

**¿Descentralización para todos?
El caso de la provincia de Salta, Argentina.¹**

Federico Villarreal²

Introducción

Esta investigación forma parte del trabajo de tesis realizado para la obtención del grado de Magíster en Estudios Sociales Agrarios, en FLACSO/Argentina. Su **objetivo** es analizar las implicancias políticas y funcionales del proceso de descentralización de la gestión pública en la provincia de Salta, Argentina. En particular, se pretende a) conocer las coincidencias/divergencias del caso respecto de los principales aportes teóricos en la temática, y b) caracterizar desde una perspectiva histórica los efectos políticos, sociales y económicos de dicho proceso en el ámbito nacional y provincial.

En nuestra investigación partimos de la premisa que la descentralización de las decisiones a favor de los actores, junto con la promoción y el aumento de la participación y control social, contribuyen positivamente al desarrollo de la sociedad por su potencialidad para democratizar las instituciones, promover la conformación de las organizaciones sociales y generar una mayor igualdad e integración social y territorial.

Sin embargo, consideramos que el proceso de descentralización ocurrido en Argentina se ha circunscripto a cambios de la institución que gestiona los servicios y a la redefinición de la relación entre los tres ordenes de gobierno (nación-provincia-municipios). Es decir, nuestra hipótesis, es que los procesos de descentralización alcanzados en Argentina no han afectado positivamente aún las condiciones de participación, organización y producción, de la población.

La información utilizada para el análisis tiene su origen fundamentalmente en fuentes de información secundaria (censos, artículos periodísticos, informes de gestión, entre otra bibliografía específica). También se han utilizado para la realización de este trabajo, metodológicas cualitativas de investigación, tales como entrevistas en profundidad a informantes clave y observación directa en el ámbito de estudio.

Espacialmente, el estudio de caso seleccionado es la provincia de Salta. La elección de esta jurisdicción político administrativa subnacional de segundo orden, esta fundada en que debido a la estructura federal de Argentina, cada provincia debe dictar su propia constitución y legislación, y así implementar y redefinir el proceso de descentralización ocurrido en el orden nacional. La profundización en el análisis de las características que ha adquirido este proceso en la provincia, en relación a lo acontecido en el orden nacional, permite ahondar en diversos aspectos políticos y sociales generalmente ausentes en aquellas investigaciones que comparan el proceso de descentralización entre las provincias que componen la nación.

¹ Este artículo se enmarca en los proyectos de investigación PICT 00188, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica -SECyT-; y UBACyT F009, financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires.

² Lic. en Economía y Administración Agrarias y candidato en la Maestría en Estudios Sociales Agrarios de FLACSO/Argentina. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - CONICET- en el Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales -PERT-, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: fv@agro.uba.ar. Dirección postal Puán 480, piso 4, C1406CQJ, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Teléfono: +54 11 4432 0606 int. 169.

En cuanto al horizonte temporal analizado, indagamos principalmente sobre las características del proceso de descentralización acontecido desde 1990 hasta la actualidad, debido a que las reformas del estado iniciadas en 1990, ponen en la agenda pública la necesidad de avanzar en la descentralización de determinadas funciones, tal es el caso del sistema educativo. De todos modos, durante décadas anteriores se han implementado también acciones tendientes a este fin que son considerados en el análisis por la perspectiva histórica que le otorgan al proceso y que consideramos central en su análisis.

Debido a la complejidad intrínseca de la temática a analizar, en principio se desarrollan perspectivas teóricas sobre el proceso de la descentralización centrándonos, posteriormente, en los conceptos en los que se enmarca nuestra investigación. Luego, se presenta una síntesis del proceso de descentralización ocurrido en Argentina para avanzar así sobre el contexto general en el que se dio el proceso. Con el marco de lo ocurrido en el orden nacional profundizamos sobre las características que adquirió la descentralización en la provincia de Salta. Tanto en el análisis del caso argentino como en el de la provincia de Salta nos centramos en la dimensión política y funcional del proceso, por la importancia que estas adquieren en la interpretación del caso en estudio.

1. Perspectivas de la descentralización y sus dimensiones de análisis

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

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

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

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

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

grado de descentralización fiscal o política se explica por las diferencias en el sistema de partidos (Riker, 1964, Willis, Garman y Haggard, 1999). Muy pocos estudios han analizado dos o tres tipos de descentralización juntas (v. gr. Manor, 1999; Pendolf-Becerra, 1999).

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

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

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

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

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

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

Consideramos que el enfoque denominado “optimismo multilateral” debe ser descartado como categoría de análisis. Adoptamos esta decisión debido a que los trabajos provenientes de estos organismos deberían ser incluidos en cualquiera de las tres categorías propuestas (económica, social o política), pues su calcificación en un nuevo grupo supone una homogeneidad intelectual difícil de sostener.⁴

Como mencionáramos, uno de los grupos identificados por Montecinos (ibíd) es el de los trabajos que destacan los aspectos **económicos** de la descentralización. A este conjunto, a su vez, el autor lo divide en dos vertientes, una centrada en el federalismo fiscal y otra en el regionalismo. La primera, incluye aquellas producciones que tratan fundamentalmente los aspectos de la descentralización vinculados a la generación de recursos y la administración de los gastos en los gobiernos subnacionales⁵.

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

El enfoque **social** (denominado por Montecinos, “sociológico”); incluye todos aquellos trabajos que centran el análisis en el fortalecimiento de la democracia a partir de la participación de la sociedad civil en la gestión de gobierno, o lo que sería lo mismo, la inclusión de los diferentes actores sociopolíticos locales para la gestión eficiente y eficaz del Estado. Destaca el autor que dentro de este enfoque, diversos trabajos mencionan los riesgos de impulsar procesos

³ Cabe destacar que el autor aclara que “esta clasificación no es disciplinar y sólo hace alusión a énfasis teóricos que se hacen en los estudios de la descentralización; además, no pretende ser exhaustiva ni mutuamente excluyente, por lo que puede que un autor o estudio aparezca en varios de los enfoques señalados” (ibid: 75).

⁴ Montecinos (ibíd.) incluye en el enfoque que ha denominado optimismo multilateral, aquellos trabajos realizados desde organismos internacionales (principalmente BID y BM). Afirma que los ejes centrales en torno a los cuales giran estos estudios son los procesos de descentralización en los servicios públicos, fundamentalmente de educación y salud, y en la eficiencia alcanzada en la administración de éstos por los gobiernos subnacionales. Sin embargo, aclara que con el transcurso del tiempo han comenzado a incorporar aspectos relacionados con cuestiones políticas y socioculturales, además de las económicas en las cuales habitualmente han puesto eje. Por tanto, desde la misma interpretación propuesta por el autor se deduce que la construcción de un grupo específico sostenido en el origen institucional de los trabajos resulta improcedente.

⁵ Entre los autores clásicos, mencionados por Montecinos (ibíd.), incluidos en la mayoría de los trabajos que versan sobre el federalismo fiscal se encuentran Samuelson (1954), Tiebout (1956), Ostrom, Tiebout y Warren (1961) Olson (1969) y Oates (1972), entre otros.

descentralizadores que terminen generando la consolidación del caciquismo y el fortalecimiento del “clientelismo” en ámbitos locales, entre otros posibles riesgos y problemas generados por la descentralización (ibíd). Tal es el caso de Sergio Boisier (2004: 30), quien afirma que:

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

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

Los trabajos del enfoque **político** (que Montecinos denomina politológico) son aquellos centrados en analizar el accionar y las influencias de diferentes instituciones políticas en el proceso de descentralización, tal es el caso de los partidos políticos, los procesos electorales y el presidencialismo, entre otros⁶. Dentro de este enfoque se destaca la vertiente de los trabajos que analizan la descentralización desde la **nueva gestión pública** o *New Public Management*. Mas precisamente en este grupo de trabajos se incluyen los estudios que otorgan especial énfasis a la relación existente entre la descentralización y una gestión de gobierno más eficiente, de calidad y estratégica. Sobre esta vertiente, Dora Orlansky (1998: 14) afirma:

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

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

Como fue mencionado anteriormente los enfoques en los que son incluidos los estudios sobre la descentralización no son excluyentes y no implican que los trabajos tengan visiones parcializadas sobre el mismo. Antes bien, la breve presentación de este agrupamiento tiene por finalidad mostrar estudios sobre descentralización destacando el énfasis dado por algunos autores a diferentes aspectos del proceso, poniendo de relieve así su nivel de complejidad y las dificultades para abordarlo en su totalidad.

Al avanzar en la definición de la descentralización notamos que ha sido incluida en un conjunto de reformas, conocidas como *reformas del estado*, implementadas con diferente profundidad y particularidades tanto en países latinoamericanos como en el resto del mundo. Estas reformas surgen, en línea con las políticas de privatización, en 1950 pero cobran importancia a partir de la década de 1970 y se han profundizado durante la década de 1990 (Orlansky, 1998).

⁶ O'Neill, 2003; Willis, Garman y Haggard, 1999

Sin embargo, resulta llamativo que desde diferentes corrientes ideológicas se brega por la implementación de políticas tendientes a profundizar la descentralización. En efecto, de acuerdo con la ideología desde la cuál esta se propugne, al igual que los intereses sectoriales que la impulsen, las instancias desde donde se enfatice su aplicación y las definiciones involucradas dentro de este concepto, se obtendrán significados y procesos de descentralización radicalmente diferentes⁷. Por lo antedicho, el término descentralización mantiene desde sus inicios en la discusión académica una singular característica: su ambigüedad (Boisier, 2004:28) o como afirma Prud'homme (1994: 2) “[la descentralización es] un concepto ambiguo, con límites no bien definidos, cuya ambigüedad sea, quizá, la que contribuya a la atracción del concepto”⁸.

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

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

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

⁷ Nociones intrínsecamente ligadas con el concepto de descentralización son participación, autonomía, democracia, capital social y desarrollo local, entre otros. Nótese que en la lectura crítica sobre la bibliografía que refiere a estas nociones se encuentra un significativo debate y lejos se está de alcanzar un acuerdo en torno a las mismas.

⁸ Traducción de los autores, de la siguiente cita: ‘Decentralization is an ambiguous concept, Its borders not well defined. Perhaps this ambiguity contributes to the appeal of the concept.’

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

Pese a que existe una estrecha relación entre las tres dimensiones enfatizaremos nuestro análisis las dimensiones políticas y funcionales, porque consideramos resultan de significativa importancia en el proceso de descentralización a analizar. Además, dadas las particularidades de nuestro estudio de caso, consideramos que las características del escenario político provincial resultan centrales para comprender la forma que adquiere el proceso.

2. Síntesis del proceso de descentralización en Argentina

Para la presentación de esta síntesis optamos desarrollar primero los elementos centrales en torno a los cuales se conforma el estado argentino, poniendo luego énfasis en las reformas del estado. Avanzar sobre este tema tiene como objetivo mostrar el marco histórico y general en el que sucede el proceso de descentralización en Argentina, destacando así el carácter dinámico del Estado.

Posteriormente, avanzamos sobre las dimensiones políticas y funcionales de la descentralización para delimitar el contexto nacional en el que se ubica el proceso en la provincia de Salta.

2.1. Conformación y reformas del estado argentino

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

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

La conformación del Estado Argentino como un país federal fue el resultado de diversos conflictos entre dos facciones de la población que ocupó, en términos generales, casi la

⁹ Si bien optamos por mencionar esta cantidad no existe acuerdo sobre el número total de municipios existentes en Argentina. Sobre este tema, recomendamos consultar el trabajo de Cesar Vapñarsky (2004) "Cuando el caos caracteriza la división oficial del territorio del estado. A propósito de los municipios argentinos" en Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona. Vol. VIII, núm. 162. ISSN: 1138-9788.

totalidad del siglo XIX. Esencialmente, la disputa se dirimía entre dos facciones. Una conformada por los pobladores cercanos a la ciudad de Buenos Aires, quienes proponían la constitución de un país unitario donde los aspectos políticos y económicos de la nación sean resueltos bajo la hegemonía política y económica de la Ciudad de Buenos Aires¹⁰. La otra facción estaba integrada por quienes acordaban con la conformación de un estado federal, en el que cada una de las provincias gozara de autonomía política y económica. Oszlak (1982:534) sintetiza el escenario y los intereses de las provincias para continuar negociando con Buenos Aires al mencionar que:

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

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

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

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

Luego, con el desarrollo de las actividades productivas, la mayor complejidad de las relaciones sociales, los avances tecnológicos, etc. el Estado Nacional comienza a cobrar una mayor dimensión e inserción institucional en la "realidad" nacional. En línea con esto, surgen a partir

¹⁰ En la ciudad de Buenos Aires contaba con el puerto a través del cual se comercializaban la mayor parte de los productos exportados e importados del actual territorio nacional, otorgándole así un poder económico significativamente superior al de las restantes.

de 1920, y desde aquel momento en reiteradas oportunidades, propuestas para reformar el Estado (Oszlak, 1999: 2).

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

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

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

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

Las reformas ocurridas, principalmente durante la década de 1990, suelen ser divididas para su análisis en dos etapas o generaciones, pese a que no existe una delimitación clara entre ambas. La primera de ellas, que abarca los inicios de la década, tuvo por finalidad reducir el aparato del Estado y su aplicación fue relativamente “fácil”, pues como afirma Oszlak (ibíd.) se basó en la ‘extracción de áreas de la competencia estatal, desprendiéndose de dominios funcionales. Pues la intención no era mejorar la gestión sino reducir su ámbito’. La principal herramienta para esto fue la aplicación de decretos y leyes¹¹. Durante esta primer etapa de reformas, la descentralización tuvo gran importancia en las políticas implementadas. Por

¹¹ Son claros ejemplos de estas reformas la ley de Emergencia Económica (Nº 23.697/1989) y la de Reforma del Estado (Nº 23.696/1991). Ambas, fueron aplicadas por ley durante la presidencia de Carlos S. Menem (1989-1999) y tuvieron por finalidad disminuir el gasto público y devolver a la actividad privada funciones que el estado había asumido progresivamente durante la etapa de sustitución de importaciones (décadas de 1950, 1960 y 1970).

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

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

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

A mediados de los años 1990, luego de “finalizadas” las primeras reformas de carácter estructural (privatizaciones de empresas públicas, transferencia de escuelas y hospitales, disolución de organismos reguladores de mercado, etc.) vuelve a cobrar importancia la descentralización, pero desde otra perspectiva. Pues, durante la etapa anterior solo se buscó la reducción del aparato estatal, sin poner el acento en su calidad y características particulares. Durante la segunda etapa, en cambio, la finalidad fue ‘reinventar el estado’ o ‘iniciar la reforma hacia adentro’ intentando, sin demasiados resultados, mejorar la eficacia de su ya reducida estructura¹².

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

2.1. Dimensión Política

En el marco de las reformas del Estado, las cuestiones políticas vinculadas con la descentralización y el aumento de la participación de la sociedad en la gestión de gobierno, entran en la escena pública con la vuelta al sistema democrático en el año 1983. Desde aquel año, y de manera ininterrumpida hasta la fecha, se han celebrado elecciones populares para la designación mediante el voto directo de los representantes en los diferentes órdenes de gobierno (nacional, provincial y nacional) y poderes (ejecutivo y legislativo).

Respecto de la conformación de los poderes ejecutivo y legislativo en Argentina, Falleti (2004^(a): 10) sintetiza sus características generales al mencionar que:

¹² Al igual que la etapa anterior de reformas, en este caso el gobierno de Menem promulgó la Ley 24629/96 y sus decretos reglamentarios 558/96 y 660/96. Estos se referían a las metas de la segunda generación de reformas. Entre ellas se encontraban: orientación al ciudadano; responsabilidad por resultados; contratos por objetivos; definición de estándares (*benchmarks*); incentivos al desempeño; capacitación permanente y mayor transparencia de la gestión pública (ibíd.)

El Poder Ejecutivo esta conformado por el Presidente de la República, la Jefatura de Gabinete y los Ministerios Nacionales. El Poder Legislativo nacional es bicameral y está compuesto por una Cámara de Diputados y otra de Senadores. La Cámara de Diputados tiene 257 legisladores elegidos en las jurisdicciones provinciales y la Ciudad de Buenos Aires. [...] Actualmente, cada provincia tiene garantizado un mínimo de 5 diputados y un tope de setenta, lo que genera sobre-representación de las jurisdicciones o provincias mas pequeñas [...] En cuanto al Senado, éste estuvo históricamente conformado por dos representantes de cada provincia, que eran elegidos por sus legislaturas provinciales. La Constitución de 1994 elevó el número de senadores a tres por provincia (dos para el partido mayoritario y uno para el partido de la primera minoría), elegidos por voto popular directo. El Senado cuenta actualmente con 72 miembros, y en octubre de 2001 fue la primera elección directa de senadores.

En términos generales, al avanzar sobre las cuestiones políticas del proceso de descentralización, se menciona la existencia en todas las constituciones provinciales del derecho a participar mediante el voto en la elección de las autoridades ejecutivas y legislativas en los diferentes órdenes de gobierno. Se destaca también que el grado de autonomía otorgado a los municipios no es igual en todas las provincias lo cual distingue el alcance político que ha adquirido la descentralización hacia las jurisdicciones de tercer orden en cada una de ellas.

Con la última reforma de la Constitución Nacional en 1994 se estableció la elección popular de los senadores que anteriormente eran designados por las legislaturas provinciales. Sin embargo, como afirma Falletti (2004^(a): 32), esta reforma quita poder a los legisladores provinciales y a las oficinas provinciales de los partidos políticos nacionales debido a que aumenta la importancia de la competencia entre los partidos e intereses políticos partidarios dentro del Senado, en detrimento de la representación de intereses político territoriales.

Sobre los resultados de la descentralización política en el orden nacional, destacamos la estrecha relación existente entre la descentralización administrativa y el poder de negociación de los gobiernos provinciales. Pues como afirma Falletti (ibíd.^(a): 34)

[...] solo el proceso de descentralización administrativa ha tenido como efecto (no deseado o buscado en el momento de diseño de la reforma) alterar el balance del poder entre los gobernadores y el Poder Ejecutivo Nacional, particularmente en el sector educativo. En las estructuras intergubernamentales políticas y fiscales, los procesos de descentralización no han tenido prácticamente incidencia alguna. Como dice un informe del Banco Mundial: "Argentina es uno de los países mas descentralizados de la región, pero tiene esencialmente la misma estructura fiscal y política que tenía antes de que los militares intervinieran en 1976".

Coincidimos con la propuesta de la autora y por esto consideramos necesario avanzar sobre las características del proceso de descentralización funcional en el sistema de Educación y Salud en el ámbito nacional. Pues la relación planteada entre la dimensión política y funcional nos proporcionan el marco adecuado para el posterior análisis del procesos de descentralización en la provincia de Salta.

2.2. Dimensión Funcional

Esencialmente, la transferencia de funciones desde el ámbito nacional a las provincias tuvo dos componentes con similar finalidad pero de distinta magnitud. La descentralización del sistema educativo fue mas abrupta e implicó un mayor costo (político y económico) para los gobiernos

provinciales. El traspaso del sistema de salud, en cambio, fue más gradual y por lo tanto menos traumático para las gestiones subnacionales. Más allá de esto, la transferencia de ambos servicios fue sin los recursos necesarios aumentando así el nivel de gastos de los gobiernos provinciales y reduciendo, en consecuencia, los del orden nacional.

La transferencia de escuelas en Argentina

La conformación del sistema educativo nacional, inicialmente, resultó en una combinación de escuelas financiadas por los gobiernos provinciales (la mayoría) y otras por el gobierno nacional. Posteriormente, los establecimientos dependientes del gobierno central aumentaron su número significativamente, hasta alcanzar en la década del 20 igual proporción que las escuelas provinciales (Falleti, 2004^(b): 100). El sistema educativo nacional, por su gestión en dos órdenes de gobiernos, fue considerado “dual” siguiendo lo expresado en la Constitución Nacional de 1853 –Art. 14, Art. 5 y Art. 67 inc. 16–. Pero en la práctica su control e implementación estaba centralizado en el gobierno nacional que regulaba la equivalencia de los certificados y los títulos en todo el territorio (Rodrigo, 2006: 91).¹³

La transferencia de establecimientos educativos desde el gobierno nacional a los gobiernos provinciales tiene su primer antecedente en la década de 1950 con el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962), marcando el comienzo de una nueva línea de acción política en el gobierno nacional. Entre 1961 y 1962 se transfieren, por primera vez y mediante un acuerdo ratificado solo por tres provincias (Santa Cruz, Neuquén y San Luis), escuelas desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales. Posteriormente, entre 1968 y 1970, durante el gobierno militar de Onganía y mediante acuerdos ratificados por los gobiernos provinciales, vuelven a transferirse con la Ley 17 878, escuelas desde la órbita nacional a otras tres provincias (Buenos Aires, La Rioja y Río Negro)¹⁴. En ambos casos, el proceso fue acompañado de los recursos necesarios para que los gobiernos provinciales respectivos puedan afrontar los nuevos gastos (Falleti, 2004^(a): 26 y 27).¹⁵ Además, la magnitud de la transferencia no fue importante, pues como afirma Falleti (2004^(b) *ibíd.*) ‘entre los años 1920 y 1978 las escuelas, maestros y estudiantes estaban repartidos de manera casi equitativa entre los niveles provincial y nacional’.

En 1978, se produce una nueva transferencia de establecimientos educativos desde el gobierno nacional a las provincias, sin los respectivos recursos para afrontar los gastos y de forma unilateral. Esta acción, pudo ser posible en aquel momento debido a la existencia en Argentina de un gobierno de facto. El cual, por su carácter autoritario limitó cualquier posibilidad de reclamo, alegando que la Constitución Nacional otorga a las provincias la responsabilidad de administrar la educación primaria. Un factor decisivo, también fue que los gobiernos provinciales contaban con ‘entrenamiento’ en la gestión de los sistemas educativos por la característica dual del sistema.

¹³ El gobierno nacional tenía la potestad de controlar que los establecimientos provinciales tuviesen en sus planes curriculares iguales contenidos que los exigidos en el plan nacional de educación, como condición para otorgarles validez en todo el territorio. Controlando así, en la práctica, la totalidad del sistema educativo nacional (Rodrigo, 2006: 91).

¹⁴ En esta oportunidad fueron transferidas 680 escuelas entre las tres provincias. (Feldfeber e Ivanier; 2003: 424 y Filmus 1997: 15).

¹⁵ Cabe destacar que junto con la segunda transferencia de establecimientos se derogó la Ley Lainez creada en 1905. Esta regulación permitía la creación de escuelas en las provincias gestionadas directamente por el estado nacional (Rodrigo, *Ibíd.*: 91-92).

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

Se transfirieron aproximadamente 6.500 escuelas, 65.000 empleados públicos y 900.000 estudiantes, lo que constituía aproximadamente un tercio del sistema total de educación pública primaria. [...] Desde ese día todos los empleados de educación nacional (maestros, administradores, personal de mantenimiento y supervisores) pasarían a formar parte de las administraciones provinciales y las provincias serían responsables únicas por los gastos involucrados en la provisión de educación preescolar y primaria. [...] la transferencia de 1978 implicó un recorte de gastos a nivel nacional del orden de 207.000 millones de pesos, monto equivalente al 20% del total de las transferencias que las provincias recibían del gobierno nacional (FIEL, 1993: 148, citado en Falleti, *Ibíd.*)¹⁶

Posteriormente, en 1991 vuelven a transferirse por Ley (24.049, sancionada en diciembre de 1991 y promulgada en enero de 1992) desde el gobierno central a las provincias la totalidad de los establecimientos educativos de las escuelas secundarias y para adultos, además de la supervisión de las escuelas privadas. Las características que adquirió el proceso en esta oportunidad fueron similares a las ocurridas en 1978, pese a que en Argentina se desarrollaba la primer gestión del gobierno democrático de Carlos Saúl Menem (1989-1995 / 1995-1999). En efecto, la transferencia fue: i) con una educación secundaria administrada, en gran parte, por los gobiernos provinciales; y ii) sin los recursos financieros para afrontar los nuevos gastos¹⁷. Falleti (2004 ^(b): 101) al referirse a la magnitud de esta segunda reforma del sistema educativo estima que:

[...] el costo financiero de la transferencia fue de 1.200 millones de dólares anuales, equivalente al 10% del total de los gastos provinciales o al 15% del total de las transferencias nacionales. Se incorporaron más de 2.000 escuelas nacionales, 72.000 maestros y 700.000 estudiantes a los sistemas de educación provinciales, que también debían supervisar más de 2.500 escuelas privadas.¹⁸

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

¹⁶ Cabe destacar que no existe acuerdo sobre la cantidad de escuelas transferidas desde el gobierno nacional a los gobiernos provinciales, pues por ejemplo Filmus (1997: 15) menciona que fueron transferidas 6.700 escuelas

¹⁷ Tanto en la transferencia educativa de 1978 como en la de 1991, el argumento presentado por el gobierno central para que ésta pudiera ser implementada sin partidas presupuestarias especiales se fundaba en el aumento de la recaudación provincial y la posibilidad financiera de afrontar los nuevos gastos. Se diferencia el primer caso del segundo, de que existía una garantía presupuestaria para cubrir cualquier déficit en las cuentas provinciales generado por la transferencia, pese a que éste no habría sido respetado. Otro hecho a destacar es que entre una reforma y otra se sancionó una nueva ley de coparticipación federal de impuestos (Ley 23.548/1988) que morigeró algunas de las consecuencias financieras generadas por la transferencia educativa realizada en 1978 (Falleti, (2004 ^(b)).

¹⁸ Al igual que para el caso de la primer reforma, no existe acuerdo entre los autores sobre la cantidad de escuelas y cargos docentes transferidos. Filmus (1997: 15) a diferencia de Falleti (*ibíd.*) indica que la fueron de 3.578 escuelas (agrupando en este valor, posiblemente, tanto los establecimientos privados como públicos) y 86.374 cargos.

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

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

La transferencia de hospitales en Argentina

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

La transferencia de hospitales desde el gobierno nacional a los gobiernos provinciales comienza, al igual que para el caso del sistema educativo, durante las décadas del ‘50 y ‘60. En este periodo, fueron transferidos la mayor parte de los hospitales junto con los fondos necesarios para su funcionamiento. Posteriormente, en 1978 el gobierno nacional transfirió (junto con las escuelas primarias) 65 hospitales a las provincias, pero en esta oportunidad fue por Ley (21.883) y sin recursos (Falletti, 2004 ^(a); 31).

En 1991, ya el 95% los hospitales argentinos funcionaban bajo la órbita de los gobiernos provinciales. Sin embargo, con la Ley 24.049 que transfirió principalmente los establecimientos educativos, se pasaron a las administraciones provinciales los hospitales nacionales restantes (localizados en las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos, y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y programas de minoridad y familia. Conjuntamente, también pasaron a la órbita del gobierno provincial dos programas alimentarios (El Programa Social Nutricional - PRONOSU-, y el Programa de Políticas Sociales Comunitarias -POSOCO). En términos financieros, este pasaje de funciones ascendió, aproximadamente, a 324 millones de pesos (ibíd.). Cabe destacar que, los recursos transferidos en los programas alimentarios por la ausencia de mecanismos de control y seguimiento fueron utilizados con discrecionalidad en los gobiernos provinciales, generando por ejemplo interrupciones en su funcionamiento (ibíd.)

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

Como consecuencia del proceso de descentralización en el sector salud, el Ministerio de Salud de la Nación ejerce una función reguladora y planificadora, y monitorea el cumplimiento de los compromisos internacionales. Vale decir que las provincias son

ejecutoras de las políticas de salud, ejerciendo poca injerencia en su diseño. A diferencia del sector educativo, pareciera que las provincias no han mejorado sus capacidades de gestión en el sector salud como consecuencia de la descentralización de servicios.

3. La descentralización en Salta

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

Como ya hemos mencionado antes, consideramos que para comprender cómo ha operado el proceso de descentralización en la provincia de Salta es importante avanzar fundamentalmente en la comprensión de dos de sus dimensiones. Primero, y por su relevancia en la interpretación del caso, sobre la dimensión política debido a que el conocimiento de sus particularidades nos permite comprender el marco en el cual se desarrollaron las otras dimensiones. Segundo, en la funcional, mas precisamente, en la transferencia del sistema educativo. Pues este hecho, nos permite avanzar y profundizar en el análisis y comprensión de sus implicancias.

3.2. Dimensión política

El poder ejecutivo provincial esta constituido por el gobernador de la provincia que es elegido por el voto directo de la población y este cargo se renueva cada 4 años. El poder legislativo, es bicameral y esta compuesto por una Cámara de diputados y otra de Senadores, los integrantes de estos cuerpos colegiados también son elegidos por voto directo pero su elección esta relacionada a la representación regional de sus integrantes.

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

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

La Cámara de Senadores, en cambio, está compuesta por un único representante por departamento, más un suplente.

La Constitución Provincial, fue sancionada por primera vez en 1821¹⁹, reformada en 4 oportunidades durante el s. XIX (1855, 1875, 1883 y 1888), otras cinco veces durante el s. XX

¹⁹ Como puede apreciarse la Constitución Provincial de Salta entra en vigencia 32 años antes que la Constitución Nacional.

(1906; 1929, 1949; 1986 y 1998) y una vez más en 2003²⁰. Cabe destacar que con la reforma de la Constitución Provincial en 1998, entre otras modificaciones, se permite la reelección del ejecutivo por dos mandatos consecutivos de cuatro años, con el intervalo de un período para poder ser elegido nuevamente, siendo este un hecho sin precedentes en las anteriores reformas constitucionales.²¹

La mayoría de los representantes electos, desde el advenimiento de la democracia (1983), se han alineado en el partido Justicialista y han estado vinculados a la familia Romero (excepto los periodos 1991-1995/ 2007-2011 a cargo del Partido Renovador, primero, y una alianza entre el Partido Renovador y el Frente para la Victoria, después) tanto en el poder legislativo como en el ejecutivo provincial (ver cuadro 2).²²

Cuadro 2: Gobernadores de Salta período 1983-2011

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

Fuente: Elaboración propia.

La gestión de Juan Carlos Romero (como senador nacional y gobernador en Salta) se caracterizó por su manifiesto apoyo a las leyes de Emergencia Económica (N° 23.697) y Reforma del Estado (N° 23.696).²³ Esto explicaría la aplicación en el orden provincial de medidas tales como privatizaciones, desregulaciones y ordenamiento económico y

²⁰ Cabe mencionar que durante el periodo en el que se sucedieron diversos gobiernos de facto en Argentina (desde 1956 hasta 1983), fue derogada por decreto la Constitución de 1949 y reestablecida la Constitución de 1929. Entre otras modificaciones, la Constitución de 1949 establecía el sistema de elecciones directas de los intendentes que hasta entonces eran designados por el ejecutivo provincial.

²¹ Desde 1821 hasta 1882, el mandato del gobernador de Salta tenía una duración de dos años sin posibilidad de reelección inmediata. Posteriormente, con la reforma constitucional de 1882 el mandato del gobernador fue de tres años, sin reelección. En la reforma de 1929 se prolongó el mandato a cuatro años y se mantuvo la prohibición de la reelección hasta la reforma de 1998.

²² En el 2001, todos los senadores menos uno y el 80% de los diputados pertenecía al Partido Justicialista.

²³ En lo operativo estas reformas fueron aplicadas por ley durante la presidencia de Carlos S. Menem y tuvieron por finalidad disminuir el gasto público y devolver a la actividad privada funciones que el estado había asumido progresivamente durante la etapa de sustitución de importaciones (décadas de 1950, 1960 y 1970).

presupuestario, entre otras. J. C. Romero accede a su segundo mandato (1999-2003), luego de la reforma constitucional en 1998 que también lo habilita para presentarse por tercera vez a las elecciones para gobernar la provincia (Llinás, 2003: 15).²⁴

La figura del gobernador en las decisiones administrativas, fiscales o de cualquier índole, resulta determinante y se ha ido consolidando en el transcurso de su mandato en toda la estructura provincial. Esto explicaría, la efectividad en la aplicación de las reformas del estado promovidas desde el gobierno nacional durante la década de 1990.

Situaciones similares a las ocurridas en el ámbito provincial, se observan también desde el advenimiento de la democracia en la mayoría de los municipios de la provincia. Pues, los intendentes municipales, siguen la línea del ejecutivo provincial al continuar en su cargo por reiterados periodos. Cuando esto no es así, por lo general, es porque dejan este puesto por otro cargo. Como afirma un diario local: “Muchos de los relevos [en los cargos municipales] se explican porque quienes los ocupan pasan a otras funciones, de concejales a intendentes y de intendentes a legisladores, o porque dejan esos sitios en manos de parientes directos”. (Diario Iruya.com, 16 de noviembre de 2006).

Un aspecto a destacar en la dinámica de la política de Salta es la influencia que tiene y ha tenido la Iglesia Católica. Como afirma Llinás (ibíd. 73):

La sociedad salteña es tradicionalista, conservadora y religiosa y, allí, la Iglesia constituye un factor clave de poder. Las modalidades de ejercicio de este poder van desde la generación de opinión desde el púlpito hasta su participación como institución en las cuestiones políticas y educativas. Es sabido que los funcionarios políticos deben contar con la anuencia de la Iglesia, como así también las políticas públicas que se diseñan. Ejemplos de ello son la participación de la Iglesia en el momento de la transferencia de los colegios privados a principios de la década y durante la reforma educativa implementada durante el gobierno de Romero. (Llinás, ibíd.: 73, cursiva de los autores).

3.1. Dimensión funcional: la transferencia del sistema educativo

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

Durante la primer etapa el traspaso de las escuelas primarias fue aceptadas por el gobierno provincial con la aprobación de la Ley 5300. Sin manifestos conflictos ni resistencia a la medida debido a que fue realizado durante un gobierno de facto.

²⁴ Durante la crisis del 2001, que terminó con el gobierno de Fernando De La Rúa, Juan Carlos Romero impulsó el Frente Federal Justicialista que, junto con otras provincias, postuló a la presidencia al senador Ramón Puerta, primero, y al gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saa, después. Luego, en el 2005, se postula como candidato a vicepresidente de la Nación acompañando a Carlos S. Menem, la fórmula llega a la instancia de balotaje pero abandonan la candidatura antes de la votación respectiva. (Llinás, 2003: 14).

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

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

En el contexto educativo previo al “pase” de las escuelas desde hacía ya varios años no se destinaban recursos suficientes para mejorar y mantener la infraestructura educativa provincial (ibíd.). Por tanto, se estaba produciendo un significativo deterioro en la infraestructura, generando principalmente descontento entre los docentes y directivos de las instituciones educativas. Sumado a esto, existían demandas por aumentos salariales y soluciones a la inestabilidad laboral de muchos docentes²⁵ (ibíd.).

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

Luego de finalizado el traspaso, la insuficiencia de los recursos provinciales para hacer frente a los gastos de mantenimiento y construcción de establecimientos, salarios docentes y administración, entre otros; dificultó el funcionamiento del sistema educativo provincial. Las cuestiones presupuestarias (al igual que en el caso de otras provincias) fue el componente más controvertido en la negociación, de todas maneras la transferencia del sistema educativo fue realizada igual e implicó considerables inconvenientes, además de económicos, políticos y sociales (ibíd.: 55).²⁶

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

Reflexiones finales

En el marco de la dinámica del Estado, el proceso de descentralización en Argentina estuvo alineado con el objetivo general de reducir la estructura en el orden nacional transfiriendo esencialmente funciones (educación y salud) a la órbita provincial. Sin embargo, los aspectos

²⁵ La inestabilidad a la que hacemos referencia esta vinculada con que desde hacía 10 años no se llamaba a concurso para la titularización de horas cátedra, estando los docentes ocupando cargos provisionales y de posible remoción.

²⁶ De hecho el problema luego empeoró, pues en la transferencia no se consideró el crecimiento extraordinario que tuvo la matrícula de alumnos entre 1995 y 2000 que superó el 15% durante ese periodo (pues se pasó de una matrícula de 286.000 a 350.000 alumnos) (ibíd.: 55)

del proceso relacionados con un aumento en la participación, la transparencia y acercar la cosa pública a la gente, se encontrarían aún postergados. En otras palabras, el nuevo contrato social al que hace referencia Boisier (2004: 9), el cual implica modificaciones en el tejido político y social de la nación, no habría sido la finalidad de las políticas de descentralización aplicadas en Argentina.

De acuerdo con la propuesta de Falletti sobre las secuencias de la descentralización, el caso analizado muestra la estrecha relación existente entre las dimensiones políticas y funcionales del proceso. Más precisamente, buscamos mostrar cómo la descentralización funcional tuvo impacto en aspectos económicos (aumento de los gastos), sociales (desmejora en los servicios de educación) y políticos (consolidación de estructuras partidarias y personalistas en la gestión) del Estado Provincial.

Al iniciar el trabajo mencionamos que partimos de la premisa que “la descentralización de las decisiones a favor de los actores, junto con la promoción y el aumento de la participación y control social, contribuyen positivamente al desarrollo de la sociedad por su potencialidad para democratizar las instituciones, promover la conformación de las organizaciones sociales y generar una mayor igualdad e integración social y territorial.” Entendemos que de cumplirse las contribuciones sociales de la descentralización, éstas alcanzarían un amplio segmento de la población.

Dado lo descripto y analizado, consideramos que la pregunta que encabeza este trabajo, se encuentra aún sin respuesta. Si bien creemos que el marco general en el que se ha desarrollado la descentralización en Argentina y en la provincia de Salta nos acerca a la respuesta, es necesario avanzar en el impacto directo que este ha tenido en el tercer orden de gobierno. Avanzar en el conocimiento de experiencias locales, enmarcadas en las particulares características (estructurales y coyunturales) que adquiere en los diferentes ámbitos provinciales, nos permitirá conocer si la descentralización ha sido para y en beneficio de todos o solo a unos pocos.

Bibliografía citada

- ASSIES, Willem (2000) “La descentralización en perspectiva”. El Colegio de Michoacán, México, pp. 1-15.
- BOISIER, Sergio (2004); “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente” Revista eure (Vol. XXX, Nº 90), pp. 27-40, Santiago de Chile.
- CETRÁNGOLO, Oscar y Florencia DEVOTO (2002) "Organización de la Salud Argentina y Equidad. Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual" trabajo presentado en el Regional Consultation on Policy Tools: Equity in Population Health, 17 de junio, Toronto, Canadá.
- DE MATTOS, Carlos (1989); “La descentralización ¿una panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?” en LAURELLI Elsa y Alejandro ROFMAN (comp.) Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis. Buenos Aires. ED. CEUR. ISBN 950-9370-14-2. pp. 335-365.
- DUCHACEK, Ivo (1986) Mapas territoriales del poder: descentralización. En Duchacek, I.: Mapas territoriales del poder, Boulder- West View 3, chapter 3, s/d.
- FALLETTI, Tulia (2004) (a); “Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales”, en Clemente A. y Smulovitz C. (comp.) Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina. ISBN 987-98033-8-8 IIED, Buenos Aires. pp. 7-38

- FALLETI, Tulia G (2004)(b) "Descentralización educativa en Argentina. Condicionantes institucionales y consecuencias políticas", en Clemente A. y Smulovitz C. (comp.) Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina. ISBN 987-98033-8-8 IIED, Buenos Aires. pp. 93-122
- FALLETI, Tulia G (2006); "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada" en Desarrollo Económico, vol. 46, N° 183 (octubre-diciembre).
- FELDFEBER Myriam y Analía IVANIER (2003) "La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente" en Revista Mexicana de investigación educativa, vol. 8, N° 18, Consejo Mexicano de Investigación Educativa. México, D.F. pp 421-445.
- FILMUS, Daniel (1997) "La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto" en Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana (Nov. 3-5: San José).-CLAD; Países Bajos. Gobierno Nacional; Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; Costa Rica. Ministerio de Educación Pública. pp 13-26.
- FINOT, Ivan (2001) "Descentralización en América Latina: teoría y práctica". Serie Gestión Pública, documento N° 12. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, CEPAL. Santiago de Chile.
- GONZÁLEZ VILLAR, Carlos (2004); Descentralización y reforma política estatal en América Latina. Editorial Universitaria de Misiones, UNAM, Posadas.
- LLINÁS, P. (2003); Provincia de Salta (versión definitiva). Informe jurisdiccional N°7 del Proyecto Las Provincias Educativas. Estudio comparado sobre el estado, el poder y la educación en las 24 provincias Argentinas. 18 de septiembre de 2006 <http://www.cippec.org/espanol/biblioteca/> (consulta 12-11-2007)
- MANZANAL, Mabel (2005); Descentralización en América Latina. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo El caso argentino. Mimeo. Bogotá, Colombia. pp. 64
- MANZANAL, Mabel (2007) "Descentralización, recursos y poder político de los gobiernos provinciales en Argentina", en Restrepo, Darío (edit.), Historias de descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y Estados Unidos, Universidad Nacional de Colombia, GTZ, USAID, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, Bogotá, ISBN: 958-701-734-x, p.239-317 (614 p.).
- MONTECINOS, Egon. (2005) "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática" en Revista EURE (Santiago), vol.31, no.93, p.73-88.
- ORLANSKY, Dora (1998) "Políticas de descentralización y desintervención estatal". Presentado en el XXI Congreso Internacional de LASA, Latin American Studies Association, Chicago, Illinois, 24 al 26 de septiembre de 1998.
- OSZLAK, O. (2001). "El estado Transversal" en Encrucijada UBA 6:30-41
- OSZLAK, Oscar (1982) "Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad Argentina" en Desarrollo Económico Vol. 21, No. 84. (Ene. - Mar.), pp. 531-548.
- PRUD'HOMME, Remy (1994); "On the Dangers of Decentralization". Policy Research, Working Paper 1252, World Bank, Wash, DC.
- RODRIGO, Lucrecia (2006) "La política de descentralización educativa en la Argentina de los 90" en Revista Complutense de Educación, Vol. 17 Núm. 1. pp 89-100
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC- (2001). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. Resultados definitivos en <http://www.indec.mecon.ar/webcenso/index.asp> (consulta 10-04-2008)

- WWW.IRUYA.COM [en línea] (2006). Artículo "En Salta los partidos no se renuevan, no debaten y tampoco elaboran propuestas" Diario Iruya.com 16 de noviembre (consulta 23-11-2006)
- VAPÑARSKY, Cesar (2004) "Cuando el caos caracteriza la división oficial del territorio del estado. A propósito de los municipios argentinos" en Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona. Vol. VIII, núm. 162. ISSN: 1138-9788.