

PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN EN LA PROVINCIA DELCHUBUT

Marina Mansilla – Luis E. Salas
Facultad de Ciencias Económicas
U Nac. de la Patagonia San Juan Bosco

1.Objetivos generales y específicos del proyecto

La provincia del Chubut produjo transformaciones importantes en su aparato estatal al redefinir las relaciones existentes entre el Estado provincial y los Estados municipales y éstos con las organizaciones que realizan el control sobre la gestión pública. Por este motivo resulta interesante indagar –desde una perspectiva crítica- los resultados logrados en el proceso de Reforma de Estado operado a partir de la década del 90'. Bajo esta perspectiva, se propone:

- Elaborar una matriz descriptiva que considere los cambios introducidos en el Estado provincial en el proceso de reforma.
- Aportar elementos concretos que enriquezcan el debate sobre el proceso de reforma desde la perspectiva municipal, centrando la mirada sobre los procesos de descentralización de servicios y autonomía para la gestión.
- Considerar las modalidades de intervención y ejecución de las políticas orientadas al control de la gestión pública desde los organismos de control, tanto provinciales como municipales, en el contexto de la reforma estatal.

Dados los propósitos enumerados se espera que surjan otros interrogantes, sobre las cuales se podría estructurar el proyecto de investigación. Como parte de las preguntas de interés analítico, podrían surgir:

- ¿Qué cambios se introdujeron en el Estado Provincial en el contexto del proceso de reforma estatal?
- ¿Qué políticas se aplicaron a nivel sectorial y cuál fue su incidencia sobre la capacidad de gestión pública e institucional, la articulación entre actores públicos y privados y la capacidad para la formulación y gestión de políticas sectoriales integrales e integradas?
- ¿Cuál fue el modelo de gestión pública predominante?
- ¿Cómo se integraron los municipios al proceso de reforma?

- ¿Qué lugar ocuparon los organismos de control en el proceso de reforma estatal, cual es la orientación de las políticas desarrolladas y que resultados alcanzaron?

2.- Breve historia institucional del Chubut

Para una mejor comprensión de la manera en que se cristalizó el proceso de descentralización de los años 90' en el Chubut, debe hacerse previamente una aproximación al desarrollo histórico provincial que fue configurando el esquema actual político/institucional que tiene la provincia

En principio, aunque los primeros colonos arribaron al Chubut hace poco menos de 150 años, la vida institucional del Chubut en tanto Estado provincial tiene menos de 50 años de existencia. Este hecho fundacional refleja una importante característica e implicó transformaciones propias de un Estado joven que incidieron notoriamente en la relación del Estado con la sociedad y que fueron traducidas en procesos de regionalización, descentralización, presencia del Estado nacional, representación ciudadana, participación y autonomías locales, entre otros.

Como anteriormente se anticipó, la historia del Chubut se remonta a 1865 en que inmigrantes galeses desembarcaron en el Golfo Nuevo y fundaron la actual Rawson y más tarde Gaiman, Trelew y Puerto Madryn. En 1878 el gobierno nacional crea la Gobernación de la Patagonia que abarcaba desde el Río Colorado hasta el sur y recién en 1884 se organizan los territorios nacionales de Neuquen, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Al año siguiente se instala en Rawson la sede de la Gobernación con su primer Gobernador, el Teniente Coronel Luis Jorge Fontana.

Durante 1887 colonos de Gaiman se dirigieron al Sur y establecen la Colonia Pastoril de Sarmiento; luego, al buscar un puerto para la salida de sus productos fundan Comodoro Rivadavia. Seis años más tarde, en 1907 y de manera casual, en búsqueda de agua potable, se descubre petróleo en esa población, lo que transforma de ahí en más definitivamente a la Provincia. El oeste provincial es colonizado a principios del siglo pasado, fundando las actuales ciudades de Esquel y Trevelin.

Más adelante, en forma transitoria se crea la Gobernación Militar en 1944 que abarcaba la franja sur del Chubut y norte de Santa Cruz, y se declaró a Comodoro Rivadavia como capital de la gobernación. Finalmente, en 1955 se vuelve a la anterior configuración territorial y se instituye la actual Provincia del Chubut, con capital en Rawson. En 1958 se sancionó la Carta Magna y se elige como primer mandatario constitucional al Dr. Jorge Galina.

3.- Proceso de descentralización política histórico chubutense

Desde antes de constituirse como territorio nacional, en el Chubut se llevaron a cabo procesos que implicaron algún tipo de descentralización. Nótese que una vez radicados los colonos galeses, pasan casi 20 años sin que haya una presencia activa del gobierno nacional hasta que se designa a un gobernador del Territorio Nacional del Chubut, por lo que hasta ese entonces la colonia establecida en el nordeste del Chubut gozó de una amplia autonomía política.

La ausencia de representación nacional, obligó a los propios colonos a elegir a sus autoridades, a designar a un presidente entre una comisión de doce miembros que oficiaba de un informal Consejo Deliberante. A la máxima autoridad se le asignaban funciones de gobernador de la Colonia y facultades para mantener el vínculo con el gobierno central de Buenos Aires.

Luego, bajo esta perspectiva de autonomía fue edificándose la noción de Estado y ciudadanía en la región. La lejanía, el aislamiento y el sentimiento de orfandad respecto del gobierno federal, contribuyeron a delinear el perfil del poblador patagónico que –como se verá- quedará reflejado en el propio desarrollo histórico de la Provincia.

Será a partir del poblamiento definitivo de la región sureste del Chubut, que quedarán prácticamente definidas las cuatro regiones que configuran la actual estructura provincial. La primera responde al asentamiento, constituido por las ciudades de Rawson, Trelew, Gaiman y Puerto Madryn, con predominio de actividades agropastoriles y de servicios, el oeste cordillerano con cabecera en Esquel con actividades primarias, el sudeste con producción petrolera y servicios conexos con ella y en el centro una amplia meseta de características semidesérticas con explotación extensiva de ganado lanar.

En cuanto la presencia efectiva del Estado, debe decirse que lo fue por razones geopolíticas y no por constituirse en soberano o para brindar, asistir al poblador o para compartir el atributo de ciudadanía. Esa fue la mirada que tuvo el poblador chubutense hasta mediados del siglo pasado y, por este motivo, aún perdura la sensación de postergación, de aislamiento, de estar lejos de la consideración nacional, todos rasgos que llevaron a lo largo de su historia, el ciudadano chubutense a perseverar en la búsqueda de soluciones locales que permitieran solucionar sus inconvenientes, así como poder integrarse a los miembros de sus comunidades, con quienes compartieron la misma sensación de orfandad.

Es probable que el débil atributo de ciudadanía fuera edificándose de distinta manera por los pobladores de las cuatro regiones chubutenses, pero creemos que el diagnóstico es común a todos, aún considerando las diferencias que existen en cuanto a los perfiles de los pobladores y las expectativas y experiencias por las que han atravesado desde los primeros asentamientos poblacionales hasta el presente.

Asimismo, como rasgo adicional, al interior de la provincia, se reproduce la misma percepción que se tiene respecto de la indiferencia, poca atención y aislamiento que tiene la nación respecto del Chubut, lo que potencia el problema. Así, habitantes de ciudades del interior guardan el mismo recelo respecto de la ciudad capital, Rawson, y, aunque durante los últimos años los gobiernos provinciales han realizado esfuerzos para lograr una identidad chubutense única, cada región continúa luchando por sus espacios sin exhibir demasiada voluntad por integrarse al resto.

Entonces, encontramos dos aspectos vinculados con la debilidad integradora; el primero, da cuenta de la relación nación/provincia, mientras que la restante es relativa a lo intra-provincial. Entre las probables causas que pueden explicar ambos fenómenos, pueden citarse:

- La ocupación violenta a la que fue sometida la región, donde el núcleo de interés fue la actividad extractiva (petróleo, ovejas, pesca) y no asentamientos con proyección de futuro positiva.
- La mayor parte de las opciones productivas fueron determinadas por intereses extraregionales y no originados en consensos de pobladores locales.
- Los escasos y malos medios de comunicación que siempre ha tenido la región, con rutas nacionales descuidadas, desactivación de las líneas de ferrocarril que unían pueblos distantes y la solitaria presencia continua de LADE para integrar pueblos.
- Las recientes privatizaciones de empresas del Estado que cumplieron un importante papel en la historia de las regiones.

En suma, a pesar de su escasa población (menos de 400.000 hab.), el Chubut tiene una configuración espacial que permite distinguir cuatro zonas heterogéneas, con perfiles que ofrecen sectores productivos y tradición cultural específicos que fueron consolidándose desde antes de su constitución provincial. Este hecho originó que a lo largo del tiempo, los gobiernos locales fueran consolidando las características comentadas que reproducen la relación Estado Federal Nacional-Provincias patagónicas, donde la lejanía del centro de decisión y el aislamiento constituyen sus atributos más elocuentes.

De este modo, quedan introducidas algunas de las particularidades político/institucionales más distintivas del Chubut que permiten explicar el origen y fundamento del actual espíritu autónomo de las ciudades chubutenses, el que sin dudas explica muchas de las características que tuvieron los procesos posteriores de descentralización llevados a cabo.

4.- Concepto de descentralización

Para esta investigación, se adoptará el término descentralización, entendiéndola como el proceso por el cual se produce una delegación de poder político, las decisiones y prioritariamente los recursos, acercando de este modo la administración al lugar donde se producen los hechos, dentro de un marco regulatorio unificado.

En lo que respecta a las políticas públicas, encararemos al proceso de descentralización desde 3 perspectivas diferentes:

- **Perspectiva fiscal:** que, como se analizará, tendrá un especial protagonismo y será considerada como herramienta de un correcto manejo de las cuentas públicas, previene superposición de esfuerzos, el derroche de recursos y la reducción de costos de transacción.
- **Perspectiva técnica:** asumiendo que este carácter puede ayudar a una toma de decisiones más eficiente que conduce a lograr productos de mejor calidad; contribuyen también a la desburocratización de la gestión pública y a dotar de mayor transparencia a los procesos y decisiones.
- **Perspectiva de virtualidad democratizadora,** en cuanto aproximar las decisiones de política a jurisdicciones subnacionales, lo que busca favorecer una mayor participación de los actores directamente interesados en ellas, circulación abierta de la información, fiscalización social de la gestión pública, etc.

Entonces, se admite que una descentralización efectiva de recursos, decisiones y responsabilidades favorece la mayor participación social y con ello se vigoriza a la democracia. El involucramiento colectivo en la gestión de asuntos de interés y beneficio común favorece el desarrollo del sentido de eficacia, incrementa la confianza en la organización, amplía el acceso a la información y a su procesamiento, todas cuestiones que están justamente asociadas al desarrollo de la ciudadanía y la democracia.

5.- La descentralización nacional

Un estado federal es, por definición, un estado descentralizado al menos en un primer nivel. En la república Argentina las provincias preexisten a la nación en el sentido constitucional y ésta sólo posee las atribuciones que aquéllas le delegan de manera explícita.

La vigencia efectiva de este principio constitutivo del Estado argentino ha dependido tradicionalmente de una gama amplia de cuestiones políticas, es decir, de

relaciones de poder entre nación y provincias y en consecuencia entre actores sociales con diferentes ámbitos territoriales de sustentación. Estos elementos son los que han permitido generar en el Chubut dos procesos descentralizadores diferentes. El primero, de carácter general, fue elaborado por el gobierno federal y fue idéntico al implementado en otros estados provinciales; el otro tuvo características propias y fue diseñado por la misma provincia.

Aunque en este trabajo no se le dará especial trascendencia al proceso descentralizador que se orientó desde el gobierno federal hacia la provincia, se hará una breve mención de sus etapas y características predominantes, entre las que se destacan:

- una primera, de diseño y elaboración de los proyectos, de capacitación en las unidades ejecutoras en el ámbito provincial y de familiarización de los nuevos núcleos burocráticos con la lógica de los proyectos con los organismos internacionales que financiaron los proyectos;
- la segunda, en la que se mostró la dinámica de ejecución e implementación con una articulación razonable con los objetivos de reforma y de la creación de condiciones institucionales para el desarrollo del proceso; y,
- una tercera, en la que globalmente se fueron abandonando desde el Estado Nacional las políticas descentralizadoras hacia las provincias, quedando los programas progresivamente sujetos al tradicional funcionamiento burocrático de las respectivas administraciones públicas provinciales.

Los destinatarios de los procesos descentralizadores se centraron de manera homogénea en las áreas de salud, vivienda, vialidad, administración de puertos y educación.

En cuanto los resultados obtenidos, puede rescatarse como aspecto positivo el rol que cumplieron estos programas en la modernización de la APP. Así, la gran mayoría de los proyectos de fortalecimiento institucional significaron en los hechos inversión de importantes sumas en hardware, software y capacitación, que permitieron la familiarización y la puesta al día de importantes estratos del sector público con las llamadas nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Pero más allá de este impacto positivo, cabe reconocer que estos programas se mostraron insuficientes para producir la reforma de fondo que se pretendía. Con el correr del tiempo, los proyectos financiados de esta manera fueron apartándose de los objetivos explícitos y, como se señaló, se incorporaron progresivamente en la lógica político-administrativa de las respectivas administraciones provinciales.

Como síntesis, parecen haberse cumplido los macro objetivos del proceso descentralizador para todo el país, pues luego del proceso de transferencias de facultades y funciones, el Estado nacional quedó a cargo de las funciones estatales esenciales (defensa nacional, relaciones exteriores, justicia y seguridad federal) y el desarrollo de políticas globales que tienen que ver con la estabilidad macroeconómica (negociación de la deuda externa, relación con los organismos multilaterales de crédito, política tributaria nacional, etc.).

Las provincias, por su parte, quedaron a cargo de la gestión de los complejos sistemas que dan cuenta de casi todas las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos en su vida cotidiana y, en alguna medida, de las funciones de promoción de la producción, sobre todo en lo que tiene que ver con la generación de condiciones ambientales, seguridad jurídica, capacitación y calidad de la fuerza de trabajo, ambiente cultural, etc.

6.- La descentralización chubutense

Como parte de la reforma de la Constitución de la Nación Argentina de 1994, se incorpora el artículo 123 que consagra la autonomía municipal, poniendo fin al debate doctrinario sobre el carácter de autarquía o autonomía de los gobiernos locales en la República Argentina. Así, se establece que “cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5º, asegurando la autonomía municipal y regulando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

La autonomía significa que cada municipio puede dictar su propia Carta Orgánica, con lo que ponen a prueba su capacidad de establecer formalmente las reglas de juego fundamentales de la sociedad local y que pautan las interacciones entre los poderes del Estado Municipal y las del gobierno local con los vecinos y organizaciones de la sociedad local. Esta posibilidad de formalizar por primera vez el marco de reglas, instituciones y prácticas que deben sentar los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos y las organizaciones en la sociedad local.

En el caso de las políticas de descentralización propias que ha tenido el Chubut en la década del 90', los casos que ofrecen interés analítico son los referidos a la asignación de potestades tributarias locales, la creación de tribunales de cuentas en las principales localidades provinciales e incipientes actividades sanitarias y educativas que se desarrollan localmente.

Respecto de los tributos, por la reforma constitucional de 1994 se establece para las corporaciones municipales la facultad de establecer impuestos para el ámbito de sus jurisdicciones, con excepción de la actividad ganadera y la del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, cuya potestad continúa perteneciendo al Estado provincial.

Los Tribunales de Cuentas (TC) se encargan de controlar la legalidad de lo ingresado e invertido en función del presupuesto por la administración municipal centralizada, descentralizada y empresas municipales. Además del organismo provincial, hasta la fecha fueron creados dos los TC adicionales, uno en Comodoro Rivadavia y el otro en Trelew, pero es probable que Puerto Madryn y Esquel sigan el mismo camino.

Las actividades relativas a la salud y educación desarrolladas por los municipios, si bien al presente carecen de relevancia, reflejan cierta intencionalidad de ganar mayor espacio en detrimento de los servicios que se brindan desde el gobierno provincial.

Finalmente, la descripción de los cambios, de los procesos llevados a cabo, el comportamiento de los actores intervinientes, la integración de las áreas descentralizadas, la calidad de su gestión, el papel que han cumplido los organismos de control y demás temáticas asociadas, serán los aspectos sobre los que se pondrá énfasis en el proyecto de investigación que se desarrolla.

7. Diseño experimental y métodos

Para el logro de los objetivos propuestos, se llevarán a cabo actividades tendientes a la sistematización de la información disponible en las diferentes áreas del Estado que permitan diseñar un mapa conceptual de las reformas a estudiar. Estos elementos consistirán en referencias escritas vinculadas con los municipios y Provincia del Chubut; por otra parte, se sistematizará el material disponible relativo a experiencias de municipalización llevadas a cabo en otros países, así como experiencias y consulta a informantes clave accesibles mediante entrevistas, todo lo cual permitirá:

- Identificar y seleccionar procesos que permitan construir una matriz que describa la reforma del Estado en el Chubut y su correspondencia o autonomía respecto de modelos de gestión pública predominantes
- Analizar los cambios que se introdujeron en el Estado Provincial y municipal en el contexto del proceso de reforma estatal
- Identificar políticas que se aplicaron a nivel sectorial, estableciendo su incidencia sobre la capacidad de gestión pública e institucional, la articulación entre actores públicos y privados y la capacidad para la formulación y gestión de políticas sectoriales integrales e integradas.
- Sistematizar información sobre el contexto previo a la creación de los Organismos de Control.
- Identificar los organismos de control creados o fortalecidos durante el proceso de reforma
- Tipificar el modelo de control de gestión predominante en los organismos existentes.

- Evaluar el desempeño de tales organismos acorde las orientaciones y congruencia con políticas desarrolladas y resultados esperados

8.- Referencias a consultar

A medida que se avance en el proyecto de investigación, se irán adicionando nuevas lecturas a la lista que, en carácter de introductoria, se sugiere a continuación.

8.1. Para el marco teórico general:

Cao, Horacio (2003): "El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales", en *2° Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración*.

Cao, Horacio y Esteso, Roberto (2001): "La reforma de las administraciones públicas provinciales: balance de la década del 90 y nueva agenda", en *Administración pública y gestión estatal N° 1*, magíster en Administración Pública, FCE/UNL, Santa Fé.

Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad y Grupo Sophía. Repetto, Fabián (coordinador) (2001): "*Transferencia educativa hacia las provincias en los años 90: un estudio comparado*", Bs. Aires.

Cingolani, Mónica (2003): "Descentralización de políticas sociales: nueva institucionalidad social? Un análisis de la coordinación intergubernamental en sistemas descentralizados", en *2° Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración*.

Delgado, Marta (2000): "*Descentralización educativa: entre una vieja utopía y la cautela*", Honorable Senado de la Nación, La Plata, 2000.

Fava, Gladis (1966): "Ética y ciudadanía" en revista *Contexto Educativo N° 4*, Febrero 2000.

Isuani, Aldo (2003): "*Anomia social, anemia estatal*", FLACSO.

López, Silvana R. – Tecco, Claudio (2003): El papel de las instituciones formales e informales en la gobernabilidad local, en *2° Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración*.

Manzanal, Mabel (2004): "El desarrollo territorial en Argentina: un historia plena de contradicciones. Sus alternativas desde la perspectiva institucional" en "*V Encuentro de Universidades Nacionales*"/Plan Fénix, Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Río Gallegos, Santa Cruz.

Oszlak, Oscar (1997): "*La formación del Estado argentino: Orden, progreso y organización nacional*", Editorial Paidós.

Oszlak, Oscar (1999): "De Menor a Mejor: El Desafío de la "Segunda Reforma del Estado". *Revista Nueva Sociedad*.

Oszlak, Oscar y Felder, Ruth (2001): "La Capacidad de Regulación Estatal en la Argentina: Quis Custodiet Custodes", en Filmus e Isuani.: "*La Argentina que Viene*". Tesis/Norma.

Rodolfo, María B (?): La situación habitacional y las políticas públicas, mimeo.

Stolkiner, Alicia et al (2003): "*Descentralización y equidad en salud: estudio sobre la utilización de servicios de salud en la ciudad de Buenos Aires por parte de usuarios pobres del conurbano bonaerense*", Cedes, Bs. Aires.

Vilas, Carlos (2003): "*Análisis fiscal de los servicios descentralizados de educación y salud en Argentina*", JICA/CIPPEC.

8.2.- Para la descentralización en el Chubut

Altimir, Oscar. (1970): "*Análisis económico del Chubut y sus Perspectivas de Desarrollo*". 3 tomos. Prov. del Chubut.

Barbería, Elsa (1995): "*Los dueños de la tierra en la Patagonia Austral, 1880-1920*", Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Buenos Aires.

Borquez, Daniel (2005): "*Estado nación e identidad nacional Comodoro Rivadavia*", en [www. monografías.com](http://www.monografías.com).

Ibarra, Horacio – Hernández, Carlos (?): "*Estado, economía y sociedad. Trelew y su hinterland, 1889-1999*", Informe final, Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad Nacional de la Patagonia, mimeo.

Legislatura de la Provincia del Chubut: proyectos de presupuestos

Ministerio de Economía, Dirección de Gastos Consolidados (2000): "*Evaluación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)*", Bs. Aires.

Organismos públicos provinciales y municipales: documentos de trabajo, informes de gestión, etc.

Zampini, Virgilio (1975): "Fundación de los pueblos en el valle de Chubut". *Segundo Congreso de Historia Argentina y Regional*. Comodoro Rivadavia, Chubut, Argentina.

[VOLVER AL INICIO](#)