

Territorios en construcción

Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto

Mabel Manzanal
Mariana Arzeno
Beatriz Nussbaumer
(Compiladoras)

**Arqueros, Arzeno, Cowan Ros,
García, Manzanal, Nardi,
Nussbaumer, Pereira y Villarreal.**

Prólogo de Rodolfo Bertonecello

AGENCIA
NACIONAL DE PROMOCION
CIENTIFICA Y TECNOLOGICA



EDICIONES
ciccus

Este libro presenta resultados de investigación de los proyectos
PICT 08811, FONCYT; UBACyT F009; y PIP 5459, CONICET.



Territorios en construcción : actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto / Mabel Manzanal ... [et al.] ; compilado por Mabel Manzanal ; Mariana Arzeno ; Beatriz Nussbaumer - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS, 2007. 288 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-9355-49-7

1. Desarrollo Local. I. Manzanal, Mabel, comp. II. Arzeno, Mariana, comp. III. Nuss Baumer, Beatriz, comp. CDD 338.9

Fecha de catalogación: 08/11/2007

Colección "Trabajo, integración y sociedad" Dirigida por Guillermo Neiman"

Fotos de tapa: Beatriz Nussbaumer
Composición y Armado: ♣ Valeria Gorza
Tapa: María Laura Palumbo

Primera Edición: Noviembre 2007

© Ediciones CICCUS - 2007

✉ Bartolomé Mitre 4257 PB 3
(C1201ABC) Buenos Aires - Argentina

☎ (54 11) 49 81 63 18

✉ ciccus@ciccus.org.ar

Hecho el depósito que marca ley 11.723

Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro en cualquier tipo de soporte o formato sin la autorización de los compiladores

Impreso en Argentina

Printed in Argentina

INDICE

Prólogo	7
<i>Rodolfo Bertonecello</i>	
Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio	15
<i>Mabel Manzanal</i>	
Participación y control político. ¿Un resultado de la descentralización?	51
<i>Federico Villarreal</i>	
Relaciones intergubernamentales y federalismo fiscal. El municipio San Pedro, Misiones	75
<i>Ariel García</i>	
Estrategias de fortalecimiento institucional y políticas de desarrollo rural. El caso de Entre Ríos	105
<i>Beatriz Nussbaumer</i>	
Territorio y tramas locales en San Carlos, Salta	135
<i>María Ximena Arqueros</i>	
Desarrollo rural y tramas institucionales. La construcción de un modelo alternativo en San Pedro, Misiones	167
<i>María Andrea Nardi</i>	
Procesos organizativos en la Quebrada de Humahuaca, Jujuy. Las organizaciones de base	197
<i>Mariana Arzeno</i>	
De la producción del capital social a la proyección de luchas simbólicas en el territorio. Estudio de caso de la Puna y Quebrada de Humahuaca	225
<i>Carlos Cowan Ros</i>	

Instituciones, participación y capacitación en el fortalecimiento de la feria franca de Oberá, Misiones	255
<i>Sandra G. Pereira</i>	
Glosario de siglas.....	277
Los autores	281

Participación y control político.

¿Un resultado de la descentralización?⁽¹⁾

Federico Villarreal

Introducción

Las iniciativas políticas tendientes a descentralizar responsabilidades y funciones desde el gobierno nacional hacia las provincias y municipios forman parte del discurso oficial desde la década de 1970 (fundamentalmente con el traspaso de las escuelas de educación primaria desde el gobierno nacional hacia las provincias). Luego, a mediados de los años 1990, vuelve a cobrar importancia con las denominadas reformas de 'segunda generación'. Éstas tuvieron por finalidad cambiar el rol del Estado en la economía, la relación entre el Estado y la sociedad, y la forma de provisión de servicios públicos a la población (Prf. Falletti, 2004: 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 (Prf. Oszlak, 1999: 8). En este sentido, y de acuerdo con Manzanal (2005: 3), las políticas de descentralización en Argentina dieron como resultado un proceso focalizado en aspectos administrativos con ausencia de acciones tendientes a fortalecer la participación política a nivel subnacional y promover conjuntamente democracia y desarrollo económico.

(1) Este artículo se enmarca en los proyectos de investigación PICT 08811/02, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, UBACyT F009, Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires.

Federico Villarreal

En este trabajo nos proponemos analizar las características que ha adquirido el proceso de descentralización en un municipio rural salteño y para ello nos preguntamos sobre el papel desempeñado por los actores en el escenario político, tanto en el ámbito provincial como municipal. Más específicamente, indagamos sobre las características del escenario político local y la participación de la sociedad en la gestión de gobierno. Partimos de la premisa de que si no existen mecanismos de participación en el control de la gestión del gobierno local, las funciones y los recursos trasladados a los municipios, en el marco del proceso de descentralización, serán apropiados por quienes detentan el poder político, limitando así la existencia de un proceso de desarrollo inclusivo y sustentable.

Fue seleccionado como estudio de caso el municipio de San Carlos, en el departamento homónimo de la Provincia de Salta. La elección se basa en la incidencia absoluta y relativa de la población rural y de la pobreza rural respecto a la población departamental y provincial respectiva, y la presencia del sector pequeño productor organizado⁽²⁾.

En la primera parte de trabajo se exponen aspectos conceptuales y metodológicos, referidos al proceso de descentralización y sus dimensiones. En la segunda, se describe el contexto político provincial y el sistema de asignaciones presupuestarias implementado por la provincia a favor de los municipios. A continuación, se analiza el contexto político en el municipio de San Carlos. Por último, se elaboran las reflexiones finales, que sintetizan los principales aportes del trabajo y se encuentran centradas en la importancia de la participación social en el control de la gestión de gobierno y en las estructuras de poder (normas, valores y roles sociales) existentes.

Breves antecedentes conceptuales y aclaraciones metodológicas

Desde nuestra perspectiva, el proceso de descentralización implica, esencialmente, aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de los

⁽²⁾ Por otra parte, los municipios que conforman este departamento forman parte, entre otros, de los estudios de caso de los Proyectos UBACYT F009 Y PICT 02-08811. Además, estos municipios son analizados también, aunque desde otra perspectiva, por Ximena Arqueros. Por esto último, se profundiza sólo en algunos aspectos para la caracterización del caso, dado que parte de esta información se encuentra en otro capítulo de este libro.

Participación y control político ¿Un resultado de la descentralización?

recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales en detrimento de los órganos del estado central (de Mattos, 1989:338; Falletti, 2004:20; Oszlak, 2001). Sin embargo, lejos se está de alcanzar un acuerdo en la definición de este concepto⁽³⁾.

En términos operativos el proceso de descentralización es 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) (Manzanal, *ibíd.*). Optamos por el reconocimiento de tres dimensiones dentro de éste proceso:

- 1). *Política*, identificada con la reforma de los sistemas electorales o constitucionales y vinculada con favorecer una mayor autonomía de gobierno en los niveles subnacionales.
- 2). *Funcional*, asociada con la transferencia de funciones y servicios hacia el ámbito local.
- 3). *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 en la primera de ellas, porque consideramos que la misma es significativa en el proceso de fortalecimiento del poder de decisión de la población en los ámbitos locales. Además, para el caso de Salta, consideramos que las características del escenario político provincial y municipal resultan centrales para comprender la forma que adquiere el proceso de descentralización.

En el marco de la dimensión política del proceso, optamos por enfatizar la participación de la población local en las decisiones del gobierno local y su importancia para que la descentralización contribuya a promover un proceso de desarrollo rural local sustentable e inclusivo.

Conceptualmente existe acuerdo en que con la participación las personas ejercen influencia sobre las decisiones que les afectan y se opone a los meca-

⁽³⁾ Abordar la discusión existente en torno al concepto descentralización excede el objetivo de este trabajo, por esto nos limitamos a presentar sólo aquellos conceptos que consideramos centrales para interpretar cual será la perspectiva de análisis adoptada. Para profundizar sobre estas cuestiones se sugiere revisar Coraggio, 1997; Schmulovitz y Clemente, 2004; Falletti, 2006; Asies, 2000; Villarreal y García, 2005, entre otros.

Federico Villarreal

nismos en que las decisiones son impuestas. En este sentido, de acuerdo al grado de influencia que las personas tienen en las decisiones que los afectan, pueden reconocerse diferentes tipos de participación que se ubican entre dos extremos: uno de participación fuerte y otro de participación débil (Brett, 2003, Chambers, 1996)⁽⁴⁾.

En cualquier caso, los procesos participativos implican, en mayor o menor medida, un cuestionamiento al modelo de gestión vigente y pueden generar en los agentes de decisión política la resistencia a la participación. En efecto, existen casos en los que quienes gobiernan implementan acciones para condicionar, y en algunos casos hasta impedir, los procesos participativos y de ésta manera restringir los mecanismos de control social sobre su accionar. Este tipo de acciones que pocas veces emergen a la superficie de la sociedad tiene por finalidad mantener las estructuras de poder, que no han logrado mediante su legitimación en el sistema de valores y así obtener el consentimiento voluntario de los gobernados (Portes, 2006: 240).

Entre las acciones particularistas implementadas por los gobernantes se reconocen el clientelismo político⁽⁵⁾, la coerción social⁽⁶⁾ y la corrupción entre otras instituciones informales encubiertas (O'Donnell, 1997: 318-319). Si bien reconocemos la existencia de un amplio debate sobre las acciones mencionadas, entendemos que en todos estos casos, se busca manejar las voluntades de los gobernados, a partir de la utilización del poder político en beneficio de intereses particulares.

La información utilizada para el análisis tiene su origen en dos tipos de fuentes: a) primaria, fundamentalmente cualitativa, obtenida mediante la realización y sistematización de entrevistas en profundidad a informantes clave y de observación de campo⁽⁷⁾, y b) secundaria, proveniente de fuentes estadísticas, censales y periodísticas.

(4) De acuerdo con la propuesta de Brett (ibíd.:4) la participación débil implica solo la "consulta o información" y la participación fuerte involucra la "asociación o ceder el control".

(5) El debate conceptual existente en torno al clientelismo político excede el objetivo de este trabajo, pero para su profundización sugerimos revisar O'Donnell, 1997; Durston 2005; y Auyero 2001.

(6) Entendemos por coerción social al uso de distintos tipos de violencia (física, verbal o simbólica) con el objeto de mostrar las consecuencias de disentir en ideas o acciones, condicionando así la participación de la población en la gestión de gobierno.

(7) Fueron realizados dos viajes de campo. El primero durante el mes de noviembre de 2004 en el cual se recopiló información cuantitativa y cualitativa (sobre aspectos estadísticos y presupuestarios) a partir de entrevistas a funcionarios en el ámbito provincial. El segundo viaje de campo, en marzo de 2005, tuvo por finalidad obtener información fundamentalmente cualitativa sobre el contexto sociopolítico del

Participación y control político ¿Un resultado de la descentralización?

El énfasis dado en este trabajo a las cuestiones vinculadas a los aspectos políticos locales nos lleva a analizar:

1) el financiamiento municipal, por su influencia en el desempeño del gobierno y en el escenario político local (para lo cual indagamos sobre los criterios o mecanismos administrativos para la asignación de recursos desde el orden provincial)⁽⁸⁾; 2) las formas electivas y de representación en el municipio, desde una perspectiva histórica, normativa y crítica; 3) la administración y designación de las autoridades en la salud y la educación local, y 4) el rol de la iglesia en la dinámica política del municipio, por la influencia de estas organizaciones en el caso analizado.

Síntesis del contexto de análisis

El proceso de descentralización ocurrido entre el gobierno central y los gobiernos provinciales en Argentina puede ser analizado desde las tres dimensiones mencionadas (política, funcional y fiscal).

Desde lo 'político', cabe reconocer:

- La existencia en todas las constituciones provinciales del derecho de participar mediante el voto en la elección de las autoridades ejecutivas y legislativas en todos los órdenes de gobierno (municipal, provincial y nacional). Sin embargo, 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 en cada uno de ellas (Smulovitz y Clemente, 2004: 42).
- Un aumento en la participación de la población en el control del accio-

municipio de San Carlos. En esta segunda oportunidad, contactamos informantes clave en educación, salud y gestión del gobierno local. En total en este período fueron entrevistadas 11 personas en más de una oportunidad.

⁽⁸⁾ Consideramos adecuado aclarar que no hemos podido contar con la información presupuestaria, pese a que ésta ha sido solicitada a organismos concentradores, tanto nacionales (Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias) como provinciales (Dirección de Estadísticas y la Dirección General de Presupuesto). En todos los casos, mencionaron la dificultad existente para proveerla ("por la ausencia de mecanismos concentradores") y cuando disponían de los datos la imposibilidad de divulgarlos. En este sentido, vale resaltar lo afirmado por Lattes (2003: 78) para los municipios en Argentina: 'En general los gobiernos municipales no producen información para la comunidad y no se preocupan por hacer mas transparente el funcionamiento de su organización.'

Federico Villarreal

nar provincial, ya sea mediante movimientos sociales organizados o espontáneos⁽⁹⁾.

En cuanto a la dimensión 'funcional' de la descentralización, por su estrecha vinculación con la fiscal y por las características que ambas han tenido entre el orden provincial y nacional de gobierno, serán analizadas en forma conjunta. Pues, el traspaso de funciones desde el gobierno nacional hacia las instancias menores (particularmente provinciales) tuvieron como principal objeto operar sobre la cuestión 'fiscal' para reducir el gasto central (Prf. Manzanal *et al* 2006: 12). Es decir, el objetivo real no estaba vinculado con mejorar la calidad de las funciones desempeñadas sino con el ajuste económico. Esto se observa con el traspaso, sin las asignaciones de los recursos correspondientes, del gasto en salud y educación a las jurisdicciones provinciales iniciado durante la década de 1970 y perfeccionado durante la década de 1990.

Lo ocurrido en relación con los aspectos funcionales y fiscales durante los últimos 15 años en Argentina se encuentra muy bien sintetizado en Cetrángolo y Jiménez:

A diferencia de otros países, en Argentina los procesos de devolución o descentralización del gasto hacia los gobiernos subnacionales *no pueden ser* entendidos como un avance de estos gobiernos sobre el poder central. Si bien, por un lado, se observa que con cada nueva instancia legislativa los coeficientes de reparto a favor de los gobiernos provinciales han aumentado, por otro, los procesos de descentralización del gasto, al no haber sido acompañados por cambios simétricos en los recursos, han requerido de gobiernos centrales fuertes (militares o civiles) y una desigual capacidad de negociación (2004: 119, cursivas agregadas).

(9) Casos emblemáticos recientes sobre este tipo de manifestaciones son por ejemplo el frente "Unidos por la Dignidad", en la provincia de Misiones que manifiesta su oposición a la reforma de la Constitución Provincial promovida por el oficialismo para posibilitar la reelección indefinida del ejecutivo (Lladós, 2006); o la conformación de Asambleas Ciudadanas en la localidad de Gualaguaychú para "estimular" el accionar político y así evitar la instalación de papeleras al otro lado del río Uruguay (Carbone, 2006). Estos son sólo dos ejemplos, de los muchos en los que se revela un aumento en la participación y el control de la población en el accionar de los dirigentes políticos provinciales. Estos actos resultan ejemplificadores en la medida que manifiestan la importancia de la participación en la vida pública y en el control del accionar de quienes detentan cargos políticos.

Situación política y fiscal provincial

A continuación presentamos una breve reseña del contexto político provincial y del sistema de asignación presupuestaria entre la provincia y los municipios, para identificar y comprender más adecuadamente el escenario en el que se desarrollaron las reformas del Estado en general, la descentralización provincial, y la situación político administrativa a nivel local.

El modelo político provincial

Salta cuenta con 59 municipios que tienen autonomía en lo político, económico, financiero y administrativo (Constitución Provincial -CP- artículo 170)⁽¹⁰⁾. Cabe aclarar que en la delimitación de éstas jurisdicciones locales se incluye el ejido urbano y el espacio rural.

Los municipios con más de 10.000 habitantes están habilitados para dictar su carta orgánica, aquéllos que no superan este umbral se rigen por la Ley de Municipalidades. (CP, art. 174).

El intendente es electo en forma directa y por simple mayoría y los integrantes del consejo deliberante por el sistema electoral de base proporcional (CP art. 171). Es decir, que la cantidad de integrantes del consejo deliberante se determina a partir del número de pobladores contabilizados en el último censo, nacional o provincial.

Además de los municipios, Salta también cuenta con 23 departamentos (CP, art. 56). Estas jurisdicciones funcionan como distritos electorales en la conformación del poder legislativo provincial (elección de sus representantes de las Cámara de Diputados y Senadores).

Cada departamento esta representado por un diputado 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.

(10) La Constitución Provincial fue sancionada por primera vez en 1821, reformada en 4 oportunidades durante el s. XIX (1855, 1875, 1883 y 1888), otras cinco veces durante el s. XX (1906; 1929, 1949; 1986 y 1998) y una vez más en 2003. Cabe mencionar que entre 1956 y 1983, fue derogada por decreto la Constitución de 1949 y reestablecida la Constitución de 1929.

Federico Villarreal

La mayoría de los representantes electos, desde el advenimiento de la democracia, se han alineado en el partido Justicialista y han estado vinculados a la familia Romero (excepto el período 1991-1995 a cargo del Partido Renovador,) tanto en el poder legislativo como en el ejecutivo provincial (ver Tabla 1)⁽¹¹⁾.

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 (Nº 23.697) y Reforma del Estado (Nº 23.696)⁽¹²⁾. Esto explicaría

Tabla 1 - Gobernadores de Salta Período 1983-2007

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.

Fuente: Elaboración propia.

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

(12) Estas reformas, aplicadas por ley durante la presidencia de Carlos S. Menem 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).

la aplicación en el orden provincial de medidas tales como privatizaciones, desregulaciones y ordenamiento económico y presupuestario, entre otras. Con la reforma de la Constitución Provincial en 1998 que, entre otras modificaciones, permite la reelección del ejecutivo por dos mandatos consecutivos de cuatro años, con el intervalo de un período para poder ser elegido nuevamente, J. C. Romero accede a su segundo mandato (1999-2003) y lo habilita para presentarse por tercera vez a las elecciones para gobernar la provincia (Llinás, 2003: 15)⁽¹³⁾.

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 promocionadas desde el gobierno nacional durante la década de 1990.

Los intendentes municipales, en su mayoría, siguen la línea del ejecutivo provincial y cuando no, 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)

Las asignaciones presupuestarias provinciales

La distribución de los recursos hacia los municipios en la provincia de Salta está regulada por la Ley Provincial de Coparticipación N° 5082 promulgada en diciembre de 1976, y sin modificaciones sustanciales desde aquel momento. Ésta normativa fija la coparticipación primaria, es decir, la distribución entre el gobierno provincial y las jurisdicciones subprovinciales en 85% y 15% (respectivamente) del monto recaudado por el sistema tributario provincial y por el Régimen de Coparticipación Federal.

(13) 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. También participó activamente en la formulación de los 14 puntos que los gobernadores firmaron con el presidente Duhalde. 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).

Federico Villarreal

Desde la promulgación de esta ley hasta su derogación (por decreto de 1992) solo era coparticipado a los municipios el 12% de los ingresos, debido a que el restante 3% conformaba el Fondo de Desarrollo Municipal⁽¹⁴⁾. A partir de ese momento sigue siendo retenido el mismo porcentaje pero es redistribuido en partes iguales a quince (15) municipios distintos por mes, de manera igualitaria y por orden alfabético.

Este monto extraordinario asignado a las jurisdicciones menores, funciona como un recurso condicionado, puesto que debe ser aplicado al financiamiento de inversiones en trabajos públicos y bienes de capital. A su vez, a los municipios productores de hidrocarburos (y aquellos que se encuentren en el mismo departamento) se les coparticipa el 16% del total de las regalías obtenidas por su extracción. Los criterios para la distribución de estos fondos se encuentran estipulados en la ley 6438 (1986).

La asignación de los fondos hacia los municipios está estipulada en la ley de Coparticipación Provincial de acuerdo a los siguientes criterios: 1) 30% en proporción a la población de cada municipio (en base al último censo disponible realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos o de la Dirección General de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia); 2) 35% en proporción a las erogaciones corrientes de cada municipio (se toma como base los gastos reales del penúltimo ejercicio, en ausencia de esta información se considera lo presupuestado para igual período); y 3) 35% en base al costo por habitante de los servicios prestados por los municipios, es decir, los gastos municipales de funcionamiento.

Los gobiernos locales, además de recibir los fondos coparticipados por el gobierno provincial, reciben en administración otros fondos para su gasto en algún bien o actividad en particular. Estos recursos están, por lo tanto, condicionados y llegan a los municipios mediante la presentación de proyectos o en el marco de programas. Están principalmente destinados a infraestructura (pavimentación de calles, compra de mobiliario, etc.) o para la prestación de servicios específicos (planes sociales, actividades culturales y de esparcimiento, etc.)⁽¹⁵⁾. Su asignación suele estar afectada por la línea política de los

(14) El objetivo del Fondo de Desarrollo Municipal era financiar inversiones en trabajos públicos y bienes de capital, de interés municipal o regional, incluyendo estudios y proyectos, y coordinar la acción del sector municipal en el aspecto administrativo y contable, mediante asesoramiento de un cuerpo estable de contadores públicos.

(15) Estos recursos aumentan la capacidad del gobierno municipal en la inversión en obras públicas u otras actividades, y suelen ser muy importantes dentro de las finanzas provinciales. De todos modos, no es el objetivo de este trabajo analizar su comportamiento.

Participación y control político ¿Un resultado de la descentralización?

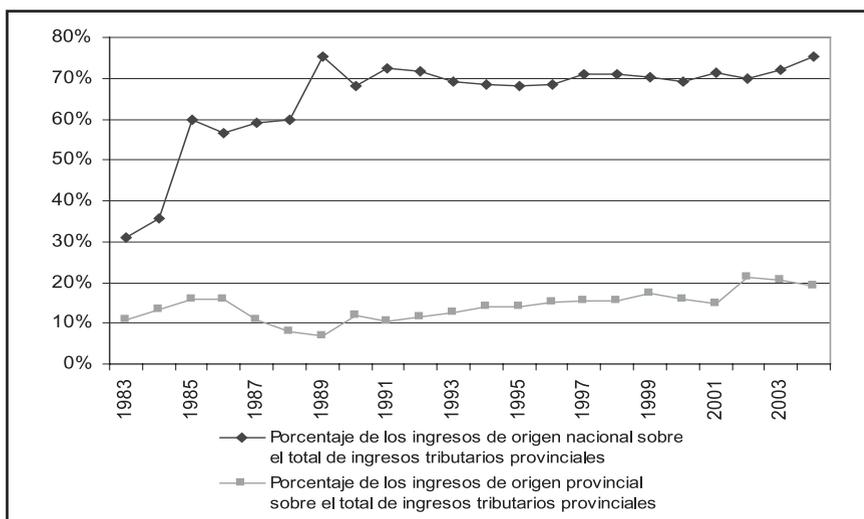
intendentes más que por las necesidades de las comunidades locales. En este sentido, cabe destacar que la distribución de recursos condicionados cobra especial importancia en los años electorales, por ser utilizados para promocionar las acciones de gobierno.

Es de destacar el peso significativo de los recursos de origen nacional respecto a los de origen provincial en el total de recursos disponibles (ver figura 1). En el orden municipal, la participación de los recursos de origen local, en promedio de todos los municipios, ha comenzado a cobrar mayor jerarquía hacia fines de la década de 1990, mientras que la importancia de los recursos de origen nacional y provincial muestra una leve retracción en este período (Ver figura 2).

Descentralización política y participación en San Carlos

Comenzamos este apartado con una breve descripción de aspectos poblacionales y económico-laborales del departamento de San Carlos, donde se localiza el municipio de igual nombre. Luego, continuamos exponiendo cues-

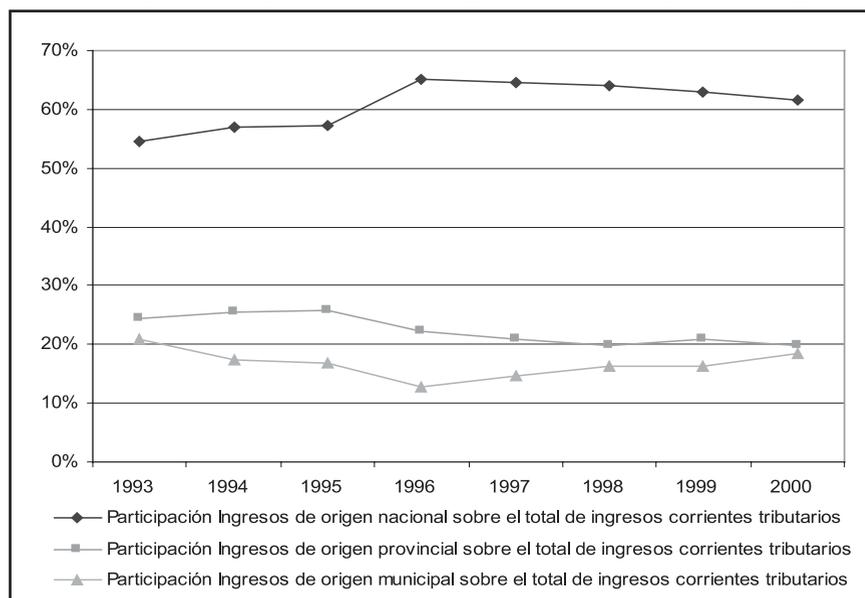
Figura 1. Evolución del porcentaje de recursos de origen nacional y provincial sobre el total de ingresos corrientes tributarios en la provincia de Salta (1983-2004)



Fuente: Ejecuciones Presupuestarias Anuales de la provincia de Salta, Dirección Nacional de coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.

Federico Villarreal

Figura 2. Evolución del porcentaje de los ingresos de origen nacional, provincial y local sobre el total de ingresos corrientes municipales de origen tributario en la provincia de Salta (1993-2000).



Fuente: Ejecuciones Presupuestarias Anuales de la provincia de Salta, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.

tiones vinculadas con: las formas electivas y de representación en el municipio, la administración y designación de las autoridades en la salud y la educación local y el accionar de la iglesia.

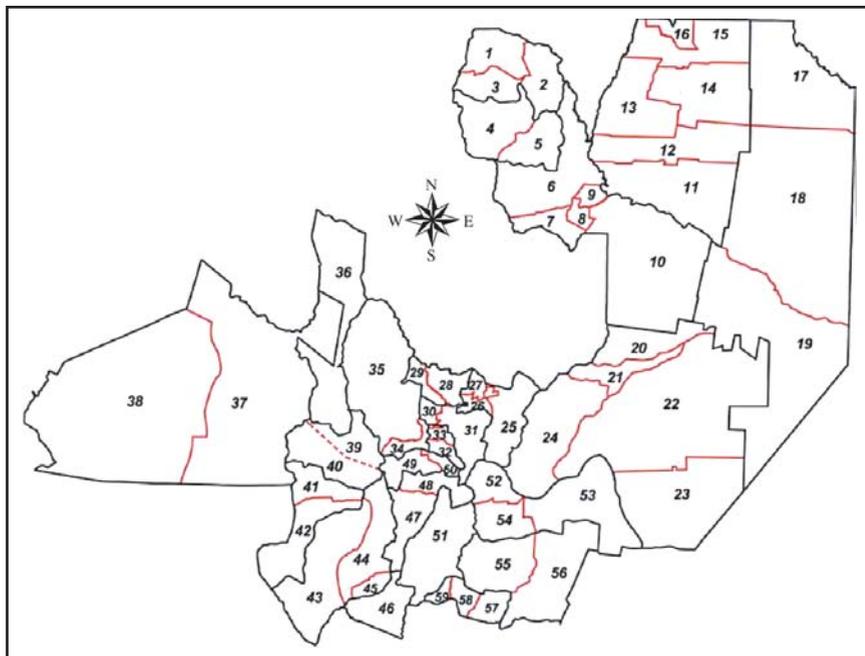
Características generales del departamento de San Carlos

La jurisdicción del departamento de San Carlos incluye tres municipios en su interior: San Carlos, Angastaco y Animaná, cuya población es de 3236, 2518 y 1454 habitantes respectivamente (CNPhyV, 2001). Esta población se considera rural en su totalidad porque no hay ninguna localidad que supere el umbral de 2000 habitantes⁽¹⁶⁾. El departamento, cuenta con el 35% de sus

(16) Utilizamos el umbral poblacional definido por INDEC para dividir las localidades entre urbanas y rurales por cuestiones operativas de acceso a la información disponible. Esto no supone desconocer las críticas que genera esta división, en el presente desactualizada y en gran medida arbitraria.

Participación y control político ¿Un resultado de la descentralización?

Mapa 1. División político administrativa de la provincia de Salta.



Municipio	Departamento	Municipio	Departamento	
1 - Sta. Victoria Oeste	Santa Victoria	30 - San Lorenzo	Capital	
2 - Los Toldos		31 - Capital		
3 - Nazareno		32 - La Merced	Cerrillos	
4 - Iruya		33 - Cerrillos		
5 - Isla de Cañas		Iruya	34 - Rosario de Lerma	Rosario de Lerma
6 - Orán			35 - Campo Quijano	La Poma
7 - Urundel	36 - La Poma			
8 - Cnia. Sta. Rosa	37 - S. A. de los Cobres			
9 - Hipólito Irigoyen	Orán	38 - Tolar Grande	Los Andes	
10 - Pichanal		39 - Payogasta	Cachi	
11 - Embarcación		40 - Cachi		
12 - Gral. Ballivián		Gral. José de San Martín	41 - Seclantás	Molinos
13 - Gral. Moscón			42 - Molinos	
14 - Tartagal			43 - Angastaco	San Carlos
15 - Aguaray			44 - San Carlos	
16 - Salvador Mazza			45 - Animaná	
17 - Sta. Victoria Este			Rivadavia	46 - Cafayate
18 - Rivadavia Banda Norte	47 - La Viña			La Viña
19 - Rivadavia Banda Sur	48 - Cnel. Moldes	Chicoana		
20 - Gral. Pizarro	49 - Chicoana			
21 - Apolinario Saravia	50 - El Carril			
22 - Joaquín V. González	Anta	51 - Guachipas	Guachipas	
23 - El Quebrachal		52 - Río Piedras	Metán	
24 - Las Lajitas		53 - El Galpón		
25 - Gral. Güemes	Gral. Güemes	54 - Metán		
26 - Campo Santo		55 - Rosario de la Frontera	Rosario de la Frontera	
27 - El Bordo		56 - El Potrero	La Candelaria	
28 - La Caldera		57 - La Candelaria		
29 - Vaqueros	58 - El Tala			
		59 - El Jardín		

Fuente: Dirección Gral. de Estadísticas - Área Cartografía Digital, Abril 1997 - Provincia de Salta.

Nota: El territorio de la provincia de Salta, cuenta con dos divisiones político administrativas: una departamental y otra municipal. Por lo general dos o más municipios forman un departamento. La suma de los territorios de los municipios (y por lo tanto de los departamentos) equivale a la totalidad del territorio provincial.

Federico Villarreal

habitantes con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), siendo la media provincial del 32%. Entre los municipios que lo conforman, Angastaco tiene el 49% de sus habitantes con NBI mientras que San Carlos y Animaná el 28%. Por su parte, la tasa de mortalidad infantil del Departamento fue 24‰ en 2003, siendo la media provincial de 16‰ (Ministerio de Salud Pública, 2003; en Dirección General de Estadísticas de la Provincia de Salta, 2006).

Como se muestra en la tabla 2, la población económicamente activa ocupada del departamento es en su mayoría 'trabajador por cuenta propia', siguiendo en importancia el 'trabajador del sector privado' y luego el 'del público'. En el orden municipal, San Carlos presenta una situación similar, sin embargo en Angastaco como en Animaná el sector privado provee más puestos de trabajo que el sector público y, a su vez, quienes desarrollan sus actividades por cuenta propia superan, ampliamente, ambos grupos. De acuerdo con información del mismo CNPhyV, las ramas de actividades económicas que mayor población ocupan en el departamento son las agropecuarias (50%) y continúan en orden de importancia las de administración pública y enseñanza (11% y 7%, respectivamente).

Tabla 2. Población ocupada por categoría ocupacional, departamento San Carlos y municipios respectivos, Salta, Año 2001

Municipio	PEA ^(a)		Población activa ocupada		Obrero o empleado ^(b)				Patrón ^(b)		Trabajador por cuenta propia ^(b)		Trabajador familiar ^(b)		Población activa desocupada	
	Pers.	%	Pers.	%	Sector público		Sector privado		Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%	Pers.	%
Total Provincial	393.235	100	278.164	71	64.593	16	120.686	31	9.747	2	69.586	18	13.552	3	115.071	29
Dpto de San Carlos	2.204	100	1.735	79	400	18	476	22	36	2	561	25	262	12	469	21
San Carlos	1.040	100	737	71	197	19	189	18	20	2	241	23	90	9	303	29
Angastaco	734	100	670	91	121	16	153	21	13	2	236	32	147	20	64	9
Animaná	430	100	328	76	82	19	134	31	3	1	84	20	25	6	102	24

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Notas: (a) La Población Económicamente Activa (PEA) según el CNPhyV 2001 comprende a la población de 14 o más años que, en el período de referencia adoptado por el censo (últimas cuatro semanas), estuvo ocupada o desocupada. No se considera en esta categoría la población no económicamente activa (jubilados, estudiantes y otros).

(b) Las categorías ocupacionales se definen según el CNPhyV 2001 de la siguiente manera: **Obrero o empleado**: es la persona que trabaja en relación de dependencia con un patrón, empresa u organismo estatal. Se considera también como obrero o empleado al trabajador del servicio doméstico y al trabajador ad-honorem. **Patrón**: es la persona que siendo única dueña o socia de la empresa aporta los instrumentos, maquinarias, instalaciones necesarias o capital, establece las condiciones organizativas del trabajo y emplea como mínimo a una persona asalariada, es decir tiene obreros o empleados. **Trabajador por cuenta propia**: es la persona que siendo única dueña o socia de la empresa aporta los instrumentos, maquinarias, instalaciones necesarias o capital, desarrollando su actividad sin contratar a ninguna persona. **Trabajador familiar**: persona que realiza frecuentemente tareas de ayuda en la actividad de un familiar.

Formas electivas y de representación en el gobierno municipal

Desde 1984 rige el sistema de elecciones directas de los intendentes fijados en la Constitución Provincial de 1949.

En la Constitución Provincial anterior (de 1929) se establecía que “el nombramiento de los Intendentes y su remoción [estaba a cargo del] Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado; [...] la elección directa de los concejales de las municipalidades de primera y segunda categoría y en forma parcial de la tercera categoría, ya que uno era designado por el gobernador” (del Valle Michel, s/f: 24). Estos criterios fueron modificados con la CP de 1949.

Cabe destacar que entre 1956-1983 fue derogada la Constitución sancionada en 1949 y se reestableció la de 1929. Por ello, durante ese período, los intendentes volvieron a ser designados por el gobernador de turno. Con la vuelta a la democracia, en 1984, se restableció la CP de 1949 y con ella el régimen de elección directa.

El Consejo Deliberante local tiene por finalidad cogobernar el municipio con el Intendente y, para el caso del municipio de San Carlos, está compuesto por tres integrantes⁽¹⁷⁾. En su mayoría, desde la vuelta a la democracia (1983), han pertenecido al partido Justicialista (ver tabla 3).

En relación al ejecutivo local, los representantes del justicialismo han obtenido la mayoría en las elecciones desde 1983, consolidando así la estructura partidaria (ver tabla 3)⁽¹⁸⁾. Más específicamente, el justicialista Néstor Fidel Cardozo ocupó el cargo de intendente en el municipio de San Carlos desde 1987 hasta el año 2001, cuando pasa a formar parte del poder legislativo provincial como senador por el departamento homónimo quedando en el ejecutivo el concejal José Alberto Aquino (quien en las elecciones de 2003 llega al cargo mediante elecciones)⁽¹⁹⁾.

(17) De acuerdo con la Constitución Provincial (Art. 171, inciso 2), los municipios con menos de 5.000 habitantes cuentan con un Consejo Deliberante compuesto por tres integrantes. A diferencia del cargo de intendente municipal que se renueva cada cuatro años, los cargos legislativos locales se renuevan cada 2. En ambos existe la posibilidad de reelección indefinida.

(18) El partido Justicialista es el único que ha sido reelegido en las últimas cinco elecciones en 42 de 50 municipios, y en los 8 restantes fue reelegido 4 de 5 elecciones.

(19) Previo a las elecciones de 2003, para la elección de intendente municipal y de concejales, se celebraron en el partido Justicialista internas para la conformación de la lista única a presentar. En este caso entraron en la contienda dos listas. Una constituida por la línea del entonces senador por la provincia y otra de un grupo disidente que postulaba como intendente a José Alberto Aquino (quien desarrolló su carrera política dentro del partido siendo concejal durante dos períodos: 1998-2000 y 2000-

Federico Villarreal

Tabla 3. Resultados electorales en el municipio de San Carlos, para los principales partidos políticos intervinientes en las elecciones, en el período 1983-2005.

Año elecciones	Tipo de elección municipal	Partido Justicialista		Unión Cívica Radical		Partido Renovador de Salta		Otros ^(a)		Total	
		Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
1983	Legislativa	542	42	278	21	469	36	6	1	1295	100
	Ejecutiva	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1985	Legislativa	567	46	487	40	153	12	25	2	1232	100
1987	Legislativa	743	54	516	38	111	8	0	0	1370	100
	Ejecutiva	744	54	519	37	124	9	0	0	1387	100
1989	Legislativa	675	48	508	36		0	219	16	1402	100
1991	Legislativa	802	56	206	15	418	29	1	0	1427	100
	Ejecutiva	836	58	68	5	535	37	0	0	1439	100
1993	Legislativa	787	56	169	12	456	32	0	0	1412	100
1995	Legislativa	973	71		0	326	24	78	5	1377	100
	Ejecutiva	1030	74		0	311	22	62	4	1403	100
1997	Legislativa	1035	70		0		0	436	30	1471	100
1999	Legislativa	839	53		0		0	730	47	1569	100
	Ejecutiva	865	53		0		0	756	47	1621	100
2001	Legislativa	994	64	93	6	467	30	0	0	1554	100
2003	Legislativa	791	55		0	376	26	275	19	1442	100
	Ejecutiva	891	59		0	473	31	150	10	1514	100
2005	Legislativa	797	52		0	352	23	390	25	1539	100

Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por el Tribunal Electoral de la Provincia de Salta (Actas de Proclamación de Candidatos y Certificados de Escrutinios Definitivos 1983-2005).

Notas: (a) Cabe destacar entre los partidos incluidos en esta categoría a: la Alianza Conf. Fed. Indep. que en las elecciones de 1989 obtuvo el 16% de los votos; la Alianza Salteña que en las elecciones de 1997 y 1999 obtuvo el 30% y el 47% de los votos, respectivamente; y Unidos por la Victoria que en las elecciones de 2005 obtuvo el 25% de los votos.

2002). Aquino, ganó las internas partidarias y, posteriormente, se impuso en las elecciones para intendente en el municipio. En 2005, Cardozo se postuló nuevamente como Senador por el departamento de San Carlos, pero perdió las elecciones quedando en este cargo Eduardo Favio Figueroa.

Participación y control político ¿Un resultado de la descentralización?

Luego de los 14 años en que Cardozo ocupó su cargo ejecutivo, la victoria de la línea contraria al antiguo intendente generó una percepción positiva sobre el funcionamiento de la política local en una fracción importante de la población. Esto se manifiesta en los entrevistados como 'un cambio' y se asocia con el reconocimiento de la población sobre su poder en la designación de los representantes locales. Pese a ello, han reconocido también la existencia de similares mecanismos políticos de funcionamiento, tales como prácticas asociadas al clientelismo, mecanismos de coerción social y falta de transparencia e información en la gestión de gobierno, entre otros⁽²⁰⁾.

Es de observar, que más allá de la continuidad de acciones, como las que tienden a condicionar la participación de la población en el control del gobierno, hay un cambio. Este se observa en los resultados de las elecciones, donde los ciudadanos a través de su voto cuestionaron el modelo de gestión implementado por Cardozo. En este sentido, si bien el grado de participación de la sociedad es débil (Brett, *ibíd.*) podría presentarse como una primera reacción al manejo de voluntades vigente. Esta manifestación de la población, indicaría también el comienzo de una lenta modificación en las estructuras de poder local las cuales se encuentran cimentadas sobre las normas y valores que le dan forma (Portes, 2006: 235)⁽²¹⁾. Pues,

Mientras los valores motivan u obligan, el poder permite. Naturalmente, el control de los recursos por las elites les confiere el poder de estabilizar y perpetuar su posición, moldeando los valores y persuadiendo así a la masa de la población "de la imparcialidad" del orden existente. El poder así legitimado deviene en autoridad, que los subordinados aceptan fácilmente consintiendo su posición. (Weber [1922] 1947, Bendix 1962; citado en Portes 2006: 239, *traducción de los autores*)⁽²²⁾.

(20) Quienes hicieron referencia al ejercicio de mecanismos de coerción social y prácticas eleccionarias irregulares fueron informantes que no ejercían funciones en la gestión de gobierno municipal. Cabe destacar, en este sentido, que la mayoría de estos entrevistados no permitieron ser grabados. Por este motivo, se omiten mayores especificaciones sobre su identidad.

(21) Los valores son los principios morales generales, forman parte de la cultura y son la principal fuerza motivadora para la acción, individual o colectiva. Las normas, en cambio, son las directivas concreta para la acción, es decir, indican que hacer y que no hacer en el comportamiento individual diario; éstas tienen su fundamento en los valores. (Portes, 2006: 237).

(22) While values motivate or constrain, power enables. Naturally, elites in control of power-conferring resources seek to stabilize and perpetuate their position by molding values so that the mass of the population is persuaded of the "fairness" of the existing order. Power thus legitimized becomes authority, in which subordinates readily acquiesce to their position (Weber [1922] 1947; Bendix 1962; en Portes 2006: 239).

Federico Villarreal

Dada la información proporcionada por los entrevistados se identifican formas irregulares y anormales (es decir, por fuera de las normas) de acceder a los puestos de gobierno local, y así mantener las posiciones de poder⁽²³⁾. Consecuencia del accionar de estos dirigentes, se identifica la existencia de 'miedo' a cuestionar el accionar de gobierno, por las represalias de las que pudiesen resultar víctimas. Así por ejemplo, fueron mencionadas las dificultades (vinculadas, en general, con la permanencia en sus cargos) por las que pasaron ciudadanos con cargos públicos administrativos (no de gobierno) por mantener charlas con partidarios de líneas políticas contrarias al oficialismo; o la negativa de parte importante de los entrevistados a ser grabados en las entrevistas por temor a lo que pudiera trascender de ellas.

Estas manifestaciones dan cuenta de la efectividad en las prácticas de coerción social ejecutadas por los gobernantes locales. El temor a sanciones y/o represalias condiciona las instancias de control, llegando incluso a reducir al máximo la exposición pública de las personas que no están de acuerdo con el accionar del intendente. Para mostrar mejor lo instalado que el miedo se encuentra en la sociedad, vale traer nuevamente a cuenta que durante un largo período (desde 1956 hasta 1983) el intendente era designado por el gobernador y con el advenimiento de la democracia, durante 14 años, dominaron formas autoritarias que dejaron instaladas prácticas antidemocráticas de ejercicio del gobierno.

Por otra parte, la efectividad en la aplicación de los mecanismos de control es favorecida por encontrarse en un municipio con un reducido número de habitantes. Pues al ser la cantidad de personas escasa y, además, estar presentes lazos familiares y sociales entre todos los integrantes del municipio se fortalecen aún más la cohesión social y el clientelismo utilizados para evitar la participación organizada de la población.

(23) En varias entrevistas se refirieron a los "mecanismos" utilizados por dirigentes políticos para obtener votos. Tal es el caso del "corral de la patria" descrito en una de las entrevistas de la siguiente manera: "[...] recluía a la gente antes de votar en un bar [...] que se lo llamaba *el corral de la patria* [...] recluía ahí al que venía del cerro, al del otro paraje..., entonces se les daba de comer, se les daba de beber y después se los llamaba a votar, con el voto en el bolsillo ¿me entendés?".

Gobierno local, educación y salud

En el municipio de San Carlos, hay un hospital localizado en el ejido urbano y nueve establecimientos de nivel EGB/inicial, uno de nivel polimodal y un establecimiento de régimen especial. Los cargos directivos de estas instituciones son controlados y designados por la gobernación provincial, mas específicamente por el Ministro de Salud y Educación elegidos por el gobernador en ejercicio.

Pese a que en lo formal el funcionamiento de estas dependencias del estado provincial no estaría vinculado con el gobierno local, en lo político sí existen estrechas relaciones entre ambos órdenes. Mas precisamente, la comunicación entre el gobernador y el intendente de un municipio rural es, por lo general, más directa que la existente con el director del hospital. Por esto, cuando se producen cambios en las personas que gobiernan el municipio la designación de estos cargos administrativos locales (por ejemplo, el director del hospital) es sugerida a la administración provincial por el intendente municipal, al igual que su permanencia.

Por lo antedicho, en las dependencias de salud y educación en el municipio de San Carlos se daría cuenta de la existencia de dos procesos conjuntos, y en parte contradictorios, en el marco de los procesos de descentralización. Por una parte, reconocemos una centralización funcional de las decisiones de salud en el orden provincial (el ministerio), por ser en éste donde se designa el director del hospital local sin mecanismos de consulta *formales* en el orden municipal. Por otra parte, identificamos también que las cuestiones políticas en el municipio juegan un rol importante en las designaciones administrativas. Así, la ocurrencia de una profundización de los procesos de descentralización política estarían diluyendo los efectos de la centralización funcional en el orden provincial. Al menos, para el caso del municipio de San Carlos.

En cuanto a la vinculación entre la educación y la salud en el municipio no hemos identificado en el trabajo de campo articulaciones significativas entre el hospital, las escuelas y el gobierno. Sólo realizan actividades conjuntas específicas y esporádicas cuando se celebran actos públicos o eventuales colaboraciones.

Por último, si bien parte importante los recursos para el funcionamiento del hospital y las escuelas locales provienen de los fondos provinciales, el gobierno nacional aporta recursos condicionados para su funcionamiento mediante la ejecución de programas. Así por ejemplo en San Carlos, al igual que en el resto de los municipios de la provincia, se implementan programas nacionales

Federico Villarreal

de aplicación municipal, tal es el caso de REMEDIAR⁽²⁴⁾ o el Plan Social Educativo⁽²⁵⁾. Si bien este tipo de acciones de política nacional no implican procesos de descentralización sino de desconcentración (porque las dependencias municipales no tienen autonomía para decidir qué hacer con los recursos, incluso a veces ni con la decisión formal de adaptar aspectos de los programas a la realidad local) no existe intervención provincial directa en la asignación de estos fondos y en la determinación de las particularidades del programa a implementar. Esto es así al menos en el plano funcional, dado que sus objetivos y métodos de aplicación estarían inicialmente definidos desde las dependencias nacionales que los promueven.

El accionar de la iglesia en San Carlos

La iglesia es un actor clave en el escenario político provincial y municipal y su importancia radica en su rol de agente regulador del accionar político y social⁽²⁶⁾. Acordamos con Portes (2006: 236-9) al considerar que los roles ocupados en las estructuras sociales resultan del conjunto de normas que llevan implícitos los valores de una sociedad particular.

Así por ejemplo, no es casual que la enseñanza religiosa se encuentra incorporada en la currícula de las escuelas públicas en toda la provincia. La influencia de esta organización en la dinámica política provincial estaría sintetizada de la siguiente manera:

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,

(24) REMEDIAR es un programa implementado desde el Ministerio de Salud de la Nación que provee de botiquines con medicamentos ambulatorios genéricos a los Centros de Atención Primaria en todo el ámbito nacional. Este programa es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y tiene por objetivo fortalecer el modelo de atención primaria y promover políticas de salud con gestión participativa.

(25) El Plan Social Educativo implicaba la asignación directa de fondos a los directores de escuelas para arreglos, erradicación de escuelas ranchos, provisión de libros y material didáctico y la aplicación del tercer ciclo en zonas rurales, entre otros. Los fondos fueron aportados por Organismos Internacionales y su implementación estuvo controlada también por éstos (Llinás, 2003: 58).

(26) Entendemos por "rol" al grupo de comportamientos prescriptos para los ocupantes de una posición social particular (Linton 1945; Newcombs 1950; en Portes 2006:238).

Participación y control político ¿Un resultado de la descentralización?

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, negritas de los autores).

En el caso particular de San Carlos, durante la gestión de Cardozo, fue reconocido por varios entrevistados el desempeño del cura párroco local Santos Diez Corona, quien desde sus homilías cuestionaba el accionar del intendente incitando a sus fieles a participar y controlar la gestión de gobierno, o bien, preparando el terreno para la aparición de un nuevo candidato en la disputa por el gobierno local. Luego de 17 años de trabajar en la parroquia del municipio, en el año 2001 cuando Cardozo asume como senador por la provincia y queda como intendente J. C. Aquino, fue trasladado a otra iglesia en la provincia de Catamarca y en su lugar fueron designados dos presbíteros jóvenes con menor intervención en la dinámica política local.

Reflexiones finales

La descentralización supone una mayor autonomía de los gobiernos subnacionales para la asignación de los recursos, el desempeño administrativo del Estado y la participación de la sociedad en el control de su funcionamiento. En términos generales, es ésta la finalidad con la que se promueve.

En Salta las sucesivas reelecciones del gobernador Romero permitieron su consolidación en el poder ejecutivo y su control sobre el interior del estado provincial. A su vez, este escenario se ha visto favorecido por el aumento de los recursos y las funciones descentralizadas sin el consecuente fortalecimiento de la participación social en el control de la gestión de gobierno. En el orden nacional comienza a identificarse una mayor participación de la sociedad que, en lo sucesivo, podría incentivar a la población de la provincia en controlar las acciones de gobierno, permitiendo así una mayor democratización de la realidad provincial. En este sentido, debe considerarse que este tipo de manifestaciones afectan las estructuras de poder vigente, pues cuestionan las normas sociales y los roles de ciertos actores sociales que buscan legitimar las estructuras de poder existentes. Como afirma Portes (2006: 237), dada la profundidad en que se encuentran arraigadas estas cuestiones, el cambio en las estructuras de poder es lento por encontrarse enraizado en la cultura, más aún, en los mismos valores de la sociedad.

Federico Villarreal

Para el caso de San Carlos en particular, el largo período en el que los intendentes eran designados por los gobernadores (1956-1983) y luego, con el advenimiento de la democracia, la sucesión de gobiernos con un perfil autoritario condicionaron la participación de la población en la gestión de gobierno.

La implementación de acciones para manejar las voluntades de los gobernados desde el advenimiento de la democracia condiciona significativamente la participación de la sociedad de San Carlos en cuestionar el modelo de gestión, y aumentar así su poder en las decisiones de gobierno que los afectan.

En el contexto político descrito, la profundización de las políticas de descentralización hacia las instancias subnacionales de gobierno debería otorgar mayor autonomía de gestión y favorecer la participación de la población en el control de las acciones de gobierno local. Sin embargo, en ámbitos rurales donde la población es escasa y la dependencia del empleo público es significativa, los mecanismos para el manejo de las voluntades políticas pueden resultar más efectivos y así las instancias de participación política real, estar limitadas. En este tipo de escenarios, la autonomía, los recursos y las funciones transferidas a los municipios podrían ser apropiadas por los grupos locales que ocupan el poder político local. Por este motivo, incentivar la participación fuerte de la población en la gestión de gobierno resulta una condición indispensable para el logro de un desarrollo sustentable e inclusivo. La modificación en las estructuras de poder existentes, será la resultante del cuestionamiento a los valores legitimados lentamente y durante años por la sociedad de San Carlos. El cambio ha de ser lento pues implica cuestionar valores, normas y roles que afectan jerarquías sociales y, en consecuencia, los intereses de quienes detentan el poder local.

Bibliografía

- ASSIES, W. (2000) "La descentralización en perspectiva". El Colegio de Michoacán, México, pp. 1-15.
- AUYERO, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Editorial Manantial. Buenos Aires. 251 P.
- BRETT, E. A., (2003), "Participation and accountability in development management", en *Journal of Development Studies*, 40:2, 1. URL: <http://dx.doi.org/10.1080/00220380412331293747> (consulta 05-04-2007)
- 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 11-10-2006)
- DURSTON J. (2005). "El clientelismo político en el campo chileno (primera parte): La democratización cuestionada" en *Ciencias Sociales Online*, Marzo 2005, Vol. II, No. 1. Universidad de Viña del Mar - Chile. http://www.uvm.cl/csonline/2005_1/pdf/clientelismo.pdf (consulta 17-05-2007).
- CETRÁNGOLO, O. y JIMÉNEZ, J.P. (2004). "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina". *Revista de la CEPAL* 84:117-134.
- CARBONE, F. (2006). "No cede la intransigencia de los vecinos" en *Diario La Nación*. Argentina, 15 de marzo. <http://buscador.lanacion.com.ar> (consulta 27-11-2006).
- CHAMBERS, R. (1996). "Putting the First Last" en Chambers, R. *Whose reality counts? Putting the first last*. Intermediate Technology Publications. Londres
- CORAGGIO, J. L. (1997) *Descentralización, el día después...* Secretaria de Posgrado, facultad de Ciencias Sociales. Oficina de publicaciones del Ciclo Básico Común Universidad de Buenos Aires.
- DE MATTOS, C. (1989). "La descentralización ¿una panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?" en Laurelli E. y Rofman. A. (comp.) *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires. ED. CEUR. ISBN 950-9370-14-2. pp. 335-365.
- DEL VALLE MICHEL, A. (s/f). "Salta y la reforma de su Constitución en 1949" en <http://historiapolitica.com/biblio.htm> (contacto 10-11-06). 27 pp.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS DE LA PROVINCIA DE SALTA (2006). "Anuario Estadístico 2003 y avances de 2004". <http://www.gobiernosalta.gov.ar/estadisticas/default1.htm> (consulta 01-11-2006)
- FALLETI, T. G. (2004). "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. 7-39.
- FALLETI, T. G. (2006). "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada" en *Desarrollo Económico* Vol. 46 183-317:352.
- LATTES, E.A. (2003). "Información y comunicación para el desarrollo local" en *Medio Ambiente y urbanización. Descentralización y Fortalecimiento Municipal*. Año 19, Nº 18. IIED-América Latina. pp. 71-86.
- LLADÓS, J.I. (2006). "Misiones: un obispo líder de la oposición" *Diario La Nación*. Argentina, 16 de agosto. <http://buscador.lanacion.com.ar> (consulta 27-11-2006).
- LLINÁS, P. (2003). *Provincia de Salta (versión definitiva)*. Informe jurisdiccional Nº7 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 12-9-2006).

Federico Villarreal

- MANZANAL, M. (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 M., GARCÍA, A. y VILLARREAL, F. (2006). "Modalidades de participación de impuestos entre Nación y ámbitos subnacionales. Argentina, análisis comparado con Brasil, Colombia y México" ponencia presentada en el *IX Seminario Internacional Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio (RII)*. 16 al 19 de mayo, Bahía Blanca, Argentina. Publicado en CD del Seminario.
- O'DONNELL, G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Ed. Paidós. P. 360.
- OSZLAK, O. (2001). "El estado Transversal" en *Encrucijada UBA* 6:30-41
- OSZLAK, O. (1999). "De Menor a Mejor. El desafío de la "segunda" reforma del Estado" en *Revista Nueva Sociedad*, Número 160, Venezuela. pp. 30.
- PORTES, A. (2006). "Institutions and Development: a conceptual reanalysis". *Population and Development Review* 32 (2): 233-262.
- SALTA, Argentina. (1998). *Constitución de la Provincia de Salta*.
- SALTA, Argentina. (1987). *Régimen Electoral de la Provincia*. Ley 6444.
- SMULOVITZ, C. y CLEMENTE, A. (2004). "Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina" en Clemente, A. y Smulovitz, C. (comp.) *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, 14^a ed., IIED, Buenos Aires. pp 39-85.
- VILLARREAL F. y GARCÍA A. (2005) "El proceso de descentralización y su relación con el desarrollo rural-local. Un análisis teórico." Ponencia presentada en *IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Facultad de Ciencias Económicas UBA* 9, 10 y 11 de noviembre de 2005. Publicado en CD de las Jornadas.
- 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)