nación a través de esta última.	\$ 12.191.899
Plan Social Educativo (PSE) (1993-1999)	Compuesto por tres estrategias focalizadas en zonas con mayor índice de necesidades educativas: a) Mejor educación para todos (libros, ampliación de bibliotecas, subsidios para la compra de útiles y de equipamiento didáctico y financiamiento para la elaboración de proyectos institucionales en EGB3 y polimodal); b) Mejoramiento de la infraestructura escolar (erradicación de escuelas rancho, ampliación, construcciones destinadas al nivel inicial); y c) Becas estudiantiles (retención de alumnos de entre 13 y 19 años que cursaran o estuvieran en condiciones de incorporarse a cualquier año de EGB3 o el nivel polimodal).	Financiado por Nación.	\$ 22.086.643
Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnica Agropecuaria (EMETA) (1988-1995)	Integrado por un conjunto de subprogramas desarrollados coordinadamente y destinados a: a) Mejorar el rendimiento del sistema educativo, especialmente en el ámbito agropecuario; b) Favorecer el desarrollo de la comunidad a través de la educación formal y no formal; c) Promover la investigación de la técnica en función sistema productivo regional; y d) Propender al mejoramiento del nivel de vida de la familia de la comunidad rural.	Financiado por BID y Nación a través de esta última.	S/d
Programa de la Dirección Nacional de Infraestructura Escolar (En ejecución)	Las solicitudes se gestionan a través de la Unidad Coordinadora Provincial (USCEPP). El Programa está dirigido a: a) Mantenimiento edilicio; b) Construcción de establecimientos; y c) Erradicación de escuelas rancho.	Financiado por BID, BIRF y Nación a través de esta última.	S/d
<b>Fuente:</b> Elaboración propia en base a informantes calificados; Ministerio del Interior (2005) y CIPPEC (2003a: 86). <b>Nota:</b> S/d: Sin datos ( <sup>1</sup> ) Los montos refieren al total de pesos convertibles destinados en el lapso consignado en cada caso.			

En los programas nacionales citados se observan diversas posibilidades de accionar Provincial. Particularmente, cabe considerar que:

- I. El Programa de Descentralización y Modernización de la Enseñanza Secundaria -PRODYMES I y II- contó con el apoyo legislativo Provincial (Ley 3181/1995) que autorizaba a la Administración Central a firmar convenios que otorgasen acceso a créditos para financiar el mismo junto al Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educativo -PRISE-. No obstante:

- 1) En PRODYMES I, la Provincia contó con la posibilidad de diseñar proyectos y seleccionar las escuelas beneficiarias, que prácticamente fueron la totalidad de los establecimientos.
  - 2) En PRODYMES II, las fuentes de financiamiento eran similares aunque la deuda corrió por cuenta de la Nación. Esto llevó a la redefinición de responsabilidades y autonomía del orden Provincial. Las líneas programáticas se plantearon desde el ámbito Federal, dejando un margen estrecho para la adaptación a las realidades locales y para la selección de escuelas, que debía ser aprobada por la Nación (CIPPEC, 2003a: 86-87).
- II. El Plan Social Educativo (PSE) comenzó a ser ejecutado en 1993.<sup>80</sup> Cabe consignar que:
- 1) Su función ha sido compensar la desigualdad de oportunidades a escala Nacional, que corría el riesgo de agravarse tras la transferencia de establecimientos. No obstante, existieron interferencias locales en su gestión. Los alcaldes no administraron ni gestionaron el PSE, aunque su asistencia a actos donde se entregaban materiales financiados por este puede ser entendida como un intento de usufructuar la llegada de recursos enviados desde el orden Nacional como un éxito de su gestión.
  - 2) Aún con el discurso descentralizador en boga, la realidad demostró que el PSE estuvo gestionado desde la Nación en una forma fuertemente centralizada. El orden Federal rehusó del ejercicio directo de la gestión educativa, aunque habría permanecido un resabio institucional del tradicional intervencionismo Nacional en educación (Duschatzky y Redondo, 2005: 2).
- III. El Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnica Agropecuaria (EMETA) fue fundamental para la creación y gestión organizacional de los IEA -Institutos de Enseñanza Agropecuaria-. Se enmarcó en la Ley 2465 de 1987 e inició su ejecución en 1989/1990, con la construcción de los IEA San Vicente, Bonpland y San Pedro. El EMETA:
- 1) Posibilitó la participación estratégica del orden Provincial en aspectos curriculares de la enseñanza agrotécnica.
  - 2) Marcó un hito en la educación media, ya que introdujo la orientación agropecuaria a este nivel en San Pedro.<sup>81</sup>
  - 3) Vincula la enseñanza media y terciaria (EGB 3, polimodal y TTPs) con las necesidades productivas y sociales locales.
  - 4) Brinda al alumno una educación dirigida a la gestión organizacional y productiva de la chacra. Sin embargo, la aguda crisis por la que atravesó la agricultura familiar en Misiones durante la convertibilidad (1991-2001) recortaba las opciones de los jóvenes a la migración hacia ámbitos urbanos o peri-urbanos dinámicos, donde se emplearon en otras actividades. Desde 2002, la educación agropecuaria brindaría mayores oportunidades laborales, puesto que la producción agrícola se revaloriza frente a la emigración rural-urbana y a la ocupación en servicios.

En resumen, identificamos dos cuestiones que condicionan los programas en su conjunto. Por un lado, existe una limitada capacidad institucional y técnica Provincial.

---

<sup>80</sup> Se trató de uno de los principales programas de protección social implementados durante la Administración Menem (Sanguinetti, 2002: 15). Tuvo un importante impacto material y simbólico, posiblemente debido al aporte de recursos en ámbitos con carencias múltiples y a su extensión, ya que cubrió cerca del 70% de los establecimientos de Misiones (CIPPEC, 2003a: 88).

<sup>81</sup> Mas tarde se instaló la Escuela de la Familia Agropecuaria, institución educativa privada también orientada a con fuerte presencia en el resto de Misiones.

Las principales causas de este hecho serían los bajos salarios que ofrece la Administración Central<sup>82</sup> y la falta de experiencia y/o pericia técnica para ejecutar los programas. Por otro, es improbable que cada esfera estatal pueda decidir en determinadas materias con la actual distribución de recursos humanos y fiscales efectivos entre Provincia y Nación. Pues, mientras el primer orden se responsabiliza por administrar el sistema y pagar salarios, el segundo posee una importante influencia en la política educativa a través del financiamiento de programas como los citados.<sup>83</sup>

## *2. Adecuación de las reformas a las realidades locales: la itinerancia docente*

Los jóvenes del ámbito rural de San Pedro no tienen asegurada la oferta del EGB3 en establecimientos próximos a sus domicilios, por lo que sus posibilidades pueden verse limitadas a la EGB 2 (4, 5 y 6 grado de la antigua escuela primaria). La deserción del nivel EGB 3 suele ser una opción forzada debido a:

- I. Las distancias físicas entre los hogares y las escuelas que lo dictan.
- II. La infrecuente migración por motivos de estudio de los jóvenes de entre 10 y 14 años de edad hacia áreas donde se ofrezca este nivel.
- III. Los condicionamientos económicos y técnicos para desplazarse (costo de los pasajes en transporte automotor y mal estado de los caminos).

Previendo estas cuestiones, desde la Administración Central se implementó el denominado Proyecto 7<sup>84</sup> del PSE para extender la EGB 3 y el ciclo inicial a áreas rurales, entre las que se ubica San Pedro. En cuanto a la EGB 3 Rural, este proyecto:

- I. Comenzó de forma piloto en 1998 y se desarrolla con un modelo de profesores itinerantes. El mismo se organiza a partir de:
  - 1) Un coordinador, que considera las áreas temáticas para cada año escolar. Las mismas pueden ser lengua, matemática, tecnología, idioma extranjero, ciencias naturales y sociales, educación artística y física.
  - 2) Un profesor itinerante, que es referente de cada área temática y efectúa dos visitas mensuales a las escuelas comprendidas en el Proyecto 7.
  - 3) Un maestro tutor presente cotidianamente en el propio establecimiento.

En principio, el profesor itinerante abordaría con el maestro tutor las inquietudes e inconvenientes que este último pudiera tener en el dictado de clases, aunque razones presupuestarias dificultaron la sustanciación de este cargo. Entonces, el rol de maestro tutor suele ser ocupado por el profesor itinerante. Esta situación conllevó a que los alumnos dispongan de un docente en determinada área durante 4 horas cada 15 días. Nótese que esta carga horaria termina siendo una posibilidad de máxima ya que puede reducirse debido a feriados, inclemencias climáticas o inasistencias del profesor.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> En 2004, el salario de un maestro que se iniciaba en Misiones era de 490 pesos mensuales, lo que representaba junto con Tucumán el sueldo docente más bajo del país (CIPPEC, 2005: 4). Esta situación es similar respecto a los salarios administrativos pagados al resto de los funcionarios provinciales.

<sup>83</sup> Al menos durante la década de 1990, la Nación ajustaba los requerimientos de los programas a las pautas establecidas por los convenios con organismos internacionales de crédito que supeditaban el financiamiento a la ejecución de reformas estatales (desregulación, descentralización, privatización, etc.). Por ende, los condicionamientos a la Provincia ni siquiera eran “decididos” por la Nación.

<sup>84</sup> Entre los principales objetivos del Proyecto 7 se destaca la necesidad que todos los jóvenes rurales completen el Nivel Inicial y la EGB en escuelas cercanas a sus lugares de residencia. Según un informante, el cumplimiento de esta meta se vio dificultada por falta de presupuesto (Entrevista personal, 30-10-2006).

<sup>85</sup> Un documento oficial reconoce la complejidad de la modalidad itinerante cuando destaca que: “en la actualidad, la implementación de la EGB 3 Rural presenta algunos problemas relacionados a las condiciones estructurales del sistema educativo, los perfiles docentes y a la forma en que se ha

- II. Costeó las actividades de organización, mientras que el orden Provincial financió las horas creadas (CIPPEC, 2003a: 93 y MCyE, 2007).
- III. Desarrolla su accionar a partir de Unidades de Gestión Local -UGLs- creadas a tal efecto. Estas son escuelas seleccionadas desde donde se coordina e instrumenta esta modalidad de EGB 3 con profesores itinerantes en un radio comprendido por diversos establecimientos. Inicialmente se partió de 4 UGLs y en 2005 ya existían 14, que agrupaban más de 270 escuelas en la Provincia y abarcaban a 7000 alumnos (2,2% de la matrícula total de aquel año).
- IV. Distribuye 4 cuadernillos anuales por área temática, que son enviados por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Estos permiten una adecuación *ad hoc* a las realidades sociales, aunque podrían estar priorizando algunas temáticas sin considerar la realidad local. Por caso, se propone a la informática como herramienta de aprendizaje mientras en los ámbitos rurales de San Pedro las escuelas aún tienen problemas básicos irresueltos, como la provisión constante de electricidad o el abastecimiento de agua potable.

En resumen, en este caso se evidencia como el cumplimiento de los objetivos de un proyecto teóricamente promisorio quedan condicionados a las posibilidades presupuestarias provinciales y a las particularidades socio-territoriales locales.

### 3. Infraestructura escolar en la frontera

La implementación de la EGB3 conforma sólo una parte de la expansión del sistema escolar en el interior de San Pedro. Por ello, en esta sección abordamos cuestiones relativas a la accesibilidad educativa en las áreas rurales del Municipio.

La población de las áreas rurales: a) reside en zonas de colonización agrícola que ocasionalmente exceden los 20 años de ocupación; b) posee un patrón de asentamiento disperso y se encuentra en rápido incremento; y c) cuenta con servicios públicos e infraestructura básica limitados y sujetos a interrupciones.<sup>86</sup> Aún a principios de Siglo XXI, es insuficiente la cantidad de establecimientos educativos para asegurar la accesibilidad de la población en edad escolar, porque:

“Es verdad que sigue siendo alta la cantidad de chicos que no van a la escuela, pero la posibilidad de acceder sí mejoró. Porque se crearon escuelas en diferentes lugares (...) Pero también hay un tema que tiene que ver con la cuestión familiar: no todos los chicos van a la escuela y hay chicos que viven cerca de la escuela y no van. También tiene que ver con el tipo de producción que se hace y con el tipo de formación de los propios padres. (...) Es importante el número de escuelas, aunque la necesidad de más escuelas sigue vigente. Hay zonas donde los chicos tienen que caminar 4, 5 km, no es tampoco que está resuelto el tema” (Entrevista personal, 30-8-2005).

Una mejora en la accesibilidad no implica necesariamente una mayor escolarización -relación porcentual entre los asistentes a las escuelas y el total de población en edad

---

desarrollado en estos años. En este sentido, una de las características principales constituye el trabajo en plurigrado que se realiza en la casi totalidad de las escuelas, debido a la escasa matrícula (...) (escaso número de aulas) y a las dificultades presupuestarias para asignar mayor cantidad de docentes para la tarea pedagógica. Cabe destacar que los docentes -maestros tutores y profesores itinerantes- carecen de una formación orientada al trabajo en grados acoplados” (MCyE, 2006).

<sup>86</sup> En 2003, un censo de ocupantes realizado sobre tierras situadas en el norte del Municipio que son propiedad de la empresa Colonizadora Misionera arroja que algo menos de 5 % de las unidades domésticas contaba con electricidad en la vivienda que habitaba (Baranger y Schiavoni, 2003: 50).

escolar.<sup>87</sup> La propia expansión de la frontera agrícola dificulta la inclusión de niños y jóvenes en la educación formal debido a que:

- I. Para reproducir la agricultura familiar es necesario ocupar de hecho las tierras vacantes, de modo de asegurar procesos de capitalización vía la generación y apropiación de renta. A nivel de unidad doméstica, este proceso suele ser coordinado por los padres y co-realizado por los hijos, que desde temprana edad trabajan en labores agrícolas y domésticas. Generalmente, la adolescencia marca el inicio de la independencia del hogar paterno mediante la ocupación de tierras. Las familias suelen hacer un balance entre las oportunidades que ofrece el mercado laboral (para el cual forma el común de las escuelas) y las posibilidades que otorga la agricultura a partir de la puesta en producción de una nueva explotación.
- II. Un ingreso extra de muchas familias es la cosecha de yerba mate que generalmente se realiza en el centro y sur Provincial. Los adultos suelen trasladar a sus hijos, que de este modo se ausentan de la escuela durante varias semanas.

“Cuando hay buena época de yerba o de cosecha la escuela se resiente, porque los niños salen a tarear con los padres. Hay chicos que se pasan 20-30 días trabajando, luego regresan a la escuela y vienen a preguntar si no los borramos, nosotros sabemos la situación. Pero ese es un chico que va camino a repetir o a dejar, porque tampoco a nivel institucional dentro de este plan nosotros hemos podido armar alguna otra estrategia para atender eso” (Entrevista personal, 31-8-2005).

Ante este cuadro socio-económico, es posible identificar un conjunto de acciones que emprenden las comunidades locales, el Municipio y la Provincia para incrementar la oferta de establecimientos educativos. En particular, cabe destacar que:

- I. Las escuelas se construyen de dos formas, ocasionalmente complementarias:
  - 1) *El aporte de las poblaciones locales.* Los agricultores y/o funcionarios pueden aportar material y trabajo para edificar un establecimiento (usualmente escuelas rancho) en determinado terreno cedido por alguna persona o institución. En toda la Provincia este fenómeno es recurrente a partir del proceso colonizador desencadenado desde principios de siglo XX.
  - 2) *La vía administrativa.* Es usual que autoridades y pobladores eleven notas a la Secretaría Escolar (representación local del CGE) en las que se solicita la construcción de un establecimiento o ampliación del mismo. La Provincia materializa las obras mediante convenios específicos del CGE con la USCEPP -Unidad Coordinadora Provincial-, el IPRODHA -Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional- u otro organismo.En general, la Administración Central va “detrás” de las necesidades, remodelando las instalaciones previamente construidas por las comunidades locales. La planificación de la oferta edilicia es inusual e impera una adaptación a la demanda. Ante esta situación, mientras algunos docentes ponderan el accionar Provincial como ajustado a los requerimientos de las comunidades educativas, otros lo evalúan como insuficiente.
- II. Habida cuenta la expansión constante de la matrícula, un asunto recurrente es cómo organizar la ampliación de los establecimientos. La directora de una escuela del norte de San Pedro, donde se dictan los tres ciclos de la EGB, señala que:

---

<sup>87</sup> En el Municipio San Pedro, la escolarización de los jefes de hogar con lotes de tenencia precaria es de 4,4 años (Baranger y Schiavoni, 2003: 37).

“La explosión demográfica de acá fue impresionante, es decir que la escuela se crea en junio del año 90 (...) Mas o menos había 50 alumnos -buscándolos con lupa y linterna- para poder crear esta escuela. Cuando yo aparezco en el '94, había 100 y hoy yo tengo casi 500 alumnos, el aumento demográfico fue grande (...) Entre el proyecto de la construcción y el día que vienen a construir pasa un tiempo considerable. En ese impasse de tiempo, cuando ellos vienen a construir, se encuentran que la población había aumentado, que aquel primer plano no sirve” (Entrevista personal, 20-9-2006).

En este y otros establecimientos, tal situación suele conllevar a:

- 1) Reajustes de los planos edilicios realizados durante el lapso comprendido entre la etapa de diseño y la de construcción.
  - 2) Refuncionalizar galerías y salones de usos múltiples para dictar clases
- III. En un intento por satisfacer la demanda en áreas mas aisladas o de menor densidad demográfica, la Provincia instrumentó las aulas-satélite:
- 1) En general se trata de un pequeño establecimiento con dos o tres aulas que depende de una escuela cercana y en donde se dictan varios años de la EGB.
  - 2) Es habitual la superposición de dos o más clases en un aula. En casos como este, se intentaría alcanzar una mayor cobertura a costa de descuidar la calidad educativa, exponer a los alumnos a un aislamiento de sus coetáneos, reducir gastos administrativos necesarios y dificultar el control de las autoridades sobre la calidad de la educación.

Por lo antedicho, consideramos que el ámbito rural de San Pedro se encuentra ante una expansión de la infraestructura educativa que intenta adaptarse: a) a las realidades socioeconómicas -colonización agrícola familiar y trabajo temporario en la cosecha yerbatera-; b) a las construcciones realizadas por pobladores rurales; y c) al crecimiento de la matrícula en áreas de difícil acceso o de baja densidad demográfica.

#### 4. Participación ¿de quienes y para qué?

En la presente sección indagamos la interacción entre padres y docentes en relación a la gestión educativa escolar. En las escuelas de San Pedro, cuando se confronta respecto a la participación ciudadana y a su importancia en el mejoramiento de la calidad educativa surgen controversias respecto a:

- I. *La decisión sobre los diseños curriculares.* En el caso de los contenidos para polimodal, la Provincia determinó lineamientos a partir de los cuales cada escuela elabora su plan de estudios y su oferta curricular. En los hechos, este diseño se supedita a los recursos disponibles para las cargas horarias con la que cuenta cada área temática, lo que implica una negociación en el cuerpo docente de cada establecimiento para determinar las prioridades curriculares.
- II. *Los escenarios educativos locales.* Estos difieren de las formulaciones de políticas que emanan de la Administración Central. Desde esta se esgrime que para estimular la participación se precisan políticas públicas que involucren a las comunidades educativas en una participación sistemática y no esporádica, como suele suceder habitualmente. Sin embargo, en diversas oportunidades se verifica que la intervención comunitaria en el diseño de los contenidos se reduce a una expresión de deseo, ya que el desarrollo curricular queda relegado a los docentes.
- III. *Los niveles de involucramiento de las comunidades locales respecto a los problemas de los establecimientos.* Cabe considerar que:



- 1) En la comunidad, la institución escolar aparece como: a) un ámbito de contención y prestigio; b) parte de un conjunto social mayor, en el que se incluye la formación religiosa, los contextos familiares y el mundo del trabajo.
- 2) Para los padres, la participación suele relacionarse con: a) tareas de mantenimiento edilicio; y/o b) la asistencia a eventos destinados a recaudar dinero para las cooperadoras.

Estas cuestiones son independientes de una participación consciente y persistente de la comunidad en aspectos relativos a la educación formal. La realidad es bien distinta, comprende la atomización de decisiones hasta la propia escuela y el ahorro del gasto público mediante el aporte familiar de recursos y trabajo.

En definitiva, entendemos que la participación organizada se vincularía al desarrollo de un contexto más amplio, que es el determinado por el desenvolvimiento de las organizaciones no gubernamentales o por la concientización pública sobre el valor de la ciudadanía. Estas cuestiones suelen juzgarse como necesarias para mejorar las condiciones de enseñanza y de aprendizaje.

#### *D. Conclusiones*

La descentralización educativa promovida desde el orden Federal a través de la transferencia de establecimientos y la reforma del sistema ha llegado a San Pedro condicionada por las características de: a) la estructura y dinámica educativa Provincial; b) las formas de relacionamiento inter-jurisdiccional; y c) el escenario social local.

Hemos observado que la gestión educativa Provincial en el ámbito Local posee problemas de ejecutividad y de mejoramiento sustancial de la calidad de la enseñanza. Esto sucede debido a situaciones propias y ajenas a San Pedro. Por un lado, estamos en presencia de una matrícula de alumnos en rápido crecimiento que se encuentra concentrada en las escuelas públicas y dispersa en un Municipio de gran superficie y reciente colonización. Por otro, también debemos considerar que el accionar Provincial: a) responde más a demandas insatisfechas que a una planificación que exceda coyunturas; y b) accede a programas que otorgan financiamientos aunque condicionan las posibilidades de gestión a los requerimientos nacionales.

Como todo proceso de transferencia, en una descentralización deberían estar contenidos el traspaso administrativo junto con los recursos y el fortalecimiento de los organismos públicos implicados. Sin embargo, en los hechos la capacidad de gestión Subnacional se vio afectada y condicionada por las políticas federales impuestas en la transferencia y la reforma educativas. A su vez, la Provincia descargó por acción y omisión la obligación por el mantenimiento al Municipio y a la comunidad.

En definitiva, el proceso de descentralización educativa conducida desde la Nación tuvo un impacto particular en el Municipio de San Pedro. Decimos particular porque la transferencia sólo implicó directamente a la Ex Escuela de Frontera y la reforma de la estructura a la totalidad de los establecimientos. Esto se dio en un contexto de alto crecimiento de la matrícula y de importantes carencias sociales de los alumnos. Ambas cuestiones son las que realmente inciden en el escenario educativo local y las que condicionan cualquier política educativa Federal y/o Provincial.

## **V. Descentralización y relaciones inter-jurisdiccionales en el sistema sanitario**

### *Introducción*

En este capítulo abordamos los alcances y limitaciones de la descentralización en el servicio sanitario de Misiones, con especial referencia a su situación en San Pedro y en relación a: a) las pugnas político-fiscales Nación-Provincia y Provincia-Municipio, y b) la relación entre programas sanitarios y transformaciones del servicio. El capítulo se organiza en cuatro apartados. En el primero describimos la estructura, financiamiento y condiciones socio-sanitarias del sistema de salud en San Pedro. En el segundo analizamos las relaciones entre ámbitos de gobierno a partir del análisis: a) de las relaciones de cooperación y coordinación entre Nación y Provincia; y b) del devenir de la APS en referencia a las responsabilidades que distintas legislaciones otorgan al ámbito Subnacional y Local. En el tercer apartado indagamos la relación entre servicio sanitario y participación ciudadana. Por último, en el cuarto exponemos nuestras reflexiones.

### *A. Escenarios socio-sanitarios*

En este apartado describimos el funcionamiento del sistema de salud en San Pedro, focalizando en las características: a) de la estructura y dinámica socio-sanitaria Provincial y Local; b) del financiamiento del sistema sanitario Subnacional; y c) de los escenarios sociales ligados con los indicadores vitales y de cobertura.

#### *1. Dimensión y dinámica de la estructura sanitaria provincial: la emergencia del sistema*

En el presente acápite se describen respecto de la estructura sanitaria Provincial: a) su composición y organización; b) su implantación Local vinculada a las condiciones socio-sanitarias. Antes de desarrollar ambos temas cabe puntualizar que en Misiones, el sistema de salud es responsabilidad esencial del orden Provincial y que no registramos estructuras dependientes de la Nación.

#### *a. La estructura sanitaria en la Provincia*

En Misiones, el servicio de salud está integrado por tres subsistemas que co-existen (público-estatal, obras sociales y privado):

- I. El subsistema público Provincial posee una importante división interna de funciones, enfocadas en la prevención de enfermedades y en la provisión de medicamentos (ver estructura normativa en Anexo 5.1). La atención a la población se organiza en zonas sanitarias:

<b>Tabla 25.</b> Provincia de Misiones. Organización territorial del subsistema sanitario público	
<b>División funcional hasta 2008</b>	<b>División funcional desde 2008</b>

<p>4 Zonas sanitarias con un hospital de referencia por cada una:          -Sur: departamentos Apóstoles, Libertador General San Martín, San Ignacio, Concepción y Candelaria.          -Centro: departamentos Oberá, San Javier, Guaraní, Caingúas, 25 de Mayo y Leandro N. Alem.          -Norte: departamentos Eldorado, Montecarlo, General Manuel Belgrano, San Pedro e Iguazú.          -Capital: departamento Capital.</p>	<p>6 Zonas sanitarias con un hospital de referencia por cada una:          - Sur: Apóstoles, Concepción, San Javier y Leandro N. Alem.          -Norte Paraná: departamentos Iguazú, Eldorado y Montecarlo.          -Noreste: departamentos General Manuel Belgrano, San Pedro y Guaraní.          -Centro Paraná: departamentos Candelaria, San Ignacio y Libertador General San Martín.          -Centro Uruguay: departamentos Oberá, Caingúas, 25 de Mayo.          - Capital: departamento Capital.</p>
<p>17 Áreas programáticas: una por departamento con un hospital cabecera.</p>	<p>19 Áreas programáticas: su delimitación se independiza de los departamentos y se fija en función de zonas con problemas de cobertura.</p>
<p><b>Fuente:</b> Elaboración propia en base a Diario Misiones On Line (28-1-2008) y Ministerio de Salud Pública de Misiones (2005).</p>	

Los cambios en la zonificación se vinculan con un intento por optimizar el servicio considerando aquellas áreas con creciente densidad demográfica y déficit de atención sanitaria (Río Uruguay y Centro provincial). La zonificación del subsistema público agrupa centros asistenciales que se:

- 1) Incluyen en redes de establecimientos ordenados jerárquicamente y organizados a partir de un hospital que es cabecera de la zona. La jerarquía y denominación de los mismos es función de la complejidad, especialidad y número de camas -en el caso en que posea servicio de internación- (ver Anexos 5.3 y 5.4).
  - 2) Denominan según su categoría: Hospital de Zona, Hospital de Área o departamental, Centro de Salud, Puesto de Salud y Posta Sanitaria. Estas últimas tres categorías están siendo reestructuradas bajo el nombre de CAP (Centro de Atención Primaria) para adaptar su atención a las necesidades locales y a los requerimientos impartidos desde los programas nacionales.
- II. El subsistema de las obras sociales está integrado por un conjunto de prestadores que atienden la salud del sector formal de la población económicamente activa y su familia (Ley 18610, sancionada en 1970). En áreas rurales y en el interior Provincial, las obras sociales:
- 1) Cuentan con una densidad menor que la existente en las principales ciudades de la Provincia.
  - 2) Emplean la infraestructura sanitaria estatal para sus afiliados. Esta situación, significa un financiamiento indirecto del subsistema público hacia el de las obras sociales. Por ende, en estos casos el paciente es atendido y presenta la credencial de la obra social, a la que luego el centro de salud le factura el servicio. Con esta medida, la Provincia intenta recuperar los recursos destinados a pacientes con obra social que se atienden en hospitales públicos. Sin embargo, este recupero suele ser difícil o infructuoso.
- III. El subsistema de los prestadores privados. Este sistema se compone de empresas de medicina prepaga y de médicos particulares. Comparativamente, en Misiones es el menos extendido de los tres subsistemas presentados.

En comparación a los otros dos subsistemas, el público es el más importante debido a la magnitud de personas sin cobertura sanitaria y porque cuenta con establecimientos en áreas no servidas por prestadores privados ni cubiertas por las obras sociales de forma directa.

### *b. El subsistema público provincial en San Pedro y las condiciones socio-sanitarias*

En el territorio municipal, la instalación y expansión de los centros asistenciales se desarrolla desde mediados de Siglo XX. En 2006, San Pedro contaba con:

- I. Tres puestos de salud en localidades del interior (Tobuna, Paraíso y Cruce Caballero).
- II. Una posta sanitaria en Pozo Azul.
- III. Una sala ubicada en el km 48 (Paraje Gramado) dependiente de un establecimiento educativo que es subvencionado por una entidad privada con sede en Buenos Aires y que atiende exclusivamente a sus alumnos.
- IV. Centros sanitarios de mayor complejidad en la cabecera Municipal. Se trata de: a) un HPA (Hospital Público de Autogestión) que posee dos salas conocidas como “periféricos” en los suburbios carenciados; b) una clínica -que pertenece a un ex director de este Hospital-; c) un sanatorio; y d) un laboratorio. De los centros sanitarios citados en este ítem, el primero es de gestión pública y es el de mayor jerarquía de San Pedro, mientras que los tres restantes son de gestión privada.

La Provincia fomenta el desarrollo la Atención Primaria de Salud -APS- puesto que es una estrategia clave para evitar y/o contener la proliferación de enfermedades que tendrían consecuencias sanitarias y económicas mayores. En función de ello:

- I. Incrementó la red de APS y recursos humanos involucrados en todo Misiones. Sin embargo, la distribución territorial de estos es poco homogénea: un informe del Colegio Médico de Misiones estima que 63% de los 2638 profesionales de la Provincia se desempeña en Posadas y existe insuficiente cantidad de médicos en la el área central y la costa del río Paraná (Diario Misiones On Line, 22-2-2008).
- II. Desconcentró la atención sanitaria hacia las localidades del interior departamental arriba enumeradas:
  - 1) En 2006 la Provincia destinaba siete médicos para cubrir la atención de los cerca de 18000 pacientes potenciales.<sup>88</sup> De ese número de profesionales, dos eran derivados a los puestos de salud de forma itinerante, uno era el Director Adjunto del Hospital, otro atendía emergencias y los tres restantes se encargan de los consultorios externos (uno en el sector obstetricia y dos para el resto de las consultas).<sup>89</sup> Desde el HPA se asume que la actuación médica en los centros asistenciales del interior municipal y de los dos periféricos:
    - i) Es insuficiente y supeditada a algunos días por semana. Los profesionales diagnostican enfermedades y distribuyen remedios e insumos, que generalmente son provistos por programas nacionales (ver Tabla 29).
    - ii) Suele realizarse cuando las enfermedades están instaladas. Esto sucede porque los problemas de salud no logran ser solucionados solo con la APS

---

<sup>88</sup> Este último número comprende a los habitantes del Municipio que en 2001 no contaban con cobertura. No incluimos a aquellos que pudieran provenir de otros departamentos o los que cuentan con obra social y se atienden en el HPA. El Director Adjunto de este centro asistencial señala que “en San Pedro hay alrededor de 30000 personas, (...) existen en este momento 7 médicos, lo cual nos da una muestra de que faltan médicos para brindar la asistencia. Y nosotros lo vemos no solamente por los datos estadísticos. Nosotros vemos acá la demanda insatisfecha, la gente que se va sin atención médica a través de los consultorios externos. La gente que viene por emergencias no esta satisfecha por la atención porque se van, precisamente porque no logran atenderse” (Entrevista personal, 3-11-2006).

<sup>89</sup> El número de profesionales prácticamente no ha variado. En 1994, desempeñaban funciones en el Hospital cinco médicos, una bioquímica y el entonces Director Lugo (Diario El Territorio, 31-5-1994). Sin embargo, entre 1994 y 2006 la población departamental se incrementó en cerca de 7000 habitantes.

o con una atención médica semanal. Un legislador opositor al Poder Ejecutivo Provincial y afín al Poder Ejecutivo Local sostiene que:

“Estoy de acuerdo con llevar la salud hacia las zonas mas lejanas y a las colonias, pero (...) considero que la cosa no pasa por ahí. Nosotros todavía tenemos graves problemas con respecto a los medios que tenemos en nuestro [HPA]. Nosotros no contamos con los últimos adelantos, cualquier enfermedad grave tenemos que hacer derivaciones (...) [Los CAPs] no cumplen una función en lo que respecta a salud, se trabaja con los chicos en lo que respecta a prevención. Pero en caso de que tengas algún problema, y bueno... tenés que enfermarte el día que vas al médico, porque el médico generalmente va una vez por semana a esa sala -tanto los municipales como el hospital publico-, que mas trabaja como una parte preventiva” (Entrevista personal, 17-9-2006).

El principal nodo sanitario de San Pedro es su cabecera. Hacia allí se dirigen los pacientes de distintas colonias para atenderse (ver Anexo 5.2). Por esto, en el HPA se intenta reforzar la atención en los consultorios, ampliando su oferta y entregando medicamentos en cantidad y con continuidad.<sup>90</sup> El traslado de los pobladores rurales a dicho nosocomio es tarea compleja, porque:

- I. El transporte público es insuficiente y la transitabilidad de los caminos está supeditada a las condiciones climáticas y al mantenimiento Municipal.
- II. Están supeditados a los ciclos y ritmos de las labores agrícolas y a las dificultades económicas para lograr el traslado, multiplicadas en el caso en que varios miembros de un hogar deban transportarse.<sup>91</sup>
- III. Es habitual que traten sus dolencias cuando estas se han desarrollado, sin existir una cultura de prevención que incluya a los chequeos médicos.<sup>92</sup>

La atención brindada en el HPA no suele satisfacer las expectativas de los pacientes, para quienes:

- I. El personal puede someterlos a maltratos verbales, cuestión que desde el plantel médico suele explicarse por la alta demanda y la situación de “desborde” que los propios pacientes perciben. Esta sobresaturación se produce tanto por el crecimiento demográfico como por el volumen de población carenciada. Ambas variables presionan sobre un sistema sanitario que se expandiría a un ritmo menor que el socialmente necesario.
- II. El sistema de salud los contiene, aunque mencionan largas esperas para ser atendidos o la escasez de profesionales disponibles en relación a la demanda.

En caso de que los pacientes deban ser trasladados desde la HPA hacia un centro asistencial de mayor complejidad, se los deriva al HPA de Eldorado, situado a 100

---

<sup>90</sup> En el HPA se brinda distinta atención respecto a “los Centros de Atención Primaria -CAPs-. Por eso me niego, me resisto a atender en los Centros de Atención Primaria [ver Anexo 5.3]. Por dos razones, primero porque no llegamos a resolver los problemas, y cuando vemos algo y nosotros queremos resolver necesitamos un momento de diagnóstico. Y le estamos creando otro problema al paciente, trasladarse a hacerse análisis, trasladarse a hacerse una ecografía. Y, por otra parte, (...) te cansa por ahí el hecho de que te viene una familia que tiene un problema con un chiquito (...) Te ocupan seis lugares en la planilla, y tenés lugar para veinte, te quedan un montón sin atención médica. Entonces, esa es la razón por la que uno se resiste a atender en los periféricos” (Entrevista personal, 20-9-2006).

<sup>91</sup> Desde la madrugada, los pacientes se trasladan cerca de 3 km hasta los centros sanitarios del interior departamental o incluso más si se trata de asistir al HPA.

<sup>92</sup> “La gente no concurre para un control del niño sano o un control de embarazo, en el control de embarazo nosotros para traerlas necesitamos motivarlas con la entrega de leche” (Entrevista personal; 20-9-2006). La situación de padres y madres suele ser diferente, ya que estas últimas son las que tienden a llevar a sus hijos a atenderse, aunque solo se realizan exámenes en el momento del embarazo.

km.<sup>93</sup> El costo del transporte puede llegar a ser cubierto por el propio paciente, puesto que los 30 litros diarios de gasoil destinados a las ambulancias del HPA son escasos para garantizar traslados a dicha localidad.

## 2. *Financiamiento*

En este acápite presentamos los principales rubros del financiamiento del sistema sanitario Provincial. Conozcamos su devenir fiscal para el período 1991-2007:

<b>Tabla 26.</b> Provincia de Misiones. Ejecución presupuestaria total y específica en el sistema sanitario (1991-2007, en millones de pesos de 1993)			
<b>Ejercicio</b>	<b>Ejecución presupuestaria total (1)</b>	<b>Salud (2)</b>	<b>Participación (2/1)</b>
1991	396	39	10
1992	560	50	9
1993	667	68	10
1994	657	66	10
1995	671	62	9
1996	704	56	8
1997	736	64	9
1998	799	78	10
1999	939	73	8
2000	829	66	8
2001	803	65	8
2002	420	37	9
2003	464	35	7
2004	584	37	6
2005	675	48	7
2006 <sup>(1)</sup>	725	63	9
2007 <sup>(1)</sup>	812	70	9
Promedio	673	57	9
Desvío Standard	146	13	1

**Fuente:** Elaboración propia. Para Ejecución presupuestaria en salud y total: 1991-2004, Ministerio de Economía y Producción de la Nación (2007), 2005-2006, Provincia de Misiones (Leyes de Presupuesto de la Administración Pública, 4244/05 y 4342/06).

**Notas:** (1) Corresponden a recursos presupuestados, no necesariamente ejecutados durante el ejercicio. Los balances no se encontraban disponibles.

En la tabla anterior se destaca que durante el lapso 1991-2007 el gasto en salud: a) osciló en torno al 9%; b) siguió una tendencia decreciente en términos relativos, desde aproximadamente 1998; c) asistió a una importante desvío respecto al promedio; y d) paradójicamente acompañó el ciclo económico Nacional, puesto que redujo su magnitud absoluta en ejercicios signados por crisis fiscales (1991) y tras la salida de la convertibilidad (2002-2005). Las mejoras en las cuentas públicas de este último período redundaron en un incremento tardío de los recursos destinados a salud pública, particularmente visible desde 2006.

## 3. *Demografía y salud*

En este acápite analizamos indicadores vitales y de cobertura con especial referencia al caso de San Pedro. Lo hacemos con el objeto de complementar el panorama referido a la atención y el financiamiento que presentamos recientemente. Cabe puntualizar que:

<sup>93</sup> Con la nueva zonificación que se describe en la Tabla 25 se modificaría el hospital que actuaría como referencia jerárquica de la zona.

- I. La prevalencia de población menor de 18 años es una característica demográfica común a Misiones y a San Pedro, puesto que en ambas jurisdicciones este grupo de edad representa aproximadamente la mitad de la población total (ver Tabla 19 en capítulo IV).
- II. La dimensión de la pobreza es relevante medida por ingresos o por NBI.<sup>94</sup> En el primer semestre de 2007 cerca de 37 % de los hogares del Gran Posadas era pobre por ingresos, lo que comprendía aproximadamente a 123000 personas (IPEC, 2008b). En tanto, en 2001 el 27 % del total de la población Provincial poseía NBI, lo que implicaba a cerca de 250000 habitantes (INDEC, 2001).

En la siguiente tabla se exponen algunos indicadores que describen la difícil situación socio-sanitaria de San Pedro:

<b>Tabla 27.</b> República Argentina, Provincia de Misiones y Departamento de San Pedro. Indicadores sanitarios seleccionados (1991-2001 y 1996-2006)				
<b>Población</b>	<b>Año</b>	<b>San Pedro</b>	<b>Misiones</b>	<b>Total del país</b>
Sin cobertura (%)	1991	69,5	49,8	36,9
	2001	75,6	57,1	48,1
Con cobertura (%)	1991	30,5	50,2	63,1
	2001	24,4	42,9	51,9
Tasa de Natalidad (‰) <sup>(1)</sup>	1996	35,2	26,8	19,2
	2006	22,5	19,9	17,9
Tasa de Mortalidad (‰) <sup>(2)</sup>	1996	4,4	5,5	7,6
	2006	3,4	5,1	7,5
Tasa de Mortalidad infantil (‰) <sup>(3)</sup>	1996	25,4	23,8	20,9
	2006	18,5	16,3	12,9

**Fuente:** Elaboración propia en base a INDEC (1997, 2001 y 2008b), Ministerio de Salud de la Nación (2007) e IPEC (2008a).

**Notas:** (1) Cociente entre el número de nacimientos ocurridos durante un año calendario y la población media de ese año.  
(2) Cociente entre el número de defunciones sucedidas durante un año calendario y la población media de ese año.  
(3) Cociente entre el número de muertes de menores de un año acaecidas en la población de un área durante un año calendario y los nacidos vivos durante ese año. Este total está calculado sobre la información referida a mortalidad neonatal (menos de 28 días de vida) sumada a la post-neonatal (de 28 días a menos de 1 año de vida).

Respecto a las tres jurisdicciones presentadas, en la tabla anterior se destaca que el Municipio San Pedro: a) detenta la menor cobertura asistencial; b) cuenta con la mayor tasa de natalidad y la menor tasa de mortalidad, en consonancia con su estructura demográfica joven; c) registra una mortalidad infantil que supera ampliamente la media Nacional y Provincial, cuestión que hace inferir las difíciles condiciones socio-sanitarias en las que se desarrollan embarazos y partos.

La problemática de la mortalidad y la desnutrición infantil suele ser la más sensible a la consideración social y política-partidaria, por lo que existen esfuerzos constantes por reducirla.<sup>95</sup> Excepto los valores de mortalidad, todos los correspondientes a San

<sup>94</sup> La pobreza por ingreso es resultado del cálculo de ingreso mínimo, o línea de la pobreza, por encima de la cuál todas las necesidades básicas se satisfacen. Las personas y hogares debajo de dicho umbral se consideran pobres. Otro método es medir la pobreza según las Necesidades Básicas Insatisfechas, a partir de la identificación del conjunto de hogares que cuentan con algunas de las privaciones materiales o de acceso a servicios que fueron citadas en el apartado metodológico del Capítulo I.

<sup>95</sup> Distintos artículos periodísticos refieren particularmente a la emergencia social local de mediados de la década de 1990. En 1994 en uno de estos se afirma que en el departamento de San Pedro existía un deterioro de la salud y que la APS “está en extinción”, a pesar de que el 40 % de los menores de cuatro años carecía de cobertura (Diario El Territorio, 20-5-1994). Esta situación también es reflejada por aquel periódico cuando se desmienten las denuncias sindicales sobre un estado de abandono en el Hospital de San Pedro (31-5-1994). En 1995, la misma fuente informa sobre la alta mortalidad infantil

Pedro son los más extremos. En sintonía con la reducción de la cobertura de salud en los ámbitos Nacional y Provincial, debe agregarse que en este Municipio las complejas situaciones sociales que dan contenido a las estadísticas coexisten con un incremento absoluto y relativo de la población sin cobertura.

## *B. Relaciones inter-gubernamentales*

En el presente apartado abordamos las relaciones entre ámbitos de gobierno en materia de salud. Lo hacemos a partir del análisis de: a) las relaciones de cooperación y coordinación entre Nación y Provincia, y b) del devenir de la APS en referencia a las responsabilidades que distintas legislaciones otorgan al ámbito Subnacional y Local.

### *1. Contexto y dinámica en la relación Nación-Provincia*

En este acápite analizamos las relaciones de cooperación y coordinación entre el ámbito Federal y Misiones. Estas son claves para asegurar una atención fluida y en forma de las necesidades sociales. Considérese que la coordinación entre los ámbitos de gobierno deriva del propio ordenamiento político Federal argentino. Flood (Pfr. 1997, citado en CIPPEC, 2003b:116) sostiene que cada provincia posee autonomía sanitaria y desde allí se ejecutan la gran mayoría de las acciones, puesto que prácticamente todos los hospitales son provinciales.

Sin embargo, el Gobierno Nacional posee incumbencias sobre las políticas provinciales de salud, a partir de: a) su influencia política en el COFESA (Consejo Federal de Salud); y b) el diseño y financiamiento de programas. En particular:

- I. La coordinación realizada entre Nación y provincias en el ámbito del Consejo Federal de Salud (COFESA) no tuvo la efectividad esperada. El COFESA fue creado en 1981 y es el espacio formal de encuentro y articulación de los ministerios Nacional y provinciales. Según Riccheri y Tobar, (2003: 3 y 4),
  - 1) Hasta 2001 tuvo escasa incidencia en las decisiones provinciales o nacionales en salud. Se trataba de una instancia activa sólo por momentos y con una reducida capacidad de contribución al desarrollo del sector.
  - 2) A partir de 2002, adquiriere un protagonismo y capacidad de influencia sin precedentes, aunque sin constituirse aún en un espacio efectivo de diálogo y acuerdo inter-jurisdiccionales.
- II. Desde el decenio de 1980, la Nación condiciona la política sanitaria Subnacional con los direccionamientos establecidos en distintos programas nacionales (ver acápite sobre programas en el siguiente apartado).<sup>96</sup>

En general, desde la Administración Central se reconoce la tensión existente entre las prácticas sugeridas por el orden Federal y las realidades socio-sanitarias de

---

de San Pedro. Además, se indica que este Municipio ocupaba el cuarto lugar en población con síntomas de desnutrición en el ranking municipal del país, cuestión que motivaría un pedido de entrevista del entonces Intendente González al Presidente Menem (16-2 y 12-3-1995). También en aquel año se denuncian problemas de infraestructura en el HPA de San Pedro y el hecho de que los pacientes debían financiar sus traslados al HPA de Eldorado (3 y 4-11-1995).

<sup>96</sup> Un funcionario de la Administración Central describe la relación Nación-Provincia a partir de la consideración de la gestión de programas sanitarios federales como un conjunto de arreglos explícitos y formales ligados a otros tácitos. Según él, la posición de la Nación se sintetiza en la idea “tomá, estos son los objetivos, trata de hacer esto, estos cumplímelos y los otros los arreglá localmente. Es una mezcla, cosas indeclinables de los direccionamientos nacionales, otras que se compatibilizan y otros pedacitos donde la Provincia los ejecuta como le parece” (Entrevista Personal, 31-10-2005). Como se observa, los acuerdos en la gestión de programas son ajustables a la realidad de ambos órdenes.



Misiones.<sup>97</sup> No obstante, se estima que la Nación interviene acertadamente en determinadas necesidades locales. Específicamente, esto estaría sucediendo:

- I. Por la aplicación de lineamientos federales en torno a insumos, remedios, médicos de cabecera y salud sexual, todas cuestiones ausentes o marginales en la política sanitaria Federal de la década de 1990. Estas acciones han ampliado la posibilidad de acceso de los pacientes a medicamentos y a su cuidado preventivo.
- II. Por una mejor coordinación vertical y horizontal. La primera se refiere al trabajo de las áreas sanitarias que dependen de los ámbitos de gobierno Nacional, Provincial y Municipal. La segunda relaciona a distintas áreas de la Administración Central que abordan problemáticas comunes (educación para la salud, cuidado de los niños en edad escolar, etc.). Considérese que la coordinación:
  - 1) Horizontal es posible de rastrear al menos desde la gestión del Dr. Fabio al frente del Ministerio de Salud Pública (1994-1995, ver Anexo 5.1). En este lapso se intentó integrar el trabajo de distintas carteras provinciales.<sup>98</sup>
  - 2) Entre ámbitos y sectores de gobierno puede ser fomentada por los propios recursos que la Nación supedita a la suscripción de programas como el Materno Infantil y Nutrición (PROMIN, ver acápite sobre programas). Como condición necesaria para acceder al mismo, se desarrolló una coordinación horizontal entre los ministerios provinciales de Cultura y Educación, Salud Pública y Bienestar Social, Mujer y Juventud. Esta cooperación permitió acordar acciones y prioridades. La coordinación operativa del programa inicialmente se hallaba en la última cartera citada. Sin embargo, fue traspasada al Ministerio de Salud Pública debido a que se reconocía su buen nivel de ejecutividad.
  - 3) Posee a las relaciones personales como factor relevante. Las mismas están atravesadas por cuestiones tales como la afinidad político-partidaria, los estilos de conducción de los organismos implicados, la duración de los técnicos contratados en sus cargos y/o la carencia o presencia de objetivos claros y compartidos respecto a cuáles son las prioridades sanitarias nacionales y provinciales. Ante la ausencia o insuficiencia de mecanismos institucionales, las sinergias en la coordinación suelen ser más bien esporádicas y espontáneas.

---

<sup>97</sup> Un funcionario del Ministro de Salud Pública de Misiones valora los lineamientos de los programas nacionales, aunque considera las discrepancias de estos con las realidades locales. “Como que las políticas nacionales ponen un norte al cual llegar, que por lo general es adecuado, aunque a veces la Provincia sienta que no es ajustado a la realidad, vos viste el HPA de San Pedro, lo que era el hospital antes de esta nueva construcción. Imponer practicas adecuadas para la prevención de las infecciones intra-hospitalarias era imposible porque la estructura en cuanto a edificio, insumos y recurso humano tornaba imposible llegar a esas metas. La Nación pretende que se lleguen a esas metas y la Provincia tiene una realidad que se lo imposibilita. Entonces, por ahí, la designación de recursos no facilita otras prácticas intermedias o previas que serian necesarias para algún día llegar a esas metas planteadas” (Entrevista Personal, 31-10-2005).

<sup>98</sup> Con el Ministerio de Cultura y Educación “trabajábamos mucho y con el de Bienestar Social también. Acá es difícil que se de el compartimiento estanco, porque yo creo que no son estancos. La desnutrición, por ejemplo, es un tema que hay que ubicarlo en esa franja. A lo mejor que uno quiere por el día a día. Y cuando tomás el Ministerio de Bienestar Social con el clientelismo político y sólo el asistencialismo a veces no funcionó. Pero, acá funcionó bien con la Dra. Micolis [Ministra de Cultura y Educación] y con Mercedes Oviedo,” Ministra de Bienestar Social, Mujer y Juventud (Entrevista personal, 11-9-2006).

## 2. Contexto y dinámica en la relación Provincia-Municipio: la municipalización de la atención primaria

En el presente acápite analizamos la vinculación Provincia y Municipio en relación al servicio de salud. Especialmente, abordamos el devenir de la APS con referencia a las responsabilidades que distintas legislaciones otorgan a ambos órdenes de gobierno. La municipalización de la APS:

- I. Se advierte de hecho desde principios de la década de 1990.<sup>99</sup> El propio ex Ministro de Salud Pública Provincial Fabio (1994-1995) considera que bajo su administración, la municipalización era un tema recurrente en la agenda ministerial, aunque en ese entonces él mismo se oponía a la delegación.<sup>100</sup>
- II. Es una medida con la que ya se acordaba en 2002, al momento de crear el Departamento Municipal de Salud -DS- de San Pedro. Por aquel entonces se reconocía que esta medida sería adecuada si la Provincia destinara los recursos para que el Gobierno Local pudiera responsabilizarse por la APS.

Conozcamos algunas normativas que posibilitaron la municipalización de la APS:

<b>Tabla 28.</b> Provincia de Misiones. Legislación relativa a la municipalización de la salud		
<b>Normativa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Observaciones</b>
Fondo Sanitario Municipal (FSM)	Financiar compras de medicamentos estipuladas desde un Consejo Municipal de Salud (integrado por funcionarios locales y del HPA de San Pedro)	Existieron discrepancias entre el Gobierno Local y el HPA de San Pedro por el manejo de los recursos. En 1995, se repartían 30 % y 70 % del FSM, respectivamente, ya que estos se canalizaban desde el Municipio hacia el citado nosocomio. No obstante, este no giraba los fondos y los habría gestionado discrecionalmente.
Ley Provincial de Salud (Ley 4388/2007)	Garantizar a los habitantes de Misiones el acceso a una salud y calidad de vida determinadas en la Constitución	Se establece el Sistema Provincial de Salud, un seguro médico. Además, se estipula: a) la articulación y complementación de las pautas institucionales de la Administración Central para con los municipios de la Provincia (Inc. q, art. 35); y b) la responsabilidad y actividades conjuntas entre Provincia y municipios. Los municipios deben integrarse a la APS y en la distribución y asignación de los recursos (Inc. f, art. 36).
Ley de Presupuesto Provincial 2008 (4397/2007)		La Provincia destina un peso mensual "por habitante a los fines de garantizar la atención primaria de la salud de los mismos, para cuyos fines quedará facultado a implementar los programas, formalizar los convenios con municipios y/u otras instituciones y/ o áreas de competencia, como así también efectuar las incorporaciones y adecuaciones financieras, contables y presupuestarias y demás diligencias que correspondieren y resulten necesarias para su cumplimiento" (art. 22).
Decreto 71/08	Establecer objetivos sanitarios para controlar la efectividad, eficiencia y eficacia en la APS brindada por el municipio	
<b>Fuente:</b> Elaboración propia en base a Diario El Territorio (3-11-1995), Leyes 4388/07 y 4397/08 y Decreto 71/08.		

<sup>99</sup> En Misiones "siempre los intendentes colaboraron mucho con la salud, con algunos vehículos para trasladar a los profesionales; otros en combustible, otros pagan sueldos (Entrevista personal, 11-9-2006).

<sup>100</sup> El ex Ministro de Salud José Fabio considera que: "no tienen capacidad de gestión los municipios para hacerse cargo, no hay capacidad de gestión. (...) [No] es factible esa transferencia sino le transferís los recursos reales. Una cosa es que vos gires el presupuesto contra el medicamento y otra cosa es que vos tengas el dinero y compres bien y barato, porque haya competencia en la oferta" (Entrevista personal, 12-9-2006).

De la observación de la tabla anterior, cabe comenzar por señalar que la experiencia del FSM solo perduró entre 1992 y 1996. Sin embargo, la idea de transferir fondos al Municipio para que este se encargue de la APS siguió teniendo vigencia. En la década de 2000, el propio ámbito Municipal comenzó a incluir la problemática sanitaria en su agenda de gobierno (ver Capítulo III).

Hasta 2008, el financiamiento de las estructuras sanitarias locales proviene de: a) ingresos municipales; y b) programas nacionales y provinciales. Respecto a estos últimos, son relevantes los destinados a brindar insumos y medicamentos a la propia DS y a mejorar la atención de problemáticas ligadas con el embarazo y la nutrición materna e infantil.

Por lo antedicho, la municipalización de derecho de la APS era un paso necesario para sincerar un servicio que en realidad ya contaba con una alta participación del Gobierno Local de San Pedro. Su implementación:

- I. Comenzó en febrero de 2008, durante la gestión del Gobernador Closs, quien a dos meses de haber asumido concretó la transferencia del mantenimiento básico de escuelas (ver Capítulo IV) y de la APS. En el caso de la salud, el traspaso se realiza con un subsidio mensual directo que destina la Provincia a los municipios. El monto se estima considerando un peso mensual por habitante, según las proyecciones de población (Ley 4397/2007).
- II. Genera inquietudes en torno a la responsabilidad Provincial por los recursos humanos y el mantenimiento de la infraestructura. Se considera que el peso por habitante alcanzaría para mantenimiento elemental y compra de insumos de primera necesidad, sin contabilizar el pago de los recursos humanos y la provisión de otros insumos (Argentina Municipal, 14-3-2008).

La Ley 4388/07 sentó precedente para la municipalización de derecho de la APS y legitimó una situación que ha ocurrido de hecho por lo menos desde principios de la actual década. Con la citada Ley y el Decreto 71/08 la Provincia reconoció legalmente su responsabilidad en el financiamiento de las pequeñas estructuras municipales.<sup>101</sup>

### C. Descentralización

En este apartado analizamos los procesos de transferencia de la gestión sanitaria entre los tres ámbitos de gobierno. Para ello, indagamos: a) las características que en San Pedro asumen los principales programas con financiamiento Nacional; b) el traspaso de la gestión desde la Administración Central hacia el HPA de San Pedro; y c) la relación entre servicio sanitario y participación ciudadana.

#### 1. Programas: financiamiento e injerencia nacional

El objetivo de este acápite es conocer las características que en San Pedro asumen los principales programas con financiamiento Nacional y/o externo en relación a: a) los resultados obtenidos y b) la capacidad de decisión que sobre estos tienen los ámbitos que los ejecutan. Conozcamos sus características generales:

**Tabla 29.** Provincia de Misiones y Municipio San Pedro. Principales programas del subsistema público

<sup>101</sup> Al respecto, el Gobernador Closs destacó que en marzo de 2008 “vamos a girar a por lo menos a seis u ocho municipios los primeros recursos del Programa de Municipalización de la Atención Primaria de la Salud, que tiene siempre la misma lógica, que no es trasladarle la responsabilidad de la salud a los municipios, sino los recursos para el fortalecimiento de elementos que creemos importantes, y que se pueden hacer cargo ustedes (por los intendentes), desde la cercanía (...) La Provincia se hará cargo de todo lo que venía haciéndose cargo hasta ahora, esto que le damos son plus, son adicionales, para que podamos fortalecer cosas que entendemos que son importantes” (Diario Misiones On Line, 20-2-2008).

(1993-2006)			
Programa y año de su creación	Objetivos	Origen	Montos
Remediar (desde 2002)	a) Proveer de medicamentos genéricos en función de la prescripción médica efectuada en CAPs.	Financiado por BID y la Nación. Ejecutado por Provincia y Municipio.	\$ 2.610.531 en 2006.
Plan Nacer (desde 2004)	a) Proveer de equipos e insumos; b) Disminuir la mortalidad y mejorar la salud materna e infantil; c) Promover la participación; d) Mejorar la inclusión y la accesibilidad a los servicios de salud; y e) Fortalecer la capacidad de atención.	Financiado por el Banco Mundial. Ejecutado por Provincia y Municipios.	\$ 11.490.505 en 2006.
Salud Sexual y Procreación Responsable (desde 2003)	a) Entregar anticonceptivos; b) Capacitar y actualizar conocimientos sobre salud sexual y procreación responsable; c) Elaborar sistemas de control de salud, diagnósticos, tratamiento y rehabilitación; d) Asistir técnicamente a las autoridades provinciales; y e) Capacitar equipos de salud.	Financiado por la Nación. Ejecutado por Provincia y Municipios.	S/d
PROMIN (Materno Infantil y Nutrición, 1993-2005)	a) Proveer de medicamentos, leche fortificada e insumos para los programas provinciales de salud reproductiva; b) Financiar áreas obstétricas y neonatológicas; c) Capacitar personal ligado a las actividades del programa; y d) Asistir técnicamente áreas materno-infantiles provinciales.	Financiado por el Banco Mundial. Ejecutado por Provincia y Municipios.	\$ 3.712.608 en 2004 (Totalizó U\$S 250 millones en el lapso 1993-2005)
Médicos de Cabecera (2000-2004)	a) Atender la clínica médica, pediatría, odontología, ginecología y enfermería en consultorios particulares de los médicos en el Hospital; y b) Abastecer de medicamentos a todos los afiliados (para acceder al beneficio se requiere inscripción).	Financiado por la Nación.	S/d
Médicos comunitarios (desde 2004)	a) Otorgar becas a profesionales para asistir establecimientos, según especialidad y normas de atención del Ministerio de Salud de la Nación; b) Prevenir y promover la salud con la participación de la comunidad local; c) Programar con el equipo de salud local; d) Contener familias vulnerables y en situación de riesgo; e) Investigar en áreas de especialización.	Financiado por la Nación. Ejecutado por Provincia.	En 2007, 3 profesionales becados se desempeñaban en el HPA de San Pedro.
Descentralización de la Gestión para la APS (desde 2008)	a) Fortalecer la colaboración y la participación de la Provincia y municipios en procesos de co-gestión y co-responsabilidad social de la salud; b) Planificar, ejecutar y evaluar los servicios de salud; c) Mejorar los indicadores sanitarios en los municipios; d) Efectuar acciones de promoción y prevención de la salud; y e) Promover una mayor articulación de los programas provinciales y nacionales en los municipios.	Financiado por Provincia.	\$ 12.000.000 anuales aproximados.
<b>Fuente:</b> Elaboración propia en base a informantes calificados; Instituto Federal de Asuntos Municipales (2005); CIPPEC (2002) y Ministerio de Salud Pública de Misiones (2007).			

Como puede observarse en la tabla anterior, los programas mencionados: a) comienzan con la crisis social de 2002; b) proveen de insumos, infraestructura y medicamentos; c) persiguen el fortalecimiento de la gestión a nivel de

establecimientos; y d) se financian con recursos de origen Provincial, Nacional e Internacional.<sup>102</sup>

Seguidamente detallamos las especificidades de distintos programas, en función de: a) sus principales resultados en el ámbito Local; y b) la autonomía de decisión.

- I. El programa Remediar brinda medicamentos para la atención de los pacientes. Entre 2002 y agosto de 2008, en Misiones cerca de 578 mil personas recibieron recetas para acceder a los mismos (Ministerio de Salud de la Nación, 2008). En San Pedro:
  - 1) Su mayor logro fue acercar a la población de escasos recursos a la APS. Esto sucede porque la atención médica es requisito para que la población acceda a los remedios.
  - 2) La capacidad de decisión sobre el Programa es relativamente escasa, puesto que no se entregan recursos sino medicamentos. Sin embargo, este aprovisionamiento conllevó a la complementación de hecho con el Plan Nacer, a partir del cual es posible efectuar dos o más estudios durante el embarazo.
- II. El Plan Nacer fue gestado en la Nación como una suerte de “obra social del indigente” que aborda la problemática circunscripta a mujeres embarazadas y/o la nutrición de sus hijos menores de 6 años. Considérese que:
  - 1) Atiende población previamente inscripta en centros asistenciales que poseen servicio de maternidad. En San Pedro el único que posee esta atención es el HPA. Una vez que la paciente realiza la consulta, el centro sanitario factura el servicio al Plan Nacer. La Nación acredita los recursos a la Provincia, que los deriva a cada centro asistencial.<sup>103</sup> En 2006, se transferían desde el orden Federal a la Provincia 12 pesos por inscripto, con los que se abonaba las prestaciones médicas realizadas. Un 50% de estos fondos se destina a cubrir gastos e inversiones del nosocomio y con la otra mitad se estimula la actividad de los médicos mediante incentivos.
  - 2) La capacidad de decisión es importante en relación a otros programas, sobre todo respecto a la distribución de los recursos hacia los médicos:
    - i) El reparto de los fondos depende de criterios de responsabilidad, productividad y calidad de la prestación médica que son determinados en las direcciones del HPA de San Pedro.<sup>104</sup>
    - ii) En el diseño original, el Programa contemplaba su ejecución en establecimientos de los subsistemas estatal y privado. En los hechos, la Provincia focalizó el Plan Nacer a los establecimientos bajo su administración y al grupo de población arriba estipulado, por lo que exceptuó a importantes sectores con problemas de alimentación. Esta decisión implicó una política alimentaria de contención para los niños mayores a 6 años (p.e. abasteciendo los comedores escolares).

---

<sup>102</sup> “Gran parte del financiamiento de la estructura sanitaria provincial (...) está sustentada a través de los programas nacionales (...). Te diría, un porcentaje superior al 50 % de lo que tiene que ver con edificios y lo que tiene que ver con equipamiento está financiado por el orden Nacional. Lo que tiene que ver con insumos no llega a un 50 %, pero hay una influencia muy importante de fondos directos desde la Nación a través de distintos programas. Eso sí o sí, sin esa fuente de financiamiento las posibilidades provinciales son pocas” (Entrevista personal, 31-10-2005).

<sup>103</sup> La Nación transfiere un monto por beneficiario. Tal monto está sujeto a la identificación e inscripción (60%) y al cumplimiento de determinado resultado sanitario (40%).

<sup>104</sup> En 2006 y 2007 hubo denuncias periodísticas sobre la controvertida marcha, falta de transparencia y conflictos en la ejecución del Plan Nacer en Misiones (Diario El Territorio, 9-10-2006 y 31-1-2007).

- III. El Programa Salud Sexual y Procreación Responsable atiende principalmente mujeres en situación social vulnerable (sobre todo adolescentes de bajos recursos). Entre 2003 y fines de 2006, 6100 CAPs y hospitales públicos de todo el país habían atendido cerca de 1900000 usuarias a partir de este Programa. La Provincia recibe desde la Nación insumos para su distribución gratuita y provee material para desarrollar el asesoramiento especializado. En San Pedro:
- 1) Según los médicos y pacientes entrevistados, el Programa ha ampliado las posibilidades de planificación familiar en San Pedro. Esta cuestión es importante en una estructura demográfica joven (ver Tabla 19) que posee una alta natalidad (ver Tabla 27).
  - 2) El margen de adaptación de los insumos provistos desde el orden Nacional es prácticamente nulo. A pesar de ello, los propios funcionarios de la Administración Central acuerdan en que este programa posee un alto nivel de respuesta a las necesidades sociales locales tal como fue diseñado y es ejecutado. Por ende, en este caso la acotada autonomía Provincial no habría ido en desmedro de la efectividad de los resultados del programa.
- IV. El PROMIN es el programa mas antiguo de los aquí presentados. Junto con el de Médicos de Cabecera son los únicos de los considerados en la Tabla 29 que han sido discontinuados. Esencialmente, financió insumos vinculados con la maternidad y la niñez (instrumental, leche en polvo) y capacitó a través de publicaciones especializadas. Cabe puntualizar que el PROMIN:
- 1) Ha tenido una eficacia cuestionada. El mismo promovió la coordinación horizontal -citada en el apartado anterior- y vertical. Sin embargo, esta última cooperación implicaba una adecuación administrativa del Ministerio de Salud Pública de Misiones a fin de cumplir con los requisitos del Programa, condición previa y necesaria para que los equipos técnicos de ambos órdenes desarrollaran una agenda de trabajo.<sup>105</sup>
  - 2) Tuvo una presencia focalizada. La Provincia pretendía extender los beneficios del Programa a todos los centros asistenciales bajo su dirección, de modo de transformarlo una política sectorial universal. No obstante, la Nación priorizó la focalización de la inversión y transfirió los fondos sin una frecuencia determinada, por lo que la Provincia comenzó a financiar el programa con recursos propios.
- V. El Programa Médicos Comunitarios es un sistema de becas con el que se financian los estudios de posgrado en Salud Social y Comunitaria y se apuntala la APS en todo el país. En 2008, Misiones contaba con 194 médicos becados. Considérese que:

---

<sup>105</sup> La coordinación horizontal promovida por programas de origen nacional o externo puede generar mayores costos que beneficios en términos del impacto social de la inversión y gastos realizados. Esta situación es destacada por el ex Ministro de Cultura y Educación (1995-1998) y actual Diputado Provincial por el PJ, Ricardo Biazzi. El mismo advierte que el PROMIN “pudo haber sido un programa muy bueno en términos de búsqueda de condiciones de calidad en los niños y en su calidad nutricional y de relación afectiva con madres, grupo familiar y sectores sin contención. Pero (...) el esfuerzo que significaba para los ministerios, la cantidad de recursos que se destinaban a esos centros materno-infantiles y los pocos que eran desde la perspectiva numérica frente a las grandes demandas sociales (...) Surgía también como una contradicción que se pusiera tanto esfuerzo en esos centros y en lugares tan perfectamente focalizados, cuando con idénticas cantidades de recursos se podría haber producido una extensión de servicios básicos, alimenticios y de relativa buena calidad, en sectores mucho mas extendidos en términos cuantitativos de población marginal (Entrevista personal, 30-10-2006).

1) Este programa ha tenido un importante impacto en la APS, puesto que alivia a la Provincia de los salarios en médicos y posibilita la formación profesional.

2) San Pedro cuenta con tres profesionales becarios, que fueron asignados desde la Nación para desarrollar labores en el HPA. El Ministerio de Salud sólo se limita al seguimiento del trabajo de los mismos y es responsable por el pago de sueldos en las supervisiones, jefaturas y determinadas coordinaciones. Por lo antedicho, la capacidad de decisión Provincial es bastante restringida.

En resumen, los programas descriptos poseen una importante incidencia en la política sanitaria Provincial. Su principal impacto se identifica en materia de: a) insumos para atender problemáticas socialmente sensibles como son fecundidad, natalidad, maternidad y niñez; y b) formación y especialización de recursos humanos. Sin embargo, no se cuestiona su influencia en el direccionamiento y financiamiento de la agenda sanitaria. Funcionarios del Ministerio de Salud Pública, del HPA de San Pedro y del DS acuerdan en que los programas brindan repuestas acertadas a los problemas sanitarios provinciales y locales. No obstante, estos suelen desestimar temas centrales que hacen a la agenda sanitaria Local (p.e. en el Capítulo III mencionamos la violencia familiar y de género y los accidentes en el trabajo agrícola como fenómenos recurrentes e insuficientemente atendidos).

## 2. Autogestión y arancelamiento hospitalario

En este acápite nos interesa abordar el devenir de la autogestión y el arancelamiento hospitalario en San Pedro. Para esto, partimos de la situación local, aunque la enmarcamos en el contexto Provincial y Nacional que la estructura y condiciona. Como resultado de la provincialización de la salud, en Argentina han surgido modelos de transferencia que se diferencian por las entidades hacia las que se descentralizan los servicios. Mientras algunos otorgan un papel más activo a los municipios y transfieren importantes grados de autonomía a éstos y a las unidades hospitalarias, otros son altamente centralizados en el orden Provincial (Cingolani, 2003: 6). Conozcamos los principales hitos y observaciones respecto a Misiones:

<b>Normativa</b>	<b>Principales objetivos</b>	<b>Financiamiento</b>
Hospitales SAMIC <sup>(1)</sup> (Leyes nacionales 17102/67 y 19337/71, derogadas a principios de la década de 1990)	a) Posibilitar un accionar autárquico de los centros de salud mediante su acceso a la personería jurídica; b) Permitir la elaboración de estatuto propio y conducción del establecimiento mediante un Directorio; c) Diversificar fuentes de financiamiento hospitalarias; y d) Posibilitar la participación profesional en ingresos generados.	a) 50 % fondos nacionales; b) 30 % fondos Provinciales; y c) 20 % recaudación propia en función de 4 categorías a pacientes (2 comprendían a cerca de 70% de los mismos, que estaban exentos de aranceles o pagaban abonos mínimos y las otras 2 agrupaban a personas con capacidad de pago o con cobertura de obra social).
Descentralización hospitalaria (Ley Provincial 2925/92)	a) Instrumentar el arancelamiento en los establecimientos sanitarios públicos.	Quedaron excluidas de arancel: a) las prestaciones de protección y promoción de salud, b) la población definida como pobre.
Autogestión hospitalaria (Decreto Nacional 578/93)	a) Habilitar al Hospital como administrador de los fondos recaudados.	Bajo la figura jurídica de autogestión: a) El orden Federal postuló una atención gratuita para la población sin capacidad contributiva, aunque no existe garantía de su real cobertura; b) El nosocomio puede brindar servicios con un arancelamiento diferencial y cobrar por las prestaciones a

		las obras sociales.
Arancelamiento Hospitalario (Ley Provincial 3093/94)	a) Autorizar al Poder Ejecutivo Provincial a arancelar los servicios brindados en los establecimientos sanitarios provinciales cuando se realicen prestaciones a pacientes con cobertura.	"Los fondos que se recauden constituirán recursos propios de cada establecimiento y estarán destinados a atender gastos de funcionamiento, pago de honorarios profesionales y a financiar el fondo de estímulo al personal" (art. 6, Ley 3472/97).
Hospitales Públicos de Autogestión (Ley Provincial 3094/94)	a) Habilitar el sistema de autogestión en los hospitales provinciales.	a) Se faculta al HPA a realizar gastos en insumos para el funcionamiento del nosocomio (art. 17, Ley 3094/94); b) El Municipio de San Pedro también contribuye con 30 litros de gasoil diarios -equivalentes a 2000 pesos corrientes y mensuales en marzo de 2008.
<b>Fuente:</b> Elaboración propia en base a Repetto (2001: 9-10); Contreras y Radunsky (2001: 8) y Stolkiner (2001:5-6).		
<b>Nota:</b> (*) La sigla SAMIC significa Servicios de Atención Médica Integral para la Comunidad.		

Como se observa en la tabla anterior, la autogestión hospitalaria es un modelo implementado años antes de la descentralización de servicios iniciada en 1967 y profundizada en la de 1990 (ver Capítulo II).<sup>106</sup> En una estructura sanitaria Provincial que no conoció una transferencia de establecimientos desde el orden Federal, la autogestión fue una de las principales pautas con las que este orden influyó en la política sanitaria Provincial.<sup>107</sup> En especial, cabe destacar que la autogestión fomenta:

- I. La racionalización económica para transformar la prestación sanitaria en una "empresa social eficiente" (Pfr. Stolkiner, 2001: 6). Esto se caracterizó:
  - 1) En términos funcionales, por la posibilidad de cobrar algunas de las prestaciones realizadas en los hospitales SAMIC, como el de Eldorado. Este fue uno de los cinco establecimientos con los que la Nación comenzó la experiencia SAMIC que perduró entre 1971 y principios de la década de 1990. Ello es relevante dado que hasta inicios de 2008 el servicio de salud pública de San Pedro dependió jerárquicamente del nosocomio de Eldorado (ver estructura sanitaria en Tabla 25).
  - 2) En términos financieros, por la fluctuación en la asignación de recursos nacionales hacia los hospitales SAMIC (Ibidem, 2001: 4) y su complementación con recursos de la Provincia. En el caso de los HPA, ésta no destina fondos para gastos imprevistos en limpieza o remedios.
- II. El arancelamiento de las prestaciones hospitalarias para los pacientes con capacidad contributiva y/o con cobertura médico-asistencial. El mismo:
  - 1) Constituye una práctica conocida por los pacientes de los hospitales provinciales.
  - 2) Implica el abono por prestación. Esta situación es poco habitual en áreas con población carenciada. Sólo 30% de los pacientes del HPA Eldorado pagan por su atención y en San Pedro esa participación posiblemente sea menor. Para muchas personas, el pago de un bono es económicamente

<sup>106</sup> El modelo de HPA constituye "una propuesta global del Banco Mundial para los países en desarrollo, antes que un producto elaborado en función de las particularidades locales. Más allá de la interpretación de los sectores involucrados, sí es claro el importante rol que jugaron los organismos internacionales de crédito en la transformación del sector salud en su conjunto" (Repetto, 2001: 35).

<sup>107</sup> El HPA de San Pedro "siempre fue provincial. [La descentralización] no ha tenido impacto. Lo único que ha sido importante para el hospital fue La Ley de Arancelamiento que nos permite generar recursos y contar con ellos, para hacer las compras de lo que necesitamos y eso es parte de la descentralización. Pero en realidad yo no lo llamaría descentralización, si no que sería arancelar el hospital nada más y manejamos los recursos de acuerdo a las necesidades" (Entrevista personal, 30-8-2005).



imposible, aunque se trate de pequeñas sumas de dinero.<sup>108</sup> Entre estas, los más pobres incluso dependen de la entrega de medicamentos, puesto que no poseen siquiera capacidad adquisitiva para comprarlos en el mercado.

3) Está dirigido a recuperar la inversión que el subsistema público realiza en pacientes que cuentan con cobertura de obras sociales, aseguradoras de riesgo de trabajo o mutuales pero que acuden al HPA debido a que la clínica privada de San Pedro posee dificultades para satisfacer la demanda. Desde la propia Dirección del HPA se asegura que el cobro por prestaciones se realiza a este grupo de personas, mientras que los pacientes sin cobertura son atendidos gratuitamente y se les provee de medicamentos de acuerdo a la disponibilidad de recursos e insumos.

III. Heterogeneidad de resultados, dependiendo de la administración de cada nosocomio y de las condiciones socio-económicas del área en donde se ubica. En el HPA de San Pedro, la autogestión mejoró la disponibilidad de fondos para el funcionamiento, fundamentalmente debido a que:

i) Implicó una mejora en las condiciones de desenvolvimiento de la actividad en el nosocomio, puesto que este pudo generar ingresos para complementar los provenientes vía programas o Administración Central.

ii) Posibilitó la celebración de contratos para la asistencia de afiliados con la casi totalidad de las Aseguradoras de Riesgo de Trabajo con presencia en el área. Estos permiten generar recursos adicionales a los aportados por la Provincia o por la Nación -a través de distintos programas- a través de los que se realizan compras en laboratorios, droguerías o farmacias.

IV. Una administración definida como “gestión delegada” (MSAS, 1996: 57-58, citado en Repetto, 2001: 27). Sin embargo, mientras los trabajadores del HPA de San Pedro se responsabilizan de su funcionamiento y de parte de su financiamiento, no disponen de la posibilidad de elegir al Director. El nombramiento del mismo es decidido por el propio Ministro de Salud Pública, considerando usualmente más las afinidades partidarias que la idoneidad para ejercer el cargo.<sup>109</sup> Por ende, existe una desconcentración de funciones desde la Administración Central hacia los establecimientos sanitarios, aunque no habría una democratización de la toma de decisiones.

En suma, la autogestión parece no ser una solución integral al problema de la atención y el financiamiento hospitalario en el subsistema público de San Pedro. Pues, las posibilidades que brinda en un contexto socio-sanitario crítico suelen ser limitadas. Incluso, desde la propia Administración Central se cuestiona la pervivencia de este modelo. Esto sucede porque en Misiones y en San Pedro no existe una demanda que solvente por sí sola el HPA. Por lo tanto, siguen siendo vitales para el funcionamiento

---

<sup>108</sup> En general, existen “quejas de la población de que a veces se le quiere cobrar, aunque sea 5 pesos y eso es lo que antes eran bonos colaboración. Era blanquear una realidad. La gente cuando puede colabora. El problema es que en el momento de crisis, lógicamente 2 pesos, 3 pesos le costaba y protestó mucho (Entrevista personal, 12-9-2006).

<sup>109</sup> Un funcionario del HPA refleja esta situación: “En el traspaso de la Nación a la Provincia se politizó mucho las designaciones (...) mas en educación que en salud. Hasta ahora, independientemente de qué Gobierno Provincial haya, el Gobierno Provincial lo usa mucho mas políticamente que antes el Gobierno Nacional (...) Son profesionales médicos todos los que están contratados. Pero sí en designar los directores [se ha] tenido en cuenta la militancia política y a veces son presionados [para integrar listas oficialistas en la Provincia o en el Municipio] (Entrevista personal, 29-8-2005). Un funcionario de la Administración Central sostiene una posición similar respecto a la elección de cargos directivos: “es una designación política, son cargos políticos desde hace muchos años y desde que yo tengo conocimiento, la designación de las direcciones de hospitales de zonas sanitarias son tomados como cargos políticos” (Entrevista personal, 31-10-2006).

del HPA de San Pedro, el financiamiento a) directo -en personal, infraestructura, mantenimiento-; e b) indirecto, a partir de los transitorios programas nacionales y provinciales que capacitan y entregan medicamentos e insumos.

### *3. Expansión del servicio de salud y participación ciudadana*

En este acápite abordamos la relación entre servicio sanitario y participación ciudadana. En San Pedro, el “desborde” que la alta demanda genera es un hecho reconocido por profesionales y pacientes. Identificamos dos acciones directas de participación mediante reclamo, una interna y otra externa al sistema sanitario:

- I. El libro de quejas del HPA:
  - 1) Es una herramienta que precede a las legislaciones de autogestión hospitalaria (2925/92, 3093 y 3094/94). Sin embargo, ha comenzado a ser empleado por más personas en los últimos años.
  - 2) Es utilizado ocasionalmente por los pacientes, debido a que pueden tratarse de personas analfabetas, semi-analfabetas o no habituadas a realizar reclamos formales como medio de exponer una disconformidad.
  - 3) Suele contener reclamos referidos a problemas coyunturales como la calidad de la atención médica, la falta de medicamentos, los escasos turnos y/o las largas esperas. En cambio, no se registran críticas que focalicen en los problemas estructurales del subsistema público.
- II. El Honorable Concejo deliberante Local. Sus legisladores recopilan las denuncias efectuadas por los vecinos -sobre todo respecto a la calidad de la atención en los CAPs- y las presentan ante las autoridades sanitarias. En el centro de los reclamos canalizados por esta vía se halla una solicitud por transparencia respecto a la entrega de insumos, medicamentos y a la calidad de atención.

En San Pedro, un importante hito que propició la participación fue la crisis socio-sanitaria de principios y mediados de la década pasada, sobre la que nos referimos al final del acápite de demografía y salud. A una década de la citada situación:

- I. La expansión de la cobertura de la APS viene acompañada de un proceso de aprendizaje y transmisión de experiencias referidas a la salud con el que cuenta la población local. Al respecto, cabe especificar que:
  - 1) La ampliación de la APS funcionaría catalizando una concientización paulatina de la comunidad sobre el derecho a la salud, puesto que las relaciones cotidianas con los médicos podrían estar generando un mayor conocimiento e involucramiento respecto a los escenarios socio-sanitarios. Sin embargo, en un contexto de “desborde” es difícil que ello suceda con frecuencia.
  - 2) Tal situación alienta la demanda de los pacientes por profesionales, sobre todo para que estos concurren diariamente a los CAPs del interior departamental, incluso para que se incorporen algunos especialistas (enfermeras, odontólogos).
- II. El Municipio tiende a cumplir un rol cada vez más central en la APS. El ciudadano reconoce esto y reclama ante el Gobierno Local lo que antes hubiera solicitado a la Provincia. Particularmente, considérese que:
  - 1) La municipalización de la salud es difícil de retrotraer porque, por un lado, la comunidad reconoce y es usuaria de la APS. Por otro, existe una relación de vecindad entre funcionarios y votantes que dificultaría decisiones municipales tendientes a recortar servicios y beneficios ya otorgados.

2) Desde la Provincia se posee una posición ambigua respecto a la municipalización de la APS:

i) Por un lado, se considera que esta delegación no implica desligarse de la salud pública (Diario Misiones On Line, 28-1-2008).

ii) Por otro, también se entiende que la sociedad puede participar en acciones de promoción y prevención de la salud a través de los gobiernos locales (ibidem).

En esta posición se infieren coincidencias con el discurso de la descentralización promovida en la década de 1990, donde la apelación a la participación ciudadana solía enmascarar el subsidio directo que la población con sus recursos y trabajo efectúa a los servicios públicos.<sup>110</sup>

En síntesis, el incremento de la participación ciudadana en el sistema sanitario no suele lograrse exclusivamente por vía legislativa, aunque esto no significa desconocer algunas determinaciones de índole político-institucional.<sup>111</sup> Más bien, el involucramiento de la población se desarrollaría fundamentalmente a partir de su necesidad puntual de resolver problemas de salud.

#### *D. Conclusiones*

En Misiones el Estado Federal no descentralizó estructuras sanitarias hacia la Provincia, aunque desde la década de 1990 ha marcado tendencias (resumidas en legislaciones relativas a autogestión y arancelamiento) que impusieron modos de gestionar la salud en dicho orden. En San Pedro, la cobertura de los servicios sanitarios ha mejorado si se toma como referencia las últimas dos décadas. En este escenario han jugado decididamente a favor la distribución de establecimientos pertenecientes a la estructura sanitaria Provincial en ámbitos rurales, cuyo funcionamiento es apuntalado por el drenaje de recursos vía programas nacionales.

Como en el caso de la educación, los programas extra-jurisdiccionales permiten obtener recursos fundamentales en áreas claves como insumos, medicamentos, pagos por prestación, infraestructura y capacitación. El orden Nacional impregna con su agenda la política sanitaria Subnacional, al condicionar su financiamiento a la situación fiscal Federal, a la existencia de créditos con organismos multilaterales y al cumplimiento de los lineamientos estipulados en los distintos programas. En contraparte, la Provincia tiene a su cargo aspectos críticos, controversiales y corrientes del sistema tales como la gestión administrativa, el mantenimiento cotidiano de nosocomios, el personal y sus salarios.

La relación Nación-Provincia recién planteada influye en la política de este último orden hacia los municipios. Hemos observado que sobre todo en la última década hubo una ampliación de la cobertura de la APS. Sin embargo, desde la propia Administración Central se reconoce que los CAPs están lejos de cumplir con su función, que es prevenir enfermedades de forma eficiente. Ello ocurre a pesar de que la existencia de recursos humanos y materiales que son provistos mediante los

---

<sup>110</sup> En un análisis sobre las políticas alimentarias, Aguirre (2005: 244) destaca que la “participación declamada en la letra de los programas, rara vez cuenta con instancias institucionales (...) en el diseño que permitan a la comunidad canalizar su actividad. Antes bien la forma que ha adoptado se asemeja al viejo concepto de desarrollo de la comunidad (...) donde el gobierno provee los lineamientos técnicos y la comunidad la fuerza de trabajo”.

<sup>111</sup> “A veces esa estructuración macro tiene cierto grado de injerencia. Impide algunos avances, dificulta algunos avances o favorecen algunos avances. De repente, puede llegar a haber de vez en cuando alguna indicación dependiendo de quien esta manejando los avatares políticos del ministerio (...): “tratá de no hacer convenios del ámbito de tal que es de la oposición”. Puede llegar a partidarias, diferencias políticas pueden llegar a darse” (Entrevista personal, 31-10-2005).

programas nacionales suelen calificarse como suficientes. La transferencia de la APS sucedió de facto, cuando el Municipio creó el DS en 2002. No obstante, la delegación de derecho que se ha impulsado en 2008 termina de responsabilizar al Municipio por la APS ante la sociedad. A pesar del financiamiento Provincial comprometido en esta medida, se abren interrogantes en torno a la posibilidad de que sea finalmente el Gobierno Local con sus propios recursos quien deba asistir una problemática socio-sanitaria compleja por su magnitud y diversidad. Considerando lo anterior y los difíciles escenarios socio-sanitarios descritos, ¿Qué orden será responsable por la salud pública ante una crisis sanitaria local?

## **VI. Reflexiones finales: es necesario construir autonomía de gobierno**

La presente investigación ha intentado responder a las preguntas formuladas al principio del Capítulo I. Seguidamente exponemos nuestras principales ideas al respecto:

*¿Las relaciones fiscales efectivas otorgan a los municipios capacidad financiera para decidir sobre su agenda de políticas públicas?* De acuerdo a la experiencia de San Pedro consideramos que no. Mientras los recursos de origen jurisdiccional tienden a perder participación en el total se asiste a un incremento de las responsabilidades locales (salud, educación y desarrollo rural). El hecho de que la Provincia otorgue al Gobierno Local 500 pesos anuales y corrientes de 2008 por establecimiento escolar y 1 peso mensual por habitante en concepto de APS es un avance ante el histórico rol subsidiario que ha tenido el Municipio en la estructura Subnacional presente en San Pedro. Sin embargo, no es suficiente y medidas como las citadas pueden ser engañosas. Es insuficiente porque los problemas de infraestructura y recursos humanos son habituales y estructurales en un área con alto crecimiento demográfico y graves carencias sociales. Puede ser una encrucijada porque en un contexto de nuevas y constantes demandas sociales hacia el Municipio, el límite entre sus responsabilidades y las de la Provincia y la Nación aparece incierto, difuso y variable. Entendemos que esta situación atenta sobre todo contra la gobernabilidad Local, porque es el ámbito más próximo con el que los vecinos cuentan para canalizar sus inquietudes y demandas.

*¿Cómo han operado los procesos de descentralización de la gestión pública en una Provincia con escasa cantidad relativa de establecimientos educativos y sanitarios nacionales?* Desde la década de 1990, en Misiones el Estado Federal transfirió hacia la Provincia solo 90 establecimientos educativos y no descentralizó estructuras sanitarias. No obstante, ha marcado tendencias resumidas en legislaciones relativas a la estructura y currícula de la enseñanza formal y a la autogestión y arancelamiento hospitalarios que impusieron modos y ritmos de gestión a la Provincia. En el ámbito Local la descentralización parecería haber quedado reducida a un cambio del orden que gestiona -la educación primaria y secundaria, la salud-. En los ámbitos rurales de San Pedro, donde la presencia histórica del orden Federal fue limitado, el impacto de la transferencia de servicios podría ser menor al registrado en las principales áreas urbanas de Argentina y Misiones. En dichas áreas rurales, más que una descentralización, ocurrió una descentralización de facto. En efecto, se trataría de una transferencia de funciones, dirigida más desde el ámbito Provincial que desde el Nacional y propiciada por la ausencia y/o retiro del primer orden de sus responsabilidades tradicionales (salud, educación y producción). La consecuencia de este proceso es la revalorización del rol Municipal en políticas asistencialistas, educativas, sanitarias y de desarrollo.

*¿Cómo influye la estructura político-institucional en la gestión de Gobierno Local?* En cualquier sistema Federal las relaciones inter-gubernamentales se basan en el reconocimiento permanente de la autoridad Nacional. En la base de estas relaciones debemos incluir a la cooperación vertical, lo que en la práctica significa construir y reconstruir la confianza -de ahí la etimología de federalismo- entre los actores de los distintos ámbitos de gobierno. La autoridad Nacional se deslegitima si existen grandes distancias entre los planteos político-legislativos y las realidades concretas y cotidianas de cada día. Es esto lo que sucede en la relación Nación-Provincia que hemos analizado. El orden Federal aparece como actor diseñador y orientador de política

pública educativa y sanitaria, aunque sin definir (deliberada o accidentalmente) una distribución precisa y equilibrada de responsabilidades, capacidades y recursos entre los distintos ordenes. Esta indefinición produce “corto-circuitos” en la coordinación vertical. Y la indeterminación conlleva a la discrecionalidad en la provisión de recursos, al solapamiento de funciones entre órdenes y entre dependencias del mismo ámbito y a la descarga de responsabilidades hacia la comunidad bajo la fórmula de la participación ciudadana. La relación Nación-Provincia recién planteada influye en la política de este último orden hacia los municipios. Incluso, podríamos argumentar que la Provincia impone a sus municipios las formas de relacionamiento inter-jurisdiccional que mantiene con la Nación. Esto puede observarse respecto a las limitaciones legislativas y fiscales de la Coparticipación Municipal contemporánea y al uso arbitrario de fondos provinciales para focalizar recursos más en razón al calendario político-electoral que a una agenda pública consensuada entre los distintos actores. En el caso de los servicios educativos y sanitarios, si bien la responsabilidad central sigue siendo Provincial, la delegación de facto es histórica, mientras que la transferencia de derecho impulsada en 2008 en materia educativa y sanitaria lleva a licuar responsabilidades y a colocar al Municipio como co-garante por tales servicios ante la sociedad, aunque éste no cuenta con los recursos para hacer frente a nuevos compromisos.

*¿Cuáles son las particularidades de la descentralización registrada en San Pedro en relación a los preceptos teóricos y discursos políticos que la sustentan como una alternativa de gestión?* Hace más de tres décadas el último Gobierno de facto del Siglo XX en Argentina explicitaba que era necesario devolver las potestades cercenadas en materia educativa y sanitaria a las provincias, puesto que éstas podrían llevar adelante la gestión de forma más eficiente. La realidad fue diferente. Sin embargo, a principios de Siglo XXI la Provincia emplea discursos similares para justificar la transferencia de responsabilidades hacia el ámbito Municipal. Es aquí donde nos planteamos si realmente el discurso descentralizador neoliberal (fiscalista) de la década de 1990 ha sido enterrado o si mas bien pervive en las acciones gubernamentales concretas. Además, la tendencia hacia un mayor involucramiento Local en materias que tradicionalmente le eran ajenas (salud, educación, producción) es evidente desde la crisis de 2001-2002. Esta propensión se ha desarrollado sin mayores conflictos sociales locales hasta 2008. Sin embargo, habrá que analizar la capacidad financiera e institucional Municipal en situaciones de tensión ante probables dificultades económico-fiscales.

*¿Cómo pensar la autonomía municipal?* Entendemos que en un ámbito de gobierno, la autonomía es directamente proporcional a la capacidad de generar recursos propios y constantes. En San Pedro, el incremento coyuntural y oscilante de los fondos extra-jurisdiccionales, por convenios e ingresos de capital estaría condicionando la autonomía política y financiera si por esta entendemos a la potestad de un municipio para regir intereses particulares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio. Si definimos la autonomía como la capacidad de tomar decisiones en la agenda pública Local, se puede considerar que las posibilidades de acción son limitadas. En cambio, si adscribimos a la idea de combinación de dependencias e independencias que son propias a las relaciones del ámbito Municipal con la Provincia y la Nación es posible encontrar potencialidades para la ampliación de la autonomía. A partir de esta perspectiva puede pensarse que el Municipio podría encontrar formas de autonomía que se traduzcan en una mayor adecuación de su agenda de gobierno a las necesidades sociales locales en los intersticios de la inter-dependencia con los otros ordenes y en la capacidad de aprovechar las acciones (básicamente, financiamiento vía

programas) propuestas por aquellos para delegar responsabilidades acompañadas de recursos. En tal sentido, el financiamiento vía programas podría entenderse como una posibilidad de construir una agenda pública que dependa un poco de distintos actores (ministerios, ámbitos) y no solo de alguno en particular. Esta situación contribuiría a “estabilizar” los presupuestos, puesto que las oportunidades de conseguir financiamiento son múltiples y sus fuentes variables. Consideramos que aquí están las posibilidades concretas para construir una agenda Local más autónoma en el escenario contemporáneo.

Como era de esperar, la respuesta a estas preguntas ha despertado nuevas inquietudes, las cuales se han ido modificando en la medida que avanzábamos con la investigación. Entre tales interrogantes aparecen insistentemente conceptos tales como democracia, idiosincrasia político-partidaria y federalismo coercitivo. Estos y otros aspectos son los que intentaremos develar en futuras investigaciones.

## **Siglas**

ANPCyT: Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica  
APS: Atención Primaria de Salud  
ASAP: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública  
ATN: Aportes del Tesoro Nacional  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo  
BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento  
BOGAR: Bonos Garantizados del Gobierno Argentino  
CAP: Centro de Atención Primaria  
CEAL: Centro Editor de América Latina  
CECE: Centro de Estudios para el Cambio Estructural  
CEFED: Centro de Estudios Federales  
CEFID-AR: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo Argentino  
CEMIS: Certificados de Cancelación de Deudas de la Provincia de Misiones  
CEPAL/GTZ: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit  
CEUR: Centro de Estudios Urbanos y Regionales/CONICET  
CGE: Consejo General de Educación  
CICTE: Comedores Infantiles, comunitarios y de la tercera edad  
CICCUS: Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad  
CIEPP: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas  
CIPPEC: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento  
CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo  
CMS: Consejo Municipal de Salud  
CNP: Censo Nacional de Población  
COFESA: Consejo Federal de Salud  
CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas  
DDR: Dirección de Desarrollo Rural del Municipio San Pedro  
DEIS: Dirección de Estadística e Información en Salud  
DGR: Dirección General de Rentas de Misiones  
DINIECE: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa  
DPV: Dirección Provincial de Vialidad  
DS: Departamento de Salud  
EAPs: explotaciones agropecuarias  
EGB: Educación General Básica  
EMETA: Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnica Agropecuaria  
FFyL: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires  
FHyCS-UNAM: Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones



FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola  
FIEL: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas  
FLACSO: Facultad Latinoamericana de Estudios Sociales  
FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda  
FPV: Frente para la Victoria  
FSM: Fondo Sanitario Municipal  
HPA: Hospital Público de Autogestión  
IEA: Institutos de Enseñanza Agropecuaria  
IERAL: Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana  
IIED: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo  
INAP: Instituto Nacional de la Administración Pública  
INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos  
INEGI: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática  
INE/SEMARNAT: Instituto Nacional de Ecología/ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
IPEC: Instituto Provincial de Estadística y Censos  
IPRODHA: Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional  
INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria  
LALCEC: Liga Argentina de Lucha contra el Cáncer  
LFE: Ley Federal de Educación  
MAyP: Ministerio del Agro y la Producción  
MBS: Ministerio de Bienestar Social, la Mujer y la Juventud  
MCyE: Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de Misiones  
MCyEN: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación  
MDS: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación  
MECyT: Ministerio de Educación, Ciencia y Técnica de la Nación  
MSAS: Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación  
NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas  
PA: programas de Seguridad Alimentaria “el hambre más urgente”  
PAS: Programa de Acción Solidaria  
PBI: Producto Bruto Interno  
PERT: Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales  
PDM: Programa de Desarrollo Municipal  
PI: Partido Intransigente  
PICT: Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica  
PJ: Partido Justicialista  
PNBE: Programa Nacional de Becas Estudiantiles  
POSOCO: Programa Nacional de Políticas Sociales Comunitarias  
PRISE: Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educativo  
PRODyMES: Programa de Descentralización y Modernización de la Enseñanza Secundaria  
PROMIN: Programa Materno Infantil y Nutrición

PROMSE: Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo  
PSE: Plan Social Educativo  
PVI: Pensión a la vejez y la invalidez  
SAGPyA: Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación.  
SAMIC: Servicios de Atención Médica Integral para la Comunidad  
SIPM: sistema de índices de precios mayoristas  
SPEPM: Servicio Provincial de Educación Privada de Misiones  
TBM: Tasa Bruta de Mortalidad  
TBMi: Tasa Bruta de Migración  
TBN: Tasa Bruta de Natalidad  
TCMA: Tasa de Crecimiento Medio Anual  
TCN: Tasa de Crecimiento Neto  
TOP: ntro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública  
TTP: Trayectos Técnicos Profesionales  
UBA: Universidad de Buenos Aires  
UBACyT: Universidad de Buenos Aires Ciencia y Técnica  
UCR: Unión Cívica Radical  
UCRI: Unión Cívica Radical intransigente  
UGL: Unidades de Gestión Local  
UNC: Universidad Nacional de Córdoba  
UNL: Universidad Nacional del Litoral  
UNLP: Universidad Nacional de La Plata  
USCEPP: Unidad Sectorial de Coordinación y Ejecución de Programas y Proyectos Especiales

## **Bibliografía**

1. Abalos, María Gabriela (2003). “El régimen municipal argentino después de la reforma nacional de 1994”. *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas- Universidad Nacional Autónoma de México, n. 8, México.
2. Agnew, John (2001). *Regions in Revolt, Progress in Human Geography*: 25-1: 103-110.
3. Aguilar Villanueva, Luís (1993). “Estudio Introductorio”. En: Aguilar Villanueva, L. (editor), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa, México, pp. 15-71.
4. Aguirre, Patricia (2005). *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen*. CIEPP-Miño y Dávila, Buenos Aires.
5. Almansi, Florencia; Clemente, Adriana y Urquiza, Gastón (2004). “Autonomía y gestión del gobierno municipal. El caso de la Municipalidad de San Fernando”. En: Clemente, A. y Smulovitz, C. (comp.) *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, IIED, Buenos Aires.
6. Alvares Affonso, Roberto (2000). “Descentralização, desenvolvimento local e crise da Federação no Brasil”. *Proyecto Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina*, CEPAL/GTZ, Santiago.

7. Argentina Municipal (2007). "Misiones: Nuevo escándalo en la comuna de San Vicente". Disponible en: [http://www.argentinamunicipal.com.ar/despachos.asp?cod\\_Des=5352&id\\_seccion=62](http://www.argentinamunicipal.com.ar/despachos.asp?cod_Des=5352&id_seccion=62), 10-1-2007.
8. Argentina Municipal (2008). La municipalización puede agravar las carencias de los centros de salud misioneros. Disponible en: [www.argentinamunicipal.com.ar/despachos.asp?cod\\_Des=10374&ID\\_Seccion=62-29k](http://www.argentinamunicipal.com.ar/despachos.asp?cod_Des=10374&ID_Seccion=62-29k), 14-3-2008.
9. Arlia, Alejandro (2007). "Mitos y verdades sobre la discrecionalidad en la relación Nación-Provincias". *Discrecionalidad*, Centro de Estudios Federales. Disponible en: [www.cefed.org.ar](http://www.cefed.org.ar), 5-10-2007.
10. ASAP (2006). "Estadísticas Fiscales Argentinas". [www.asap.org.ar](http://www.asap.org.ar) (3-9-2006).
11. Assies, Willem (2000). "La descentralización en perspectiva". Centro de Estudios Rurales. El Colegio de Michoacán, México.
12. Baranger, Denis; Schiavoni, Gabriela (2003). Censo de ocupantes de tierras privadas en Misiones. Informe Final. FHyCS-UNAM, Posadas.
13. Biazzzi, Ricardo (2007). Proyecto de elevación del porcentaje del presupuesto destinado a la coparticipación municipal, n. 29261, Cámara de Representantes, 16-2-2007.
14. Bisang, Roberto y Cetrángolo, Oscar (1998). "Descentralización de los servicios de salud en Argentina". En: Di Gropello, Emanuela y Cominetti, Rosella (comp), *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. CEPAL, Santiago.
15. Bou i Novensá, Marc (2005). "El federalismo argentino: aproximación teórica y desempeño institucional". Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya 10, pp. 1-19.
16. Carrión, Fernando (2004). "La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa". *Programa Descentralización del Estado y Desarrollo*. Universidad de Alcalá de Henares, [www.descentralizacion.net](http://www.descentralizacion.net), 20-12-05.
17. Castells, Antoni (1999). "Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal". Gestión y Política Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas: 2 (IIº semestre), México.
18. Castells, Manuel (1998). "Hacia el estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información", Seminario Sociedad y reforma del estado. Ministerio de Administração Federal e Reforma Do Estado. São Paulo, 26-28 de marzo.
19. Cavarozzi, Marcelo (2005). "Experiencias Municipales y Provinciales en la Gestión del Desarrollo Rural". SAGPyA-Gobierno de Italia-FIDA-BID, Buenos Aires.
20. Cetrángolo, Oscar y Devoto, Florencia (2002). "Organización de la salud en argentina y equidad. Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual". *Regional Consultation on Policy Tools: Equity in Population Health*, Toronto, 17 de junio.
21. Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (1995). "El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Primera parte: Antecedentes de la Ley 23548". *Serie Estudios CECE*, n° 9, Buenos Aires, pp. 11-23.
22. Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (1996). "El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Segunda parte: Desde la Ley 23548 hasta la actualidad". *Serie Estudios CECE*, n° 10, Buenos Aires, pp. 25-62.
23. Cetrángolo, Oscar; Jiménez, Juan Pablo y Vega, Daniel (1997). "Aportes del Tesoro Nacional. Discrecionalidad en la relación financiera entre la Nación y las provincias". *Serie Estudios CECE*, n° 21, Buenos Aires, pp. 137-187.
24. Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2004). "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina". *Revista de la CEPAL*, n° 84, Santiago, pp. 117-134.

25. Cingolani, Mónica (2003). “Descentralización de políticas sociales: ¿nueva institucionalidad social? Un análisis de la coordinación intergubernamental en sistemas descentralizados”. *II Congreso Argentino de Administración Pública*, UNC, Córdoba.
26. CIPPEC (2002). Diagnóstico e investigación del sistema sanitario de la Nación Argentina. Área de Política de Salud, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.cippec.org/espanol/salud/archivos/Diagnostico%20e%20investigacion%20del%20sistema%20sanitario%20de%20la%20Nacion%20Argentina.pdf>.
27. CIPPEC (2003a). Estudio comparado sobre El estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas. Proyecto Las Provincias Educativas. Documento de trabajo, inédito.
28. CIPPEC (2003b). Análisis fiscal de los servicios descentralizados de educación y de salud en Argentina. Área de Política de Salud, Buenos Aires. Disponible en: <http://cippec.org/nuevo/pics/Analisis%20Fiscal%20de%20los%20Servicios%20Descentralizados>.
29. CIPPEC (2005). Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación. Serie Políticas Públicas, n. 8, Buenos Aires.
30. CIPPEC (2007). Monitoreo de la Ley de Financiamiento educativo. Informe anual. Período Abril 2006-Abril 2007, Buenos Aires.
31. Ciudad Política (2007). “Diccionario de Ciencia Política”, Ciudad Política - Portal de Ciencias Políticas, 24-10-2007.
32. CGE (2007). Misión del Consejo General de Educación. Disponible en: <http://www.cgepm.gov.ar/institucional/misioncge.asp>.
33. Cominetti, Rosella y Di Gropello, Emanuela (1998). “Descentralización de la educación y la salud: Un análisis comparativo”. En: Di Gropello, Emanuela y Cominetti, Rosella (comp) *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. CEPAL, Santiago.
34. Contreras, Adela y Randusky, Paulina (2001). “Modificaciones en el trabajo de Atención Primaria de la Salud y subjetividad de sus trabajadores en el marco de la Reforma del Sector Salud: Estudio de caso (Eldorado, Provincia de Misiones)”. *5º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, ASET, Buenos Aires, 1 a 3 de agosto.
35. Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana (1999). “Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa.” *Desarrollo Económico*, Vol. 39, n. 154 (Jul-Sep, 1999), Buenos Aires, pp. 195-212.
36. Delich, Francisco (2003). “Desigualdad regional y descentralización en los estados federales”. Programa Descentralización del Estado y Desarrollo. Universidad de Alcalá de Henares, [www.descentralizacion.net](http://www.descentralizacion.net), 20-12-05.
37. Diario El Territorio (1994). “Advierten sobre ódeterioro de salud”. Posadas, 20-5-1994.
38. Diario El Territorio (1994). “Hospital de San Pedro no se encuentra en estado de abandono”. Posadas, 31-5-1994.
39. Diario El Territorio (1995). “La desnutrición infantil, problema vigente en San Pedro”. Posadas, 16-2-1995.
40. Diario El Territorio (1995). “Desnutrición y oligofrenia cultural”. Sección Norte. Posadas, 12-3-1995.
41. Diario El Territorio (1995). “Una burla a la salud”. Sección Norte, Posadas, 3-11-1995.
42. Diario El Territorio (1995). “Carencias en San Pedro”. Posadas, 4-11-1995.
43. Diario El Territorio (2006). “El gobierno nacional modificó la coparticipación para Misiones”. Posadas, 27-5-2006.
44. Diario El Territorio (2006). “La distribución del incentivo del Plan Nacer es arbitraria”. Disponible en: <http://www.territorioidigital.com/nota.aspx?c=7010766787416298&r=1>, 9-10-2006.

45. Diario El Territorio (2007) "El Gobierno adeuda más de 700 mil pesos a dos municipios". Disponible en: <http://www.territorioidigital.com/nota.aspx?c=7776087838344461&r=1>, 5-1-2007.
46. Diario El Territorio (2007). "Ya comenzó el festival de obras públicas del último año de Rovira". Disponible en: <http://www.territorioidigital.com/nota.aspx?c=4650020106771968>, 7-1-2007.
47. Diario El Territorio (2007). "Detectan más irregularidades en el Plan Nacer misionero". Disponible en: <http://www.territorioidigital.com/nota.aspx?c=1072934424841909&r=1>, 31-1-2007.
48. Diario El Territorio (2007). "Melgarejo terminó preso tras intentar tomar la Municipalidad por la fuerza". Disponible en: <http://www.territorioidigital.com/nota.aspx?c=8067359205108817&r=1>, 12-7-2007.
49. Diario El Territorio (2007). "Dudoso pase de Wolfart a las filas oficialistas". Disponible en: <http://www.territorioidigital.com/nota.aspx?c=8729509402530199>, 2-9-2007.
50. Diario El Territorio (2007). "Misiones es la que más aumentó su presión tributaria". Disponible en: <http://www.territorioidigital.com/nota.aspx?c=2059766641751894>, 19-9-2007.
51. Diario El Territorio (2007). "Rovira empezó a darle plata a los municipios amigos para la campaña". Disponible en: <http://www.territorioidigital.com/nota.aspx?c=3634910480020541>, 30-9-2007.
52. Diario Línea Capital (2008). "Vecinos de Iguazú piden la intervención nacional al Municipio". Disponible en: <http://www.lineacapital.com.ar/?noticia=37833>, 2-6-2008.
53. Diario Misiones On Line (2008). "Misiones tiene nuevo mapa sanitario con vista a la municipalización de la salud". Disponible en: <http://www.misionesonline.net/paginas/detalle2.php?db=noticias2007&id=106886>, 28-1-2008.
54. Diario Misiones On Line (2008). "La descentralización también alcanzará a servicios educativos". Disponible en: <http://www.misionesonline.net/paginas/detalle.php?db=noticias2007&id=107935>, 18-2-2008.
55. Diario Misiones On Line (2008). "Closs dispuso más de un millón para mantenimiento de escuelas". Disponible en: <http://www.misionesonline.net/paginas/detalle2.php?db=noticias2007&id=108032>, 20-2-2008.
56. Diario Misiones On Line (2008). Afirman que no hay una distribución adecuada de médicos en Misiones. Disponible en: <http://misionesports.com.ar/paginas/detalle2.php?db=noticias2007&id=108106>, 22-2-2008.
57. Dickovick, James (2007). "Municipalization as Central Government Strategy: Central-Regional-Local Politics in Peru, Brazil, and South Africa". *Publius: The Journal of Federalism*: 37, pp. 1-25.
58. DINIECE (2007). Relevamientos educativos 1997 a 2006 inclusive. Dirección de Programación y Organización Educativa, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires.
59. Dirección General de Rentas de la Provincia de Misiones (2007). Información fiscal. [www.dgr.misiones.gov.ar/rentasmisiones/informacion\\_fiscal/graficos\\_de\\_recaudacion.jsp](http://www.dgr.misiones.gov.ar/rentasmisiones/informacion_fiscal/graficos_de_recaudacion.jsp), 24-4-2008.
60. Duchacek, Ivo (1986). "Mapas territoriales del poder: descentralización". Boulder-West View. Traducción interna de la Cátedra de Geografía Política, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

61. Duschatzky, Silvia y Redondo, Patricia (2005). El plan social educativo y la crisis de la educación pública. En: Duschatzky, Silvia (comp.) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 249 pp.
62. Eaton, Kent (2001). "Political obstacles to decentralization: Evidence from Argentina and the Philippines". *Development and change*, Institute of Social Studies, Blackwell Publishers, Vol. 32, Oxford.
63. Elazar, Daniel (1987). "What is Federalism?" En: *Exploring Federalism*. University of Alabama Press, Tuscaloosa.
64. Falletti, Tulia (2004a). "Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales". En: Clemente, A. y Smulovitz, C. (comp.), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, IIED, Buenos Aires.
65. Falletti, Tulia (2004b). "A sequential theory of decentralization and its effects on the intergovernmental balance of power: Latin American cases in comparative perspective", Working Paper 314, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame University, South Bend.
66. Faya Viesca, Antonio (2005). "La Constitución tendrá que otorgarles a los municipios la autonomía municipal". En: Valencia Carmona, S. (coord.), *El Municipio en México y en el mundo Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México. ISBN 970-32-2906-9.
67. FIEL (2007). Estadísticas básicas. Disponible en: <http://www.fiel.org/publicaciones/CuadrosIC/Anexo%20480.pdf>, 4-10-2007.
68. Fillipov, Mikhail; Ordeshook, Peter y Shvetsova, Olga (2004). "Federations and the theoretical problem". En: *Designing federalism. A theory of self-sustainable federal institutions*. The Press Syndicate of the University of Cambridge, Cambridge.
69. Filmus, Daniel (1997). "La Descentralización educativa en Argentina: Elementos para el análisis de un proceso abierto". Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana, CLAD, 3 a 5 de noviembre, San José de Costa Rica.
70. Finot, Iván (2001). *Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago.
71. Fóllica, Alfredo (1997). "Anarquía en la distribución de los tributos nacionales. Los últimos acontecimientos". *Serie de Notas CECE*, n° 8, Buenos Aires.
72. Francomano, Alberto (2007). "Eppur si muove (sin embargo, se mueve)". *Distribución secundaria de recursos nacionales*. Centro de Estudios Federales. Disponible en: [www.cefed.org.ar](http://www.cefed.org.ar), 5-10-2007.
73. Freddy Masera, Ricardo (2001). "Introducción al ámbito cuyense". En Freddy Masera, R. (comp.) *El Cuy. Una basta soledad*. Secretaría de Acción Social de la Provincia de Río Negro, Viedma, pp. 15-29.
74. Gallart, María Antonia (1992). "La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la investigación". En Forni, F; Gallart, M. A. y Vasilachis de Gialdino, I (comp.) *Métodos Cualitativos II. La práctica de la investigación*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
75. Gibson, Edward (2004). "Federalism and Democracy: Theoretical connections and Cautionary insights". *Federalism and Democracy in Latin America*. John Hopkins University Press, Baltimore.
76. González Villar, Carlos (2004). *Los gobiernos locales y los procesos de descentralización política en una provincia periférica de Argentina: Misiones*. Editorial Universitaria de Misiones, UNAM, Posadas.

77. Gordin, Jorge (2004). Unraveling the politics of decentralization: Argentina and Spain in comparative perspective. Tesis doctoral, Faculty of Arts and Sciences, University of Pittsburgh, Pittsburgh, 154 pp.
78. Grundke, Robert (2005). *Acerca de la necesidad de un nuevo régimen de relaciones fiscales entre las Provincias y el Nivel Nacional en Argentina*. Instituto de Economía y Finanzas (Universidad Nacional de Córdoba) - Institut für Soziologie (Technische Universität Dresden).
79. Harvey, David (2000). *Spaces of Hope*. University of California Press, Berkeley-Los Angeles.
80. INDEC (1980). "Censo Nacional de Población y Vivienda 1980, Serie B. Características Generales, Provincia de Misiones", Buenos Aires.
81. INDEC (1991). "Censo Nacional de Población y Vivienda", Buenos Aires.
82. INDEC (1998). "Los municipios de la Provincia de Misiones. Programa de información estadística y apoyo a los municipios". Aeroterra (cd), Buenos Aires.
83. INDEC (1999). *Municipium*. Programa de Información Estadística y Apoyo a los Municipios, n° 3, Buenos Aires.
84. INDEC (2001). "Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas", Buenos Aires.
85. IERAL (2008). Ranking General del Índice de Presión Fiscal Global 2007. Disponible en: <http://www.cargafiscal.com.ar/esp.asp>
86. INDEC (2002). "Censo Nacional Agropecuario", Buenos Aires.
87. INDEC (2007a). "Serie de índices de precios mayoristas 1991-2006". Buenos Aires.
88. INDEC (2007b). "Informes del Avance del Nivel de Actividad". Buenos Aires.
89. INDEC (2008a). "Educación y Ciencia. Definiciones." Disponible en: [http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id\\_tema=5, 19-2-2008](http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id_tema=5, 19-2-2008).
90. INDEC (2008b). "Indicadores demográficos seleccionados". Disponible en: <http://www.indec.gov.ar/>
91. Instituto Federal de Asuntos Municipales (2005). Guía de programas con impacto local. Ministerio del Interior, Buenos Aires.
92. IPEC (2008a). "Serie de tasas brutas de natalidad y mortalidad," Buenos Aires. Disponible en [http://www.misiones.gov.ar/ipec/joomla/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=244&Itemid=4](http://www.misiones.gov.ar/ipec/joomla/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=244&Itemid=4)
93. IPEC (2008). Pobreza en hogares y personas en la Región NEA. Disponible en: <http://www.misiones.gov.ar/IPEC/index.htm>.
94. Iturburu, Mónica (2000). "Municipios argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional". Dirección Nacional de Estudios y Documentación, INAP, Buenos Aires.
95. Kalin, Walter (1998). *Decentralization. Why and How?* Center for International Earth Science, Columbia University, Nueva York.
96. Katorobo, James (2004). "Decentralization and local autonomy. For participatory democracy," *6th Global Forum on Reinventing Government*, Seúl.
97. Krane, Dale; Ebdon, Carol y Bartle, John (2004). "Devolution, Fiscal Federalism, and Changing Patterns of Municipal Revenues: The mismatch between theory and reality". *Journal of Public Administration Research and Theory*: vol. 14, n. 4; ABI/INFORM Global, pág 513-533.
98. Larson, Anne; Pacheco, Pablo; Toni, Fabiano y Vallejo, Mario (2006). Exclusión e inclusión en la forestería latinoamericana ¿Hacia dónde va la descentralización? Centro para la Investigación Forestal Internacional-Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Plural, La Paz.
99. Lozano, Claudio (2008). "Un concepto autoritario y disciplinador". En: *Diario Crítica*, Año 1, N° 106. Buenos Aires, 16-6-2008.

100. Lozano Miralles, Jorge (2005). Las relaciones de cooperación y coordinación entre entidades descentralizadas políticamente. Una aproximación a su delimitación conceptual. Caso español. En: Valencia Carmona, Salvador. (coord.), *El Municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 183-200. ISBN 970-32-2906-9.
101. Manzanal, Mabel (2006). “La coparticipación de impuestos en Argentina ¿un dilema para las actuales propuestas de desarrollo territorial?” *VII Encuentro Nacional de Economías Regionales*, UNL-UBA, Santa Fe, pp. 335-356, ISBN 978-987-508-873-3.
102. Manzanal, Mabel; García, Ariel y Villarreal, Federico (2006). “Modalidades de participación de impuestos entre Nación y ámbitos subnacionales. Argentina, análisis comparado con Brasil, Colombia y México”. *IX Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, 16 al 19 de mayo.
103. Manzanal, Mabel (2007). “Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio”. En: Manzanal, Mabel; Arzeno, Mariana y Nussbaumer, Beatriz (comp.) *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. CICCUS, Buenos Aires.
104. Mariátegui, José Carlos (1987). *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Editora Amauta, Lima.
105. Mathematics Dictionary (2008). Definición de promedio. Disponible en: <http://www.mathematicsdictionary.com/spanish/vmd/full/a/average.htm>
106. MBS (2007). Pensiones provinciales a la Vejez o por Invalidez. Disponible en: [http://www.mbsmj.misiones.gov.ar/index.php?option=com\\_content&task=view&id=31&Itemid=51](http://www.mbsmj.misiones.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=51)
107. MCyE (2006). Proyecto 7. Disponible, en: [http://www.mcy.e.misiones.gov.ar/index.php?option=com\\_content&task=view&id=21&Itemid=49](http://www.mcy.e.misiones.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=21&Itemid=49), 28-12-07
108. MCyE (2007). Objetivos del MCyE. Disponible en: [http://www.mcy.e.misiones.gov.ar/index.php?option=com\\_content&task=view&id=76&Itemid=95](http://www.mcy.e.misiones.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=76&Itemid=95), 22-12-07.
109. MCyEN (2007). Gasto educativo provincial. Disponible en: [http://www.me.gov.ar/cgecse/misiones/5\\_5\\_1\\_educacion.pdf](http://www.me.gov.ar/cgecse/misiones/5_5_1_educacion.pdf)
110. MECyT (2004). Aporte al Informe de cierre del Programa. PRISE. BID-MECyT, Buenos Aires.
111. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación (1999). *10 años en la relación fiscal Nación, Provincias y Municipios*. Buenos Aires.
112. Ministerio de Economía y Producción de la Nación (2007). Gasto por finalidades y funciones 1991-2004. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Buenos Aires.
113. Ministerio de Salud de la Nación (2007). Estadísticas Vitales. Información básica. Disponible en: <http://www.deis.gov.ar/Publicaciones/Archivos/Serie5Nro50.pdf>.
114. Ministerio de Salud de la Nación (2008). “El Programa Remediar. Gestión y resultados de un modelo innovador en APS”. Edición Especial, Buenos Aires.
115. Ministerio de Salud Pública de Misiones (2005). Informe Programa Operativo Anual. Unidad Coordinadora de Programas Materno Infantiles, Posadas.
116. Ministerio de Salud Pública de Misiones (2006). “Tasa bruta de Natalidad y Mortalidad 1980-1990 al 2005”. [www.misiones.gov.ar/IPEC/index.htm](http://www.misiones.gov.ar/IPEC/index.htm) (8-11-2006).
117. Ministerio de Salud Pública de Misiones (2007). Programas nacionales y provinciales. Disponible en:



[http://www.misiones.gov.ar/salud/index.php?option=com\\_content&task=view&id=92&Itemid=65](http://www.misiones.gov.ar/salud/index.php?option=com_content&task=view&id=92&Itemid=65)

118. Ministerio del Interior (2005). Guía de programas nacionales con impacto social. Instituto Federal de Asuntos Municipales, Buenos Aires.
119. Municipalidad de San Pedro (2007). Balances 1991-2006 y Presupuesto 2007, San Pedro.
120. Nadal, Francesc (1989). “Geografía de los recursos fiscales. Introducción a los problemas fiscales del crecimiento urbano”, *Geocrítica* 81. Universidad de Barcelona, Barcelona. ISSN: 0210-0754.
121. Nazareno, Marcelo; Stokes, Susan y Brusco, Valeria (2006). “Réditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina”, *Desarrollo Económico* 181: 63-87.
122. Nohlen, Dieter (2005). “El federalismo alemán: su evolución hasta el presente y reforma a futuro”. En: Valadés, Diego y Serna de la Garza, José María (coord.) *Federalismo y Regionalismo*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 1-21, ISBN 970-32-2500-4.
123. Oszlak, Oscar (1999). “De menor a mejor: el desafío de la “segunda” reforma del Estado”. *Revista Nueva Sociedad* 160, pp. 81-100, Caracas.
124. Patrucchi, Leticia (2007). “El que reparte, se queda con la mejor parte. Tendencias crecientes de centralidad fiscal y sus consecuencias para el federalismo Argentino (1988-2007). *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.
125. Pírez, Pedro (1986). *Coparticipación Federal y descentralización del Estado*, CEAL, Buenos Aires.
126. Pírez, Pedro (1991). *Municipio, necesidades sociales y política local*. IIED-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
127. PNUD (2002). *Aportes para el Desarrollo Humano 2002*. Buenos Aires.
128. Porto, Alberto (2003). Etapas de la coparticipación federal de impuestos. *Documento de federalismo fiscal*, Departamento de Economía-UNLP, n. 2. Disponible en: [www.depeco.econo.unlp.edu.ar](http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar).
129. Porto, Alberto (2004). “Finanzas públicas subnacionales: la experiencias argentina”. *Documento de federalismo fiscal*, Departamento de Economía-UNLP, n° 12, La Plata. Disponible en [www.depeco.econo.unlp.edu.ar](http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar).
130. Porto, Alberto (2005). “Pujas y tensiones entre niveles de gobierno por los recursos fiscales”. Documento de trabajo. Departamento de Economía -UNLP, La Plata.
131. Prado, María del Carmen (2003). La descentralización en México. En: Rodríguez Solórzano, Claudia (comp.) *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*, Instituto Nacional de Ecología, México.
132. Provincia de Misiones (1958). *Constitución de la Provincia de Misiones*, Cámara de Representantes, Posadas.
133. Provincia de Misiones (2006). Apertura de sesiones ordinarias de 1993, Decreto Ley 3785/59, Decretos 71/08, 1544/08 y 2418/06; Decretos Ley 1668/56, 1086/79 y 1189/79 y Leyes 48/60, 256/64, 257/64, 1276/80, 2465/87, 2535/88, 2557/88, 2925/92, 2987/92, 3093/94, 3094/94, 3181/95 y 3199/95, 3311/96, 3848/02, 3875/02, 4244/05, 4342/06, 4388/07 y 4397/07. Cámara de Representantes, Posadas.
134. Real Academia Española (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. Edición 22°. Disponible en: <http://www.rae.es/rae.html>
135. Repetto, Fabían (2001). *Descentralización de la salud publica en los noventa: una reforma a mitad de camino*. Documento 55, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia. Disponible en: [http://burbuja.udes.edu.ar/departamentos/economia/mariano\\_tommasi/cedi/dts/dt55.PDF](http://burbuja.udes.edu.ar/departamentos/economia/mariano_tommasi/cedi/dts/dt55.PDF).

136. República Federal Argentina (1994). *Constitución Nacional*. Santa Fe.
137. República Federal Argentina (2007). Decreto 648/06 y leyes 12956/46, 14788/59; 17102/67; 18610/70; 19337/71; 20221/73; 21809/78; 21883/78; 23548/88; 23906/91; 24049/91, 24195/93, 25570/02 y Ley 25.673/02. Buenos Aires.
138. República Federativa do Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil* (actualizada hasta enmienda constitucional n. 47, 5-7-2005). Brasília.
139. Revista Alternativa (2005). Tres puntos a tener en cuenta para las próximas elecciones definidas en una sola palabra: Autonomía Municipal. Disponible en: [www.alternativa-web.com.ar](http://www.alternativa-web.com.ar), 1-5-2005.
140. Riccheri, Pilar y Tobar, Federico (2003). "El Consejo Federal de Salud Argentino. Actor clave en la construcción de un federalismo sanitario efectivo". Ministerio de Salud de la Nación, Buenos Aires.
141. Rodrigo, Lucrecia (2006). "La política de descentralización educativa en la Argentina de los 90". *Revista Complutense de Educación*, Universidad Complutense de Madrid, Vol. 17, nº 1, Madrid, pp. 89-100, ISSN 1130-2496.
142. Rodríguez Seeger, Claudia y Ducci Valenzuela, María Elena (2007). "La descentralización en Chile en la época contemporánea". Documento de trabajo, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales-Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
143. Rowland, Allison (2003). "La descentralización y las relaciones intergubernamentales. Apuntes para las dependencias federales". En: Rodríguez Solórzano, C. (comp.) *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*. Instituto Nacional de Ecología, México.
144. Sanguinetti, Pablo; Sanguinetti, Juan y Tomassi, Mariano (2001). *La conducta fiscal de los gobiernos municipales en Argentina: Los determinantes económicos, institucionales y políticos*. Informe final para la Maestría en Finanzas públicas provinciales y municipales. Universidad Nacional de La Plata-Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.
145. Smith, Brian (1985). *Decentralization. The territorial dimension of the state*, George Allen & Unwin, Londres.
146. Smulovitz, Catalina y Clemente, Adriana (2004). "Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina". En: Smulovitz, Catalina y Clemente, Adriana (comp.), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, IIED, Buenos Aires.
147. Souza, Celina (1998). "Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização". En: *Dados Revista de Ciências Sociais*: 3. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, R.o de Janeiro. ISSN 0011-5258.
148. Stake, Robert (1995). *The Art of Case Study Research*. Sage Publications. Traducción de Pablo Forni para el Seminario de Metodología Cualitativa. CEIL, 1997.
149. Stefañuk, Miguel Ángel (1991). *Evolución de la cartografía de Misiones*. Ediciones Montoya, Posadas.
150. Stolkiner, Alicia (2001). "Neoliberalismo y servicios de salud en la Argentina: estudio de caso." *Quadern Caps*, n. 30, Barcelona.
151. Subsecretaría de Asuntos Municipales (2007). *Régimen municipal*. Ministerio del Interior. Disponible en: <http://www.mininterior.gov.ar/municipales/regimen/inicio.asp>.
152. Subsecretaría de Relaciones con las Provincias (2007). *Distribución de Recursos de Origen Nacional*, Buenos Aires.
153. Toboso, Fernando (1996). *Sobre el enfoque de la elección pública positiva y la Economía Política Constitucional: potencialidades y limitaciones*. Cuadernos de Economía, Universidad Autónoma de Madrid, vol. 29, sep-dic, Madrid.
154. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (2003). *Varianza y desviación estándar o desviación típica*. Disponible en: <http://dieumsnh.qfb.umich.mx/estadistica/varianza.htm>.

155. Valencia Carmona, Salvador (2003). *Derecho, Autonomía y Educación Superior*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México. ISBN 970-32-0569-0.
156. Vapñarsky, César (1998). “El concepto de localidad: definición, estudios de caso y fundamentos teórico-metodológicos para el Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. *Censo Nacional de Población y Vivienda 1991*, Serie D, n° 4; INDEC, Buenos Aires.
157. Vapñarsky, César (2004). “Cuando el caos caracteriza la división oficial del territorio del estado. A propósito de los municipios argentinos”. *GeoCrítica Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. Vol. VIII, n° 162, 1 de abril de 2004.
158. Velásquez Guadarrama, César (2003). *Federalismo fiscal y transferencias gubernamentales*. En: Rodríguez Solórzano, Claudia (comp.) *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*, Instituto Nacional de Ecología, México.
159. Vilas, Carlos (2003). “Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990,” Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires.
160. Villegas, (2000). “La Cuestión Municipal en la Argentina”. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 4 de mayo.
161. Weber, Max (2006). *Política y Ciencia*. Leviatán, Buenos Aires.
162. Wilson, Robert (2006). “Decentralization and intergovernmental relations in social policy: A comparative perspective of Brazil, México and the US,” Interregional Conference on Social Policy and Welfare Reform, University of Texas at Austin.

## Anexos

### 1.1 República Argentina, Provincia de Misiones y Municipio San Pedro. Cronología de períodos y titulares de los poderes ejecutivos

Tabla A. Período y titular del poder ejecutivo		
Nacional (1)	Provincial	Municipal
Presidencia de Juan Domingo Perón (PJ 1953-1955)	El Territorio Nacional de Misiones se provincializa a fines de 1953, cuando el Congreso Nacional sanciona la Ley 14.294. Comisionado Claudio Arrechea (1/12/1954- 1/02/1955)	
	Ministro de Gobierno Marcos Reyes (3/02/1955- 24/02/1955)	
	Comisionado Juan Carlos Lorenzo (24/05/1955-4/06/1955)	
	Gobernador Claudio Arrechea (4/06/1955-20/09/1955)	
Gobierno de facto, Revolución Libertadora (1955-1958, presidencias de Eduardo Lonardi y Pedro Aramburu)	Gobernador Militar Juan Roca (20/09/1955-11/10/1955)	El Municipio San Pedro es creado en 1957. Entre ese año y 1958: Mario Galeano. Designado por el Interventor Nacional Adolfo J. Pomar. Era Administrador de la Empresa Forestal Agrimán.
	Interventor Adolfo Pomar (11/10/1955-30/04/1958)	
Presidencia de Arturo Frondizi (UCRI, 1958-1962).	Interventor Pedro Rebollo (1/05/1958-29/05/1958) Interventor Julio Brower de Koning (29/05/1958-15/03/1959) Interventor César Ayrault (16/03/1959-21/01/1960)	Nicanor Cordero (UCRI, 1958/1962)

	Interventor Francisco Martos (22/01/1960-01/05/1960) Interventor César Ayrault (1/05/1960-24/04/1962)	
Presidencia de José María Guido (Presidente del Senado, 1962-1963)	Interventor Wilde Santa Cruz (24/04/1962-25/06/1962) Interventor Emilio Gueret (25/06/1962-24/10/1962) Interventor Pablo Luzuriaga (24/10/1962-12/10/1963)	Andrés Iszczuk (Gobierno de facto, 1962/1963)
Presidencia de Arturo Illia (UCR, 1963-1966)	Gobernador Mario Losada (12/10/1963-28/06/1966)	Luís Machado (UCR, 1963/1965: falleció en ejercicio del poder)
		Juan Juañuk (1965/1966, siendo Concejal asume tras la muerte del anterior Intendente para completar el mandato pero lo sorprende el golpe militar del 27/6/1966)
Gobierno de facto, Revolución argentina (1966-1970, comprendió la presidencia de Juan Carlos Onganía)	Interventor Alfonso Galeano (28/06/1966-27/07/1966)	José María Gavazo (1966, Gobierno de facto, Jefe Sección San Pedro Gendarmería Nacional)
	Interventor Hugo Montiel (27/07/1966-18/11/1969)	Carlos Bentivenga (Gobierno de facto, 1966-1968)
Gobiernos de facto (1970-1971, comprendió la presidencia de Roberto Levingston y 1971-1973, Alejandro Lanusse)	Interventor Ángel Rossi (18/11/1969-24/05/1973)	Ernesto Freitag (Gobierno de facto, 1968-1971)
		Humberto Gómez (Gobierno de facto, 1971-1973)
Presidencias de Héctor Cámpora y Raúl Lastiri (1973)	Gobernador Juan Manuel Irrazábal (25/5/1973-30/11/1973) Interino Luís Ripoll (1/12/1973-21/01/1974) Interventor Juan Carlos Taparelli (21/01/1974-25/05/1975) Gobernador Miguel Ángel Alterach (25/05/1975-24/03/1976)	Rogelio Sosa (PJ, 25/5/1973 - 24/3/1976)
Presidencias de Juan Domingo Perón (PJ, 1973-1974, falleció en ejercicio del poder) y María Estela Martínez de Perón (1974-1976)		
Gobierno de facto, Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983, Presidencias de Jorge Videla - 1976-1981-, Roberto Viola - 1981-, Leopoldo Galtieri -1981-1982- y Reynaldo Bignone -1982-1983-)	Interventor Juan Beltrametti (24/03/1976-23/04/1976) Interventor René Buteler (24/04/1976-17/03/1977) Interventor Rodolfo Poletti (17/03/1977-1/11/1978) Interventor Fernando Difonzo (1/11/1978-06/12/1978) Interventor Rubén Pacagnini (07/12/1978-31/03/1981) Interventor Juan Bayón (31/03/1981-11/12/1983)	Adolfo Maldonado (Gobierno de facto, Jefe Sección San Pedro Gendarmería Nacional, 3/1976-7/1976) Pedro López Guerra (Gobierno de facto, 7/1976-3/1982) Juan Carlos Méndez (Gobierno de facto, 3/1982) Osvaldo Rey (Gobierno de facto, 6/1982-8/1983) Ramón Cusolito (Gobierno de facto, 8/1983-12/1983)
Presidencia de Raúl Alfonsín (UCR, 1983-1989)	Gobernador Ricardo Barrios Arrechea (UCR, 11/12/1983-17/09/1987) Gobernador Luís María Casoni (UCR, 17/09/1987-11/12/1987) Gobernador Julio César Humada (PJ, 11/12/1987-11/12/1991)	Luís Castro (PJ, 1983-1987, reelecto 1987-1991)
Presidencia de Carlos Menem (PJ, 1989-1995/ reelecto 1995-1999)	Gobernador Federico Puerta (PJ, 11/12/1991- 10/12/1995, reelecto 10/12/1995-11/12/1999)	Daniel González (UCR, 1991-1995)
		Luís Castro (PJ, 1995-1999)
Presidencias de Fernando de la Rúa (UCR, 1999-2001),	Gobernador Carlos Rovira (Frente Renovador, 11/12/1999- 10/12/2003, reelecto 10/12/2003-10/12/2007)	Orlando Wolfart (UCR-PI, 1999-2003, reelecto 2003-2007)

Eduardo Caamaño, Mario Losada, Alberto Rodríguez Saa (2001) y Eduardo Duhalde (PJ, 2001//2003). Presidencia de Néstor Kirchner (FPV, 5/2003- 12/2007) (?)		
Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (FPV, 12/2007 y sigue)	Gobernador Maurice Closs (Frente Renovador, 10/12/2007 y sigue)	Orlando Wolfart (Radical-Renovador, reelecto 2007-2011)
Porcentaje de años bajo gobiernos democráticos en el total		
1954-2007 (33 años sobre un total de 53)	1954-2007: 62% (33 años sobre un total de 53, incluyendo las intervenciones federales)	1957-2007: 66% (33 años sobre un total de 50).
<p><b>Fuente:</b> Elaboración propia en base a Gobierno de la Provincia de Misiones (2003, Disponible en: <a href="http://www.misiones.gov.ar/index.php?option=com_content&amp;task=view&amp;id=16&amp;Itemid=2#Gobiernos">http://www.misiones.gov.ar/index.php?option=com_content&amp;task=view&amp;id=16&amp;Itemid=2#Gobiernos</a>) y Memoria del HCD de San Pedro (s/d).</p> <p><b>Notas:</b> (!) El partido de masas más antiguo de Argentina es la Unión Cívica Radical (fundada en 1891). La UCR tradicionalmente nucleó a sectores de las crecientes clases medias que se fueron desarrollando a la luz de la agroexportación (1880-1930) y la industrialización por sustitución de importaciones (1930-1975). Entre sus principales actores se pueden destacar a Leandro N. Alem, Hipólito Irigoyen, Arturo Frondizi y Arturo Illía. El segundo es el Partido Justicialista (fundado en 1945), que tuvo en las figuras del Gral. Juan Perón y en Eva Duarte de Perón sus más destacados nombres y en las clases obreras sus principales bases.</p> <p>(?) El Frente Para la Victoria es de extracción justicialista, aunque también cuenta fracciones de origen radical, frepasista y provenientes de organizaciones no gubernamentales.</p>		

## 1.2 Listado de entrevistados

<b>Tabla A.</b> Listado de entrevistados.		
<b>Fecha</b>	<b>Entrevistado</b>	<b>Procedencia institucional</b>
26-8-2005	Lic. Sergio Sánchez	Funcionario de la Subsecretaría de Educación, Ministerio de Cultura y Educación
29-8-2005	Cdor. Pablo Alves	Secretario de Hacienda de la Municipalidad de San Pedro desde 1999
29-8-2005	Sr. Orlando Wolfart	Intendente de la Municipalidad de San Pedro (1999-2003/2003-2007/2007-2011)
29-8-2005	Lic. Luís Díaz Espeche	Director de la Escuela de la Familia Agrícola n. 3
30-8-2005	Prof. Luís Grondona	Director de Desarrollo Rural de la Municipalidad de San Pedro desde 2004
30-8-2005	Dr. Sergio Fuenzalida	Director del Hospital de Autogestión de San Pedro.
30-8-2005	Prof. Luís Grondona	Asesor pedagógico en el Instituto de Educación Agropecuaria n. 2
31-8-2005	Prof. Alcira Acevedo	Directora de la Escuela 601 (Ex Escuela de Frontera)
31-8-2005	Prof. César Lencina	Funcionario de la Secretaría Escolar del Consejo General de Educación en San Pedro
31-8-2005	Prof. Miguel Báez	Rector del Instituto de Educación Agropecuaria n. 2
31-8-2005	Sr. Luís Castro	Ex Intendente de la Municipalidad de San Pedro 1983-1987/1987-1991/1995-1999.
1-9-2005	Dr. Carlos González Villar	Antropólogo Político -UBA-, titular de cátedras en la Carrera de Antropología -UNAM-, Director de Proyectos de investigación en descentralización y desarrollo local.
12-9-2005	Dra. Analía Bordón	Funcionaria del Departamento de Salud de la Municipalidad de San Pedro.
31-10-2005	Sr. Freddy Young	Coordinador Ejecutivo del PROMSE -Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo- del MCyE
31-10-2005	Dr. Raúl Claramont	Funcionario de la Unidad Coordinadora Salud Sexual y Reproductiva del Ministerio de Salud Pública
1-11-2005	Mg. Rosendo Viana	Funcionario del Consejo General de Educación, Mg. En Comunicación, Lic. Cs. Agropecuarias y Especialista en Proyectos de Gestión
4-8-2006	Dr. Jorge Gaggero	Economista, Funcionario del CEFYDAR y Especialista en estudios fiscales
11-9-2006	Dr. José Fabio	Ex Ministro de Salud Pública 1993-1994 y de Asuntos Agrarios 2002-2003
11-9-2006	Mg. Gustavo Ortega	Ex Técnico del equipo de trabajo de la Ministra de Cultura y Educación y Presidenta del Concejo General de Educación Marisa Micolis y Ex Técnico de la Unidad Ejecutora del Programa de Desarrollo Municipal 1995-2003.
13-9-2006	Dr. Ricardo Biazzi	Ex Ministro de Cultura y Educación (1995-1998), Ex Vice Ministro de Educación de la Nación 2002-2003, Ex Rector de la UNAM.
14-9-2006	Dra. Marisa Micolis	Ex Ministra de Cultura y Educación y Presidenta del Concejo General de Educación 1991-1995
15-9-2006	Concejal Helios Maidana	Honorable Concejo Deliberante de San Pedro.
15-9-2006	Concejales Bogado (PJ, San Pedro), Becker (UCR, San Pedro) y Sutil (Frente Renovador, San Pedro).	Honorable Concejo Deliberante de San Pedro.
16-9-2006	Padres de alumnos, sin cobertura de salud	Pobladores de Fracrán y colonias San Lorenzo y Alegría (Municipio San Pedro).
19-9-2006	Madres de alumnos, sin cobertura de salud	Pobladores de Paraje Gentil (Municipio San Pedro).
19-9-2006	Lic. Luís Díaz Espeche	Ex concejal PJ (1995-2003).
19-9-2006	Dr. Sergio Fuenzalida	Director Adjunto del Hospital de San Pedro.
20-9-2006	Prof. Rodolfo Fernández	Director la Escuela Bilingüe aborigen 812.
20-9-2006	Prof. Marta Chapuis	Directora de la Escuela 759.

### 3.1 Un largo camino hacia la provincialización

Tal como se lo conoce desde mediados de siglo XX, el territorio que constituye la Provincia de Misiones es resultado de pugnas entre sectores ligados al Estado Nacional y los asociados a los gobiernos de la Provincia de Corrientes y de Brasil. Repasemos los principales acontecimientos históricos al respecto.

En 1814, el entonces Director Supremo Gervasio Posadas decretó la ocupación correntina del territorio misionero. En aquel momento la Asamblea Nacional Constituyente no lo convalidó, aunque en septiembre de 1832 esta disposición fue el argumento legal del que se valió la Provincia de Corrientes para hacerse cargo de la administración de la antigua provincia jesuita (Stefaňuk, 1991: 188). Esta decisión se sustentaba en la victoria militar de 1827, cuando el ejército correntino se impuso a las tropas del entonces Gobernador de Misiones -Félix de Aguirre-.

La ocupación poblacional efectiva de la actual Misiones se inició en 1830, cuando el gobierno a cargo de ésta firmó un tratado en La Cruz. En el mismo, Corrientes consolidaba los derechos obtenidos en la victoria militar sobre aquella en el área de San Roquito (Belastegui, 2004: 26). Los resultados de la contienda incluyeron la incorporación del área de La Cruz -actual oriente de Corrientes- a esta Provincia. Con la anexión territorial se expidieron hasta 1832 títulos en enfiteusis<sup>112</sup> que fueron usufructuados por un centenar de hacendados durante una década. En 1832 la sala de Representantes de Corrientes dispuso los nuevos límites que fijaban la anexión de Misiones y sentó las bases legales para explotar remanentes de los recursos jesuitas (Poenitz y Snihur, 1999). De este modo, el Estado correntino se aseguró la jurisdicción sobre la antigua provincia jesuita.

Entre las décadas de 1850 y 1870, el Gobierno de Corrientes reactivó en territorio misionero algunas producciones -naranja, caña de azúcar y yerba mate- e intentó infructuosamente establecer población mediante la colonización pública y privada (Belastegui, 2004: 27-29). No obstante, sus esfuerzos se dirigían más hacia la economía extractiva y el reparto de las riquezas entre un grupo reducido de personas que hacia una decidida política de colonización (Pfr. Stefaňuk, 1991: 90).

A principios del decenio de 1880 la jurisdicción de Corrientes sobre Misiones fue supeditada a la federalización de áreas con escasa población pero alta importancia geoestratégica. Tal situación generó una disputa entre el Gobierno Nacional y el de Corrientes por el territorio de la actual Provincia de Misiones. En 1881, el proyecto de federalizar la antigua provincia jesuita se enmarcó en la voluntad del Estado Nacional de controlar las fuentes de recursos, ocupar zonas fronterizas<sup>113</sup> e incorporar población de áreas marginales al mercado interno. Ante la inminente federalización por parte del Gobierno de Roca, la reacción del Gobernador Gallino fue enajenar -legislatura correntina mediante- las tierras correspondientes a la futura Provincia de Misiones. Finalmente, Corrientes entregó a la Nación la jurisdicción, pero no la propiedad del

---

<sup>112</sup> La enfiteusis es “la cesión temporaria del dominio útil de un terreno, generalmente fiscal, mediante el pago anual de un canon. Se realizaba mediante un contrato” (Poenitz y Snihur, 1999).

<sup>113</sup> Establecidos los límites entre Corrientes y Misiones, quedaba aun por definir el límite internacional con Brasil. Hacia 1880, en el ámbito regional se dieron dos procesos paralelos: a) Argentina y Brasil decidieron iniciar las negociaciones para la delimitación de sus fronteras políticas en el área, y b) los yerbales comenzaron a agotarse (Reboratti, 1988: 93). El país vecino protestó por la federalización y consiguió un laudo arbitral. El territorio disputado se hallaba al este de la actual localidad de Bernardo de Irigoyen. En el mismo se encontraban las poblaciones de Chopim, Campo Eré, Palmas, Boa Vista y Chapecó, fundadas como colonias militares brasileñas para anticiparse a la colonización y asegurarse la soberanía. El laudo se realizó en 1895, con el arbitraje del presidente estadounidense Cleveland, la diplomacia brasileña utilizó mapas presuntamente apócrifos y finalmente obtuvo el área en litigio (Stefaňuk, 1991: 99-100/116-124; Stemplowski, 1988: 78-79).

territorio (ibidem).<sup>114</sup>

Desde fines del siglo XIX hasta mediados del siguiente, los logros del Estado Nacional en el crecimiento económico y colonización de Misiones fueron indudables (ver, p.e. Belastegui, 2004: 31-96). No obstante, la provincialización se demoraba y la actividad electoral de los habitantes se restringía a la elección del Juez de Paz y concejales de los pueblos. Desde 1919 y durante los 34 años siguientes se hicieron 31 peticiones infructuosas ante la Cámara de Diputados y 6 a la de Senadores. Esto sucedía mientras el censo de jurisdicciones policiales de aquella fecha ya había censado cerca de 63.000 habitantes en el Territorio, cifra mayor que la población requerida -60000- para constituirse como provincia (Moroz de Rosciewiczski, s/f, citado en Cámara de Representantes, 1-3-07).

Finalmente, en diciembre de 1953 se provincializa Misiones. Esta fecha abrió una década de construcción de instituciones básicas para la organización y gestión Subnacional: en 1956 se dispuso la nueva delimitación departamental que se fijó en 17 unidades (Margalot, 1980: 78); en 1958 se sancionó la Constitución Provincial y designaron las cabeceras de departamentales; y en 1964 se aprobó el régimen municipal. Es precisamente de esto último y de la participación de impuestos provinciales de lo que nos ocupamos en el siguiente apartado.

### *Bibliografía*

1. Cámara de Representantes (2007). "Hacia la Provincialización de Misiones". Fragmento del libro homónimo de Moroz de Rosciewiczski, Posadas. Disponible en: <http://www.diputadosmisiones.gov.ar/>
2. Belastegui, Horacio (2004). *Los colonos de Misiones*. Editorial Universitaria de Misiones, Posadas.
3. Margalot, José (1980). *Geografía de Misiones*. Ediciones Industria Gráfica del Libro, Buenos Aires.
4. Poenitz, Alfredo y Snihur, Esteban (1999). *La Herencia Misionera, identidad cultural de una región americana*. Ediciones El Territorio, Posadas. Disponible en: <http://www.territorioidigital.com/herencia/indice.asp?herencia3/paginas/cap01>.
5. Reboratti, Carlos (1988). "Frontera interior, frontera exterior y urbanización espontánea". *Primer Simposio Internacional de la Universidad de Varsovia sobre América Latina*. Editorial Andrzej Dembiczy, Varsovia, 21 al 26 de junio de 1987.
6. Stefañuk, Miguel Ángel (1991). *Evolución de la cartografía de Misiones*. Ediciones Montoya, Posadas.
7. Stefañuk, Miguel Ángel (1999). "Patrón de asentamiento: su evolución histórica en la Provincia de Misiones". *Primeras Jornadas de Poblamiento, Colonización e Inmigración en Misiones*. ISARM, Posadas.
8. Stemplowski, Ryszard (1988). "Entre la frontera y el Estado Nación: incorporación e integración de Misiones en la Argentina". *Primer simposio internacional de la Universidad de Varsovia sobre América Latina*. Editorial Andrzej Dembiczy, Varsovia, 21 al 26 de junio de 1987.

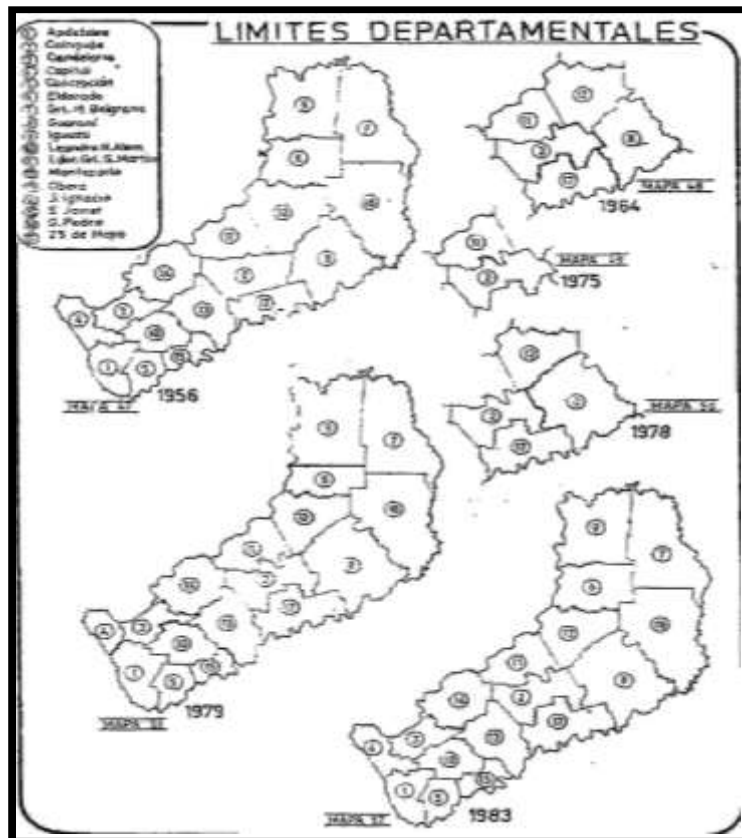
---

<sup>114</sup> "Como la federalización era un hecho inminente, Corrientes debería ceder el espacio misionero a la Nación. El proyecto de Ley fue presentado al Congreso de la Nación el 5-7-1881 y tras arduos debates se aprobó el 20 de diciembre y se promulgó dos días después, pero ya anteriormente -el 26 de junio- la legislatura correntina autorizó al P.E. a vender las tierras de Misiones (...) En una noche se repartieron (...) 20.583 Km<sup>2</sup> (equivalente a más de las 2/3 partes de Misiones), en 38 fracciones (...) Este negociado funesto para los intereses misioneros dejó al gobierno nacional con solamente la jurisdicción del territorio, pero la propiedad de la tierra pasó a manos privadas" (Stefañuk, 1999: 304-305).



### 3.2 Cambios en los límites departamentales

**Anexo. Figura A. Provincia de Misiones. Cambios en los límites departamentales**



Fuente: Stefañuk, 1991 (202)

#### 4.1 Estructura normativa del Ministerio de Cultura y Educación de Misiones

Tabla A. Estructura normativa del Ministerio de Cultura y Educación de Misiones	
<b>Subsecretarías</b>	Educación y Cultura
<b>Direcciones</b>	Administración; Nutrición Escolar; Asuntos Jurídicos y Escuelas con Orientación
<b>Entidades autónomas</b>	Consejo General de Educación, Servicio Provincial de Educación Privada de Misiones, Sistema Provincial de Teleducación y Desarrollo, y Unidad Sectorial de Coordinación y Ejecución de Programas y Proyectos Especiales.
Fuente: Elaboración Propia	

#### 4.2 Ministros de Cultura de Educación y Presidentes del CGE

Tabla A. Ministros de Cultura de Educación y Presidentes del CGE		
Período	Ministro de Cultura y Educación	Presidente del CGE
1991-1995	Dra. Marisa Micolis	
1995-1999	Dr. Ricardo Biazzi	
1999	Ing. Luis Delfederico	
2000	Ing. Luis Delfederico	Dr. Miguel Molina
2000-2003	Lic. Pablo Tschirch	Dr. Miguel Molina
2003-2007	Lic. Hugo Passalaqua	Dr. Miguel Molina
2007 y continúa	Lic. Hugo Passalaqua	Arq. Fernando Dasso
Fuente: Elaboración Propia		

#### 5.1 Estructura normativa del Ministerio de Salud Pública de Misiones

Tabla A. Estructura normativa del Ministerio de Salud Pública de Misiones
---

<b>Subsecretarías</b>	Salud; Atención Primaria y Salud Ambiental; Prevención de las Adicciones y Control de Drogas; y, Gestión Administrativa y Financiera.
<b>Direcciones</b>	Atención Primaria de la Salud; Saneamiento Ambiental; Programas Comunitarios; Epidemiología; Programación y Planificación; Recursos Humanos; Farmacia; Bioquímica; Prevención y Asistencia de las Adicciones; Relaciones Institucionales y Estadísticas
<b>Departamentos</b>	Enfermería; Odontología; Despacho; Asuntos Jurídicos; Efectos Sanitarios y Red de Farmacia; Normatización, Control y Fiscalización Farmacéutica; Especialidades Medicinales; Normatización y Control Bioquímico; Red de Laboratorios; Prevención de las Adicciones; y, Asistencia y Rehabilitación.
<b>Fuente:</b> Elaboración propia en base a Ministerio de Salud Pública (2008).	

Período	Ministro
1991-1993	Dr. Victor Hugo Martínez
1994-1995	Dr. José Fabio
1995-1999	Dr. Antonio López Forastier
1999-2003	Dr. Telmo Albrecht
2003-2007	Dr. José Guccione
2007 y continúa	Dr. José Guccione
<b>Fuente:</b> Elaboración propia.	

## 5.2 Indicadores sanitarios

Zonas de salud		Consultas	Egresos	Camas	Partos	Participación Partos/Egresos (%)
III. Capital		611	18	0.6	6	32
I. Sur		431	8	0.2	2	29
II. Centro		532	22	0.4	5	22
III. Norte	<b>Total</b>	484	20	0.3	5	23
	<b>HPA San Pedro</b>	37	2	s/d	0,4	20
	<b>Participación HPA San Pedro en zona (%)</b>	13	10		8	
<b>Total Provincia</b>		2058	68	1.5	17	26
<b>Participación HPA San Pedro en la provincia (%)</b>		2	3		2	
<b>Fuente:</b> Elaboración propia en base a Ministerio de Salud Pública de Misiones (2005).						

## 5.3 Evolución de los establecimientos hospitalarios públicos

Año	Hasta 10 camas		11 a 16 camas		17 a 32 camas		Mas de 32 camas		Total	
	Centros	Camas	Centros	Camas	Centros	Camas	Centros	Camas	Centros	Camas
1967	10	67	8	120	4	113	2	502	24	802
1996	9	57	9	112	9	207	6	808	33	1184
2004	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	37	1573
<b>Fuente:</b> Elaboración propia en base a Ministerio de Salud Pública de Misiones (2005).										

#### 5.4 Actividades de los establecimientos sanitarios según nivel de complejidad

Tabla A. Provincia de Misiones. Actividades de los establecimientos sanitarios según su nivel de complejidad.							
Nivel de Complejidad							
Sin Nivel	I	II	III	IV	V	VI	Sin Nivel
Posta Sanitaria	Puesto de Salud	Consultorio Externo Periférico	Unidad Sanitaria	Hospital De Área	Hospital Base Zona	Hospital Provincial	Monoclínicos
<p>Establecimiento sin internación.</p> <p>Lugar donde se brinda atención médica programada periódica. Puede funcionar en una casa o local cedido. Muchas han perdurado a través del tiempo, otras funcionaron un año y cerraron.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acciones de enfermería, vacunación y entrega de leche.</li> <li>- No tiene asignado un nivel de complejidad, pero podría asimilarse a la complejidad I (Puesto de Salud).</li> </ul>	<p>Establecimiento sin internación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Atención médica periódica (Ej. 1 vez por semana)</li> <li>- Acciones de Promoción y Protección de la salud.</li> <li>- Gestión de traslados de pacientes que requieran acciones de recuperación de mayor complejidad.</li> <li>- Acciones de enfermería, Vacunación.</li> <li>- Entrega de leche y medicamentos.</li> </ul>	<p>Establecimiento sin internación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Atención diaria con médicos Especialistas (Pediatra, clínicos, obstetra, etc.)</li> <li>- Acciones de promoción, protección y recuperación de la salud.</li> <li>- Acciones de enfermería, vacunación, -Entrega de leche y medicamentos,</li> <li>- Extensión de cobertura.</li> <li>- Toma de muestras para Laboratorio,</li> <li>- Odontología.</li> </ul>	<p>Establecimiento con internación con médicos generalistas y especialistas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nace para la atención materno-infantil.</li> <li>- Atención del parto de bajo riesgo y atención del recién nacido.</li> <li>- Laboratorio.</li> <li>- Odontología.</li> <li>- Acciones de promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud, programadas para este nivel.</li> <li>- Acciones de enfermería, vacunación.</li> <li>- Entrega de leche .y Medicamentos.</li> <li>- Generalmente tiene pocas camas (Ej: 4; 6).</li> </ul>	<p>Establecimiento con internación con las cuatro clínicas básicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Clínica médica</li> <li>-Clínica pediátrica</li> <li>-Clínica quirúrgica</li> <li>-Clínica obstétrica</li> </ul> <p>Acciones de Diagnóstico y Tratamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Laboratorio.</li> <li>-Radiología.</li> <li>- Cirugía.</li> <li>- Enfermería.</li> <li>- Alimentación.</li> <li>- Odontología.</li> <li>- Farmacia.</li> <li>- Acciones de promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud según normas.</li> </ul>	<p>Establecimiento con internación con las cuatro clínicas básicas más otras especialidades como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Oftalmología.</li> <li>- Traumatología.</li> <li>- Acciones de Diagnóstico y Tratamiento.</li> <li>-Laboratorio.</li> <li>-Radiología.</li> <li>- Cirugía.</li> <li>- Enfermería.</li> <li>- Alimentación.</li> <li>- Odontología.</li> <li>- Farmacia.</li> <li>- Terapia.</li> <li>- Servicio Social.</li> <li>- Acciones de Promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud.</li> <li>- Es el establecimiento que brinda la atención mas completa de la Región donde tiene su radio de actividad.</li> </ul>	<p>Establecimiento con internación con todas las especialidades, referencial de toda la Provincia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acciones de promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud.</li> <li>- Acciones de Diagnóstico y Tratamiento.</li> <li>-Laboratorio.</li> <li>-Radiología.</li> <li>- Cirugía.</li> <li>- Enfermería.</li> <li>- Alimentación.</li> <li>- Odontología.</li> <li>- Farmacia.</li> <li>- Terapia.</li> <li>- Servicio Social.</li> <li>- Es el establecimiento de mayor complejidad de la Provincia.</li> </ul>	<p>Establecimiento con internación que atiende una única especialidad (Ej: salud mental, geriatría, enfermedades transmisibles, etc.).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acciones de Diagnóstico y Tratamiento.</li> <li>-Laboratorio.</li> <li>-Radiología.</li> <li>- Cirugía.</li> <li>- Enfermería.</li> <li>- Alimentación.</li> <li>- Farmacia.</li> <li>- Servicio Social.</li> </ul>
<b>Fuente:</b> Ministerio de Salud Pública (2005)							