

Artículo publicado en:
Crítica en Desarrollo
Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales
Nº 1, primer semestre 2006
ISSN 1851-4472, P.37-60, Buenos Aires

Descentralización y Municipios en Argentina.
Contrastes y contradicciones*

Mabel Manzanal**

Introducción

En años recientes, en América latina la “descentralización” ha sido un tema vinculado a las políticas de reestructuración del Estado, asociadas a las reformas de segunda generación. Es decir, a aquéllas que resultaron necesarias para adecuar la estructura burocrática del Estado (nacional, provincial y municipal) a la nueva realidad institucional y económica (producto del ajuste macroeconómico realizado previamente – bajo la denominación de reforma de primera generación).

Las privatizaciones y la desnacionalización de bienes y servicios públicos, la desregulación en variadas actividades y el ajuste fiscal (implementados para “cumplir” con los servicios y amortizaciones de la deuda externa) condujeron y obligaron a una transformación del Estado en sus diferentes órdenes.

Fue así como se instaló en Argentina la descentralización: para facilitar el ajuste macroeconómico, no para *fortalecer la participación política a nivel local municipal, ni para promover conjuntamente un desarrollo social, económico e institucional de nuevo signo.*

Precisamente, este trabajo trata sobre *la descentralización operada en ámbitos subprovinciales, locales.* Nos ocuparemos de la descentralización en educación, salud y municipal de la década del '90 y su relación con la capacidad de la estructura

* Gung"ctvêwq"ug"gpoc"tec"gp"mqr"rtq{ gevqu"f g"lpxgumi celôp"RÆV"2: : 33124."Ci gpek"P cekqpcn'f g"Rtqo qekôp" Elgpvîhéc"{'Vgepqñi lec."WDCE{ V'H2; . 'Ugetgctlc'f g'Elgpek"{'Vêeplec'f g'nc'Wplxgtulk cf 'f g'Dwgpqu'Clkgu"{'gp" gnRR'767; 127'f gnEQP ÆGV0"

** Economista, Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet) e Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía de la UBA, postmaster@manzan.ba.ar

institucional, jurídico y política de los municipios argentinos para asimilar estos procesos. Es nuestro interés indagar sobre las posibilidades y falencias del nuevo modelo territorial resultante.

Para ello, organizamos esta exposición en dos apartados. En el primero se plantean los antecedentes de la descentralización, y en particular los referidos a educación y salud. Y en el segundo se pasa revista a las particularidades de la estructura municipal, mostrando sus restricciones y posibilidades en relación a los procesos de descentralización mencionados.

La descentralización en la época contemporánea

Antecedentes

A comienzos de la década del noventa se inicia la “descentralización” de responsabilidades y funciones desde el gobierno nacional hacia las provincias.¹ Algunos autores consideran que fue básicamente de carácter administrativo (de escuelas, hospitales y programas alimentarios) pero que faltaron los recursos necesarios para su financiamiento (Falleti 2004a, 26). Según Vilas, la descentralización fue mucho mayor en materia de políticas sociales que en las políticas económico-financieras, estratégicas para el ajuste neoliberal de esa década (Vilas 2003, 4).²

Esta descentralización de políticas públicas estuvo ligada a las recomendaciones y condiciones impuestas por los organismos multilaterales en el marco del “Consenso de Washington”. Vilas (ibíd., 3) afirma que, aunque es cierto que la descentralización se ha asentado en un entramado institucional de carácter federal, el enfoque predominante está vinculado al ajuste macroeconómico, a circunscribir la gestión pública a un núcleo reducido y restrictivo de actividades. Y, por ello, la *descentralización* fue “una consecuencia lógica, así como una herramienta importante, de los programas de reforma institucional y ajuste macroeconómico”.

En la primera presidencia de Carlos Menem (1989-1995) se inició la descentralización del gasto (1992). Entonces, *los ejecutivos subnacionales comenzaron a afianzar y a*

.....

³“Cti gpvpc"gu"wp"Guvcf q"hgfc gcn'eqo r wguvq'r qt"46"vplk cf gu"hgfc gcf cu"45"r tqxlpekcu"{"wpc"ekwf cf "cwôpqo c<2"r" Ekwf cf "f g"Dwgpqu"Cl g u"{"30 46"o vplekr ctkf cf gu"pûo gtq"guko cf q"r qt"Hcngk'4226c."; . "ugi ûp"gr'egpuq"fg" r qdrcelôp"fg"3; ; 3"0Gp"gr'r cû'tki g"r"Eqpukwewkôp"P cekqpcn'f g"3: 75"tghqto wrcf c'r qt"ûnko c"xgl "gp"3; ; 60'Ecf c" r tqxlpek"vpgg"uw'r tqr kc"eqpukwewkôp."gp"o wej qu'ecuqu'tghqto wrcf c"gp"qu'ûnko qu'côqu'0Gri'i qdkgtpq"pcekqpcn'{" r tqxlpek'n'guâ"eqo r wguvq'r qt"tgu'r qf gtgu."gn'glgewkxq."gn'ngi kurvwxq"{"gn'lwf lekr'0Nqu'r qf gtgu'glgewkxqu'fg"qu" vtgu" plxgrgu" *r tgukf gpvq." i qdgtpcf qtgu" g" kvvpgf gpvu+"uqp" grgi kf qu" r qt" xqvq" r qr wrc" f ktgevq." cû" eqo q" ru" cwqtkf cf gu'ngi kurvwxcu'f g'r"P cekôp"{"ru'r tqxlpekcu'0

² Falleti (2004, 7) menciona experiencias anteriores de descentralización durante la presidencia desarrollista de Arturo Frondizi (1958-1962) cuando se buscó afianzar el federalismo descentralizando funciones para dar mayor poder a las provincias. También menciona la descentralización de la educación primaria sin financiamiento e impuesta de facto por la dictadura militar que se inició en 1976.

*augmentar su poder respecto al gobierno central.*³ Este fenómeno se profundizó durante el gobierno “dividido” del radical Fernando de la Rúa (Falleti, *ibíd.*).⁴

Es desde comienzos de los años noventa que los gobernadores son un referente con fuerza negociadora frente al ejecutivo nacional en una variada gama de temas federales, como la coparticipación de impuestos, el régimen fiscal y la distribución del gasto social. El procedimiento comienza en los “consejos federales”, donde se llega a acuerdos que se formalizan en “pactos federales”. Estos luego se presentan a la legislatura nacional, siendo algunos ratificados por ley del Congreso Nacional. En todos estos “pactos”, el consenso y la negociación con los gobernadores fue decisiva (Falleti 2004a, 19):

La institución política del ‘pacto’ como una forma de acuerdo político consensual entre el gobierno federal y las provincias no era usada desde antes de la Constitución de 1853, y se puede decir que es una novedad introducida durante la administración de Carlos Menem, que hizo amplio uso de la retórica y la *simbología del federalismo, que se vio afianzada gracias a los procesos de descentralización administrativa y fiscal* (*ibíd.*, cursiva nuestra).

Como iremos viendo, desde los años ‘90, mientras los poderes ejecutivos (sean de la Nación o de las provincias, sea en forma individual o asociada) deciden y ganan protagonismo en la instrumentación y gestión de la política pública, los respectivos poderes legislativos (nacionales y provinciales) y la oposición pierden posiciones y credibilidad, realizando una labor marginal además de desacreditada ante la sociedad civil. Esto, que en buena medida es un resultado de la “descentralización”, constituye una incongruencia respecto a la finalidad implícita de cualquier modelo descentralizador.

La descentralización del sistema educativo

La Ley 24.049 del 6 de diciembre de 1991 transfirió a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, la administración de las escuelas nacionales secundarias y para adultos, y la supervisión de las escuelas privadas. Según los cálculos de Falleti (2004b, 101) esto significó un costo anual de 1.200 millones de dólares, equivalentes al 10% del total de gastos provinciales o al 15% del total de las transferencias nacionales.⁵ Esta ley también transfirió dos programas de alimentos (cerca de 200 millones de pesos) y los hospitales y programas de minoridad y familia que aun quedaban a cargo de la Nación en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y la Ciudad de Buenos Aires.⁶

³ Especialmente durante el período 1995-1999. En el primer período hubo cuatro intervenciones provinciales.

⁴ "Vco dlêp"cní qdletpq'tcf lecn'cpvgtkqt."f g'Tcûn'Crhpuîp."ug'iq'meo c' i qdletpq'f kxkf kf qfi'r qts wg'griRT'eqpvtqrndc" críglgewkxq'pcekpcni'{"griRL'c'rc"o c' {qtíc'f g'rcu'r tqxkpekcu'{"rc"o c' {qtíc'f g'rc'Eâo ctc'f g'F lr wcf qu'{"f griUgpcf qO' Gp'eco dlq."cní qdletpq'f g'Ectmqu'O gpgo "3; : ; /3; ; 7'{"3; ; 7/3; ; ; +ug'iq'f gpqo kpc' i qdletpq'wplkecf qfi0'f kngk" 4226c."3: +0'

⁵ Se incorporaron más de 2.000 escuelas nacionales, 72.000 maestros y 700.000 estudiantes, y la supervisión de 2.500 escuelas privadas (Falleti, 2004b, 101).

⁶ En 1978, el gobierno militar había transferido 65 hospitales nacionales a 8 provincias de manera unilateral y sin recursos. En 1980, el 95% de los establecimientos de salud estaba bajo dependencia subnacional (Falleti, 2004a, 31).

Cavallo pretendió hacer esta transferencia sin los recursos correspondientes (como había ocurrido en 1978).⁷ En un contexto de fortalecimiento de los gobernadores, cabe preguntar por qué aceptaron la descentralización de escuelas secundarias nacionales, cuando ya habían vivido la experiencia de la dictadura militar de transferencia de las escuelas primarias nacionales sin recursos.⁸ Falleti (2004b, 97) sostiene que la Constitución federal ayudó a legitimar la descentralización de la educación (a la que caracteriza como una descentralización administrativa). Porque la educación es una competencia concurrente, tanto de la Nación como de las provincias.

Un análisis calificado de este proceso requiere, según esta autora, examinar el papel de los actores políticos subnacionales y sus intereses territoriales: *los políticos representan intereses territoriales, además de partidarios, y en temas de descentralización, los intereses partidarios y territoriales suelen estar en conflicto*. Esto permite entender por qué, con la recuperación democrática de finales de 1983, los gobernadores no intentaron devolver las escuelas primarias que les fue impuesta por un gobierno dictatorial sin los recursos respectivos. La interpretación es que les fue difícil rechazar la responsabilidad de la educación primaria cuando la misma era una prerrogativa provincial, que figuraba en la Constitución Nacional desde sus orígenes (argumento que esgrimió el ejecutivo para legitimarla). Además, la transferencia fue factible porque las provincias ya impartían educación en escuelas provinciales y, por lo tanto, poseían una experiencia acumulada que hacía viable el traspaso sin recursos.

Se generó, entonces, la igualación de los sueldos de todos los maestros (nacionales y provinciales) porque los maestros provinciales ganaban bastante más que los nacionales. Lo cual, sumado al crecimiento de la matrícula, impuso fuertes restricciones presupuestarias a las provincias (Falletti, 2004a, 29). Aunque, concomitantemente, aumentó el poder de los gobernadores “para administrar y gestionar sus sistemas educativos y para proponer reformas a través del Consejo Federal de Cultura y Educación” (ibíd., 30). Toda esta transformación produjo un efecto “incremental” porque dio más poder a los gobernadores en las negociaciones con el gobierno nacional y acentuó su desconfianza hacia el ejecutivo nacional (Falletti, 2004b, 99 y ss.).

.....

⁷ Al igual que Martínez de Hoz en el período anterior, sostenía que las provincias podían solventar la transferencia con recursos propios ya que el monto de impuestos recaudados había aumentado de manera constante desde abril de 1991 (por efecto de la convertibilidad) y seguiría aumentando en 1992. Sin embargo, los gobernadores le exigieron una cláusula de garantía. La misma estaba basada en que cada mes que la recaudación fiscal fuera inferior a cierto promedio, el gobierno nacional daría la diferencia. No obstante, la autora sostiene que, una vez realizada la transferencia, ha sido difícil supervisar si se cumplió o no la cláusula (ibíd., 107). Muestra que es engorroso distinguir el origen de 1.200 o 1.300 millones de pesos asignados cada año para financiar escuelas secundarias, aún más cuando las opiniones sobre los orígenes de estos fondos están altamente politizadas y varían mucho según el nivel territorial representado.

⁸ La ayuda financiera que el gobierno nacional prometió en 1978 (Programa 050) tuvo corta duración y, finalmente, se descontó de los recursos provinciales (ibíd., 102).

El limitado papel del Congreso en la negociación indica la importancia de las relaciones intergubernamentales en el proceso de reformas, y confirma que los acuerdos entre los gobernadores y el Presidente fueron decisivos. Gobernadores y ministros provinciales fueron referentes clave porque:

una vez que se promulgó la Ley Federal de Educación en abril de 1993, el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE) adquirió nuevas responsabilidades. Esta era la otra cara del federalismo. Le proporcionaba a los gobernadores una institución en el sector educativo, el CFCE, donde podían pelear por sus intereses frente al gobierno nacional (ibíd., 116).

En el CFCE, los gobernadores pueden proponer reformas políticas a nivel nacional, aprender de las experiencias de otras provincias y potenciar el poder para negociar con el ejecutivo nacional.

Otro aspecto a tener en cuenta es el impacto sobre la educación propiamente dicha. Diversos especialistas coinciden en los efectos disruptores y negativos, para la educación, del sistema establecido con la transferencia de escuelas y con la posterior implementación de la Ley Federal de Educación (más allá de su diferente aplicación y resultados en cada provincia).

La descentralización del sistema de salud

Desde finales de los años setenta el sistema de salud sufrió transformaciones resultantes de un prolongado proceso de crisis, que obligó a reformular la modalidad de financiamiento y prestación. A comienzos de los noventa, el gobierno de Menem empezó a definir una nueva organización sectorial (Pfr. Cetrángolo y Devoto, 1998, 5).

En la actualidad, la prestación de salud está a cargo del sector público, del privado y de la seguridad social. Sin embargo, en la década de los setenta la concurrencia del Estado y la seguridad social había consolidado un sistema de extensa cobertura.⁹ El sistema fue adoptando un alto grado de fragmentación con el desarrollo de las obras sociales (instituciones de salud de la seguridad social) cuya expansión fue el pivote articulador del desarrollo global del sector¹⁰ (ibíd., 15). La extensión de la obligatoriedad, de la cobertura y las contribuciones sobre la nómina salarial favorecieron el desarrollo de una redistribución progresiva del sistema de salud.

.....

⁹ En 1970, la Ley 18.610 extendió la cobertura de las obras sociales a toda la población en relación de dependencia. Esto aumentó la población beneficiaria y puso en manos del movimiento gremial una importante cuota de poder político y económico. Y como la organización sindical argentina sigue el modelo de gremio único por rama de actividad, en la práctica la población trabajadora quedó cautiva de la obra social de su respectivo gremio (ibíd.).

¹⁰ La demanda de prestadores privados, empresas farmacéuticas y productores de equipos fue determinante en el crecimiento del sector privado; mientras que la red de servicios estatales, hegemónica hasta la consolidación de las obras sociales, pasó a quedar para la población más carente, sin cobertura de la seguridad social.

El problema central de la política sanitaria es la falta de coordinación entre subsectores y de regulación de los componentes no públicos. La organización es excesivamente fragmentada, mostrando fisuras en la integración de sus partes, incluida la división entre jurisdicciones del sector público (nación, provincias, municipios). El subsector de la seguridad social tiene un gran número de instituciones heterogéneas (en tipos de beneficiarios, servicios y modalidades); y el privado, organizaciones y servicios de características muy diversas. A comienzos de los noventa se estimaba que el gasto en salud era del 7,2% del PIB (1,4% del sector público, 2,8% de la seguridad social y 3% del privado (ibíd., 16).¹¹

En materia de autonomía hospitalaria, en 1991 se comenzó a implementar un nuevo modelo caracterizado por: una amplia descentralización de la administración cotidiana de los hospitales; una dirección formada por representantes del sector público provincial, distintos estamentos internos del hospital y miembros de la comunidad; la posibilidad legal de facturar y captar recursos adicionales mediante convenios con terceros o prestaciones específicas, y la posibilidad de distribuir parte de estos fondos como adicional salarial. Pero la experiencia muestra pocos avances en el aumento de recursos, con el agravante de las situaciones particulares, sociales y territoriales de cada unidad hospitalaria y “la existencia de distintos puntos de partida en equipamiento, especializaciones y capacidades” (ibíd., 30). Con el nuevo sistema, las deficiencias estructurales iniciales llevan a grados crecientes de inequidad interna, más aún cuando no existe una instancia superior que compense estas desigualdades. Las afirmaciones de Cetrángolo y Devoto son contundentes:

El desarrollo de la provisión pública de salud en Argentina no ha presentado una trayectoria lineal en busca de mayor grado de descentralización. Por el contrario, se han podido identificar periodos en donde las reformas han sido orientadas por la búsqueda de un modelo centralizado. Ciertamente, a lo largo de las últimas cuatro décadas, han predominado los avances hacia una salud pública con un mayor grado de descentralización. Es así que en la actualidad (1998) el presupuesto de la administración nacional destina sólo el 2,4% de sus erogaciones a la salud, estando la mayor parte de las erogaciones públicas en atención médica (el 87%) en manos de los gobiernos provinciales y municipales.

Los procesos de descentralización que tuvieron lugar hacia fines de los setenta y principios de los noventa no han presentado como motivación central la búsqueda de niveles crecientes de eficiencia y equidad. Por el contrario, *han obedecido a la presión que la Nación ha ejercido con*

.....
¹¹ A mediados de los años ochenta era evidente que en el funcionamiento del mercado de la salud había grandes posibilidades de mejorar la eficiencia. A finales de 1988 se sancionaron las leyes 23.660 y 23.661, que crearon el Sistema Nacional de Seguro de Salud. La nueva legislación mantuvo todas las obras sociales existentes, aunque sujetas a un marco regulador más amplio (porque también eran agentes del Seguro de Salud). Se mantuvo la obligación de afiliarse a los trabajadores en relación de dependencia pero se eliminó la cláusula de adhesión obligatoria a la obra social de la rama de actividad respectiva de cada trabajador. El financiamiento proviene de las cargas sobre la nómina salarial. La ley promueve la progresiva *descentralización del seguro de la salud* mediante la firma de convenios. Según la ley, el gobierno nacional se debe centrar en el diseño de políticas de salud y los gobiernos provinciales y la Ciudad de Buenos Aires quedan como operadores del sistema (ibíd., 26). A este sistema y período los autores los definen como “esquema de solidaridad fragmentado”.

el objeto de modificar en su favor la relación financiera con los Estados subnacionales (provincias y municipios) (cursivas nuestras) (ibíd., 28).

En definitiva, los mecanismos implementados a favor de una descentralización en el sistema de salud condujeron a una ausencia de coordinación, eficiencia y equidad en la provisión de estos servicios en el territorio nacional, con fuertes diferencias entre zonas de mayor y menor desarrollo. Desigualdades que se potencian en ámbitos municipales, más aún de regiones rezagadas, como sucede con gran parte de las provincias del norte argentino

La situación municipal en la etapa contemporánea

La autonomía municipal está contemplada en el Art. 123 de la Constitución Nacional reformada en 1994¹². La organización federal de la Nación ha llevado a que la conformación de los municipios tenga características muy disímiles entre una y otra provincia, pues su forma de institucionalización es una prerrogativa que aparece en cada constitución provincial. La alta heterogeneidad entre municipios implica que el análisis y el diagnóstico de la descentralización municipal se debe realizar:

caso por caso. La descentralización hacia los municipios está mediada por la forma en que cada jurisdicción intermedia (provincias) fija los alcances y tipo de descentralización municipal posible. Por lo tanto, el nivel de descentralización de los municipios dependerá de la dinámica política que establezca cada jurisdicción provincial con sus municipios [...] Puede concluirse entonces que no nos encontramos ante un proceso único de descentralización municipal, sino a tantos procesos como regímenes municipales se han fijado en los niveles provinciales (Smulovitz y Clemente, 2004, 44).

Así, el estatus jurídico de los municipios puede variar de una autarquía amplia a una *autonomía plena, expresada en lo institucional, cuando se las faculta para dictar sus propias cartas orgánicas*, o una autonomía semiplena cuando no tienen esta facultad (Cao y Vaca 1998, 4). Hay constituciones provinciales que no habilitan el dictado de una carta orgánica (Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán). Otras lo habilitan según el tamaño del municipio.¹³ Hay otra variación notable en la conformación misma de los municipios Iturburu (2000, 9-10) señala:

El parámetro más utilizado para constituir un municipio es la población; en pocos casos se establecen o adicionan otros requisitos, o no se especifican condiciones. La mayor parte de las constituciones establecen entre 500 y 2.000 habitantes como población mínima. Si bien en estos pequeños municipios la representación es óptima, es muy probable que gasten la mayor parte de sus magros recursos en cubrir los gastos administrativos fijos. Por ello, es riesgoso

.....

¹² “Art. 123. Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

¹³ Cabe señalar que en la mayoría de las provincias cuyos municipios son autónomos y están habilitados para dictar su propia carta orgánica, *no se los ha habilitado para recaudar impuestos*. A excepción de Córdoba, Jujuy, Chubut, Chaco y Tierra del Fuego que alteraron levemente la capacidad tributaria de sus municipios (Smulovitz y Clemente, ibíd., 46).

para la evolución del sistema municipal argentino que la mayoría de las constituciones establezca mínimos poblacionales tan bajos, lo que torna imprescindible aumentar los pisos y las condiciones mínimas establecidas en las constituciones a fin de evitar la constitución de nuevos municipios de tamaño inviable.

En este aspecto, las diferencias entre provincias son notables, en las 24 jurisdicciones no hay dos iguales. Entre las provincias que exigen un mínimo de población, hay diferencias entre los municipios que pueden y no pueden dictar su carta orgánica. Para los primeros, el límite inferior varía de 1.000 habitantes (Santa Cruz) a 30.000 (San Juan). Y para los segundos, de 500 (Catamarca, Corrientes, Neuquén y La Pampa) a 10.000 (Santa Fe). En algunas, el requisito no es el tamaño poblacional. Por ejemplo, en Mendoza es ser capital o departamento de la provincia y en Chubut tener un límite mínimo de 500 electores.

Hay casi tantos casos como combinaciones posibles. Como ejemplo mencionemos a Salta, que tiene municipios con carta orgánica, los de más de 10.000 habitantes, y sin carta, los de más de 1.500 –umbral mínimo para la constitución de municipios–. O a Misiones, que delega en la legislatura provincial el establecimiento de los mínimos poblacionales para los municipios con carta. O a Buenos Aires, que no establece requisito alguno para crear municipios, pero ninguno tiene carta orgánica, pues no ha incorporado en su constitución la cláusula 123 de la Constitución Nacional que reconoce la autonomía (Iturburu, *ibíd.*, 10).

Por otro lado, también deben contemplarse los casos de lugares con *gobiernos locales sin jerarquía municipal*. Estos no existen en todas las provincias (por ejemplo, las Constituciones de Buenos Aires, Salta y Misiones no incorporan esta categoría). Conocidos como *comunas*, *comisiones de fomento*, *comisiones vecinales*, también muestran entre sí un alto grado de heterogeneidad. En algunas provincias suelen tener un límite inferior de población, y hay las que añaden otros requisitos.

La mayor parte de las constituciones establecen un departamento ejecutivo (cuya autoridad es el Intendente) y uno deliberativo (el Concejo Deliberante). Ambos se eligen por elección directa. Para las *comunas*, *comisiones de fomento* y *otros gobiernos locales sin jerarquía municipal*, la legislatura provincial suele tener la prerrogativa de decidir la forma de gobierno. Y son excepcionales las que establecen una separación del ejecutivo y el legislativo.

En los ítems que siguen intentamos mostrar la amplia heterogeneidad reinante en estas entidades de gobierno de tercer nivel en Argentina, en relación a la diversidad de identificaciones, de delimitaciones territoriales, de recursos fiscales, de competencias, de sistemas políticos.

La diversidad de entidades de tercer nivel

La división territorial en “jurisdicciones locales con autoridades elegidas por los vecinos” (Vapñarsky; 2004) identificados como municipios, comunas, juntas, y otras acepciones,

difiere de una provincia a otra. Por ello, no es sencillo definir e identificar el número y los atributos de las unidades ejecutivas o “municipios” existentes en las provincias, aún para los especialistas, como sostiene César Vapñarsky .

Hay diferentes estimaciones sobre el número total de municipios existentes en el país. Por ejemplo, Falleti (2004a, 9) según datos del censo de población de 1991 menciona 1.924 municipalidades; Porto (ibíd., 9) 2.140, con datos del Ministerio de Obras y Servicios Públicos; Estrada, Bressan y Migan (2000, 7) 1.191; Cao y Vaca (1998, 7) calculan 2.112 con información del INDEC y Grupo de Provincias (perteneciente a la Jefatura del Gabinete de la Nación). Y en la página del portal argentino figura un total de 2.171 municipios (<http://www.portalargentino.net/municipios.htm> figura).

Como vemos, esta dificultad de encontrar una única *cifra* para expresar la cantidad *de municipios que existen en el país* no parece explicarse por los diferentes años de relevamiento de las distintas fuentes.

Vapñarsky considera que existe una verdadera situación de “caos” en la división oficial del territorio. Afirma que en las 23 provincias son diferentes los criterios para crear, alterar o suprimir lo que se conoce como “municipio” y por eso el autor prefiere denominarlos “jurisdicciones de gobiernos locales elegidos por sufragio de los vecinos”. Porque, si bien “municipios” es la denominación oficial para muchos de los casos, no siempre es así y de ahí las confusiones y datos diferentes cuando se quiere dar su número total.

En los hechos, hay provincias que agregan, reemplazan o aplican otras denominaciones “oficiales” a este tipo de “jurisdicciones” sin identificar claramente la particularidades que las diferencian (por ejemplo, en lo que a funciones se refiere). Debido a este “caos” no se puede encontrar un único número referido a la cantidad total de municipios en el país. Las diferencias observadas entre las fuentes consultadas se explican, entonces, por las múltiples clasificaciones provinciales de la categoría municipio. Porto, a partir de datos del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, diferencia dos subconjuntos, los municipios propiamente dichos, que suman 1.175, y las comunas, comisiones municipales y juntas de gobierno, 975 unidades. Vapñarsky sostiene que si se analizan las funciones, derechos y responsabilidades de este segundo grupo, se encontrará que en nada difieren del primero. De donde concluye que es evidente que este “caos” de la división política a nivel sub-provincial es producto de intereses territoriales, a los que identifica como “poderosos intereses espurios más bien que legítimos” (ibíd.: 18).

Cao y Vaca (ibíd., 2) señalan que la organización del sistema municipal, una prerrogativa provincial, genera múltiples figuras (consejos, entidades vecinales); es decir, diferentes categorías municipales. Por ello, utilizan una definición operativa propia, considerando “municipio a todas aquellas instancias que funcionarían como tercer nivel del Estado”.

Por su parte, observando una a una cada situación provincial, aparecen otras particularidades que multiplican las diferencias. Por ejemplo, Caravozzi (ibid:34)

dificultades para implementar un proceso de descentralización de carácter administrativo y político. Señala que hay provincias en las que queda un residuo territorial que, aunque en general está poco poblado, es por lo común inmenso (“en algunas provincias imás del 90% de la superficie total!, ... la escala municipal está ausente”):

En estas provincias, la división territorial oficial es, en esta instancia, jurídicamente inapropiada. *No se pueden descentralizar por completo cualesquiera competencias políticas hasta la escala municipal [...]* En el residuo que queda en cada provincia de esta clase hay que retenerlas a la escala provincial (ibíd., 17, cursivas nuestras).

Y se pregunta “¿se presta la división oficial del territorio argentino a la descentralización territorial?”. Toma como “división oficial” no sólo la división política (en unidades municipales) sino también la división administrativa de muchas agencias y reparticiones del Estado. Esto último agrega otro problema a la implementación de una política de descentralización. Porque las diferentes amplitudes y delimitaciones de las áreas de influencia y acción territorial de las distintas dependencias del Estado (nacional, provincial o municipal) sea que estén vinculadas a sectores económico-productivos (agro, industria, finanzas) o a servicios sociales (salud, educación, vivienda) genera superposiciones, yuxtaposiciones y vacíos de gestión en el territorio nacional. Llevando en los hechos a la *existencia de territorios carentes de toda atención y otros sobrecargados de organizaciones e instituciones públicas.*

Vapñarsky afirma que “la torpeza del trazado heredado de ciertas áreas oficiales obstaculiza planear de manera eficiente y eficaz una política *intersectorial* e incluso *intrasectorial*”. Por ejemplo: ¿cómo realizar una política de descentralización de servicios eficiente y eficaz a favor del desarrollo rural-local de un territorio provincial, cuando no se pueden acordar acciones comunes, ni coordinar entre las instituciones pertinentes –en materia de asistencia financiera, desarrollo agroindustrial, obras de infraestructura, servicios de sanidad, seguridad, salud y educación– por el simple hecho de que las áreas de influencia y acción territorial no se corresponden? Sin mencionar que muchas de estas agencias circunscriben su accionar a los territorios donde tienen delimitada históricamente su área de influencia técnica-administrativa.

La falta de coordinación y organización territorial de las funciones del Estado, en sentido amplio, junto con las rigideces institucionales ponen serios obstáculos al éxito de un proceso de descentralización político y administrativo. Pues éste requiere cubrir todo el ámbito nacional y las demandas y necesidades (sectoriales, sociales y territoriales) de toda la población. Especialmente, si lo que perseguimos con la descentralización es solucionar de manera más directa y eficaz los problemas de la gente, con ayuda de su participación organizada en la gestión. Atender eficaz y eficientemente a la población local implica enfrentarse a demandas y necesidades variadas, que exigen la provisión de recursos y servicios múltiples, con una presencia mayoritaria de individuos, sectores sociales y zonas con carencias extremas que, además, normalmente operan al margen de

la atención de las instituciones pertinentes. En este contexto, amplio y diversificado, es clave la acción territorialmente coordinada de las instituciones y agencias del Estado.

Las competencias

Sólo un tercio de las constituciones provinciales recurre a la enumeración concreta de las competencias, indicando taxativamente cuáles se pueden ejercer. La mayoría adhiere al sistema de *cláusula general o mixta*: la primera es el reconocimiento de la universalidad de la competencia municipal, y la segunda es una enumeración taxativa más una cláusula que amplía estas facultades. Por ejemplo, mientras que la provincia de Misiones establece para sus municipios un sistema de enumeración concreta, Salta aplica el sistema mixto y sólo dos Formosa y Santa Fe aplican la cláusula general más amplia (Iturburu, *ibíd.*, 11).

Según Smulovitz y Clemente en el marco del proceso de descentralización del que han sido objeto los municipios, éstos

han desarrollado capacidades de gestión que hacen que los municipios con mayor desarrollo dejen de ser meros ejecutores de programas para asumir responsabilidades como diseñadores de políticas. Este protagonismo creciente estaría asociado, entre otras cosas, a la capacidad del gobierno municipal para estructurar su propia agenda y a las capacidades técnicas y financieras que el municipio pueda poner a disposición de su programa de gobierno [...] Se puede decir que en los temas que exceden la órbita municipal se espera que el gobierno local se constituya al menos en receptor y mediador de respuestas frente a los otros niveles de gobierno, particularmente el provincial [...] Los municipios de mediano y gran tamaño han creado *áreas de producción y empleo*, así como programas en materia de seguridad (*ibíd.*, 65-69).

Esta transformación producto de la descentralización operada en los '90 y de la reforma del Estado consecuente, se tradujo en un proceso de "municipalización" que condujo a nuevos desafíos para el nivel del gobierno local. De este modo

... la Nación se asume responsable de la provisión de los marcos regulatorios, así como de la recaudación de los recursos... las provincias y municipios han de llevar la operatoria de los servicios privatizables, en especial, la prestación de servicios sociales. Finalmente, el sector privado, con el debido apoyo estatal, debería ser el principal impulsor de los proyectos de desarrollo productivo. (Cavarozzi: 2005: 14)

Precisamente, la composición y la evolución (1980-2003) del gasto municipal (*ibid*: 17, Cuadro II.2) indica que el municipio ha ido especializándose en el *gasto social*³⁹, siguiéndole en importancia el rubro *funcionamiento del Estado* y luego *servicios económicos*. Esto significa que: a) se han especializado en la prestación de servicios sociales, b) mantienen una estructura administrativa relativamente onerosa y estable, y

.....

³⁹"Gp"gn'r tqo gf kq"3; : 2/4225"gn'i cuq"uqelcni'o wplek'cni'eqpuqikf cf q'tgr t'gugpvcde"gn'77' "f gn'i cuq"qvcni'o wplek'cni' eqpuqikf cf q."{ "gp" f lej q'r gt'qf q'et'geló" c" wpc"vcuc"cpwcn'o gf lc" f gn'3.5' "kdkf go +0[."gur geih'eco gpvq."tqu"i cuqu" gp"Rtqo qelóp{"Cuk'ngpek"Uqelcni'et'gelq'p"gpvtg"3; : 2"{"3; ; ; "c" wpc"vcuc"r tqo gf kq'cpwcn'uw' gtlqt'ci': 0' 0'

c) han ampliado su agenda, mudando desde lo puramente urbanístico a actividades de gestión o contención social.

Evidentemente, que en este análisis con datos promedio, hay un sesgo, pues estas cifras están comandadas por los municipios capitales de provincia, que son los que concentran estas actividades. De todos modos, en el contexto de modelos de desarrollo territorial, que obligan a trabajar con cada gobierno local en particular, estos sesgos y tendencias indican serias carencias en el ámbito del desarrollo productivo y, posiblemente, también en relación a las capacidades de su sector burocrático-administrativo (ibid:20)

La situación fiscal

Los regímenes de coparticipación municipal determinan la distribución de los recursos entre las provincias y sus municipios. En la mayor parte de las provincias tienen jerarquía constitucional: las respectivas cartas magnas consignan que los ingresos municipales se constituyen con recursos provenientes de la Nación (sobre todo de la Ley de Coparticipación Federal 23.548) y de la provincia en cuestión. Y disponen que una ley específica determine su aplicación (DNCFP 1999, 10).

Los recursos que reciben los municipios (igual que los de las provincias) se reparten según una distribución primaria (que fija el porcentaje total asignado a municipios) y una secundaria (que establece de qué manera o con qué criterios se divide entre los municipios).¹⁸ En general esta asignación se basa en criterios devolutivos, es decir, en proporción a la población, a la recaudación de ciertos impuestos provinciales en los ejidos, etc. En ningún caso se utilizan parámetros que midan la eficiencia en el desempeño de las funciones (DNCFP, ibíd., 14). Como señalamos, hay tantas realidades como jurisdicciones subnacionales:

No nos enfrentamos a un proceso único de descentralización municipal, sino a tantos procesos como regímenes municipales se hayan fijado en los niveles provinciales (Smulovitz y Clemente, ibíd., 44)

Estos recursos provienen de la coparticipación nacional, impuestos provinciales (ingresos brutos, inmobiliario, sellos, automotor) y regalías¹⁹. En muchas provincias, un porcentaje de la masa coparticipable se destina a *fondos especiales* para asistencia a municipios con problemas eventuales (que en algunos casos son reintegrables (Río Negro) y en otros no (Córdoba, Chaco, Formosa, Mendoza, Tucumán). También hay *fondos con destinos específicos* (inversiones en obras públicas y equipamiento (Córdoba,

.....
¹⁸ Según DNCFP (ibid, 10), Jujuy y San Juan suspendieron sus regímenes de participación municipal por sistemas transitorios desde 1989 y 1988, respectivamente, reemplazándolos por transferencias en función de los sueldos municipales.

¹⁹ Las regalías hidrocarboníferas son coparticipadas por las provincias productoras en porcentajes variables: 7% Santa Cruz y 20% Salta. La Pampa y Formosa son las únicas que no coparticipan este recurso a sus municipios. Las regalías hidroeléctricas no son coparticipadas por las provincias que las reciben a sus municipios, con excepción de Mendoza (12%) y Entre Ríos, que coparticipa el 50% de los ingresos por Salto Grande con las comunas de las márgenes del río Uruguay (DNCFP, ibíd., 13).

Evidentemente, hay una diversidad de situaciones respecto a los recursos disponibles por los municipios y el caso de Buenos Aires expresa posibilidades de gestión muy superior en relación a los municipios de otras provincias. Esta diferencia positiva también se observa en aquéllos municipios beneficiados por el cobro de regalías, fuente de financiamiento que Cavarozzi analiza especialmente para el caso de los municipios de Neuquén (ibid: cuadro III).

Un dato interesante que presentan Smulovitz y Clemente, con información de 1997, es la diferencia en el promedio de recursos per cápita que perciben las provincias y los municipios de las transferencias de la Nación:

Mientras el promedio de recursos per cápita de origen nacional que reciben las provincias es de \$827 el promedio de recursos per cápita que reciben los municipios de las provincias es de \$159,9. La diferencia entre estos dos promedios indica que *una parte significativa de los recursos que la Nación transfiere a las provincias se retiene en el nivel provincial* (cursivas nuestras) (ibíd., 50).

Y aunque las provincias tienen libertad para decidir los montos que transfieren a los municipios, la diferencia de más 5 veces entre un nivel y otro permite inferir *“el moderado alcance que adquirió la descentralización de recursos hacia el nivel municipal”* (ibíd., cursivas nuestras).

Cavarozzi (ibid: 29) también analizó la importancia de la descentralización de recursos hacia los municipios, en 5 casos provinciales seleccionados (Buenos Aires, Corrientes, Mendoza, Neuquén y Tucumán). Para ello, comparó por tipo de tributos, su importancia recaudatoria y la proporción de los mismos que se coparticipa a municipios. El impuesto de mayor significación es, todas las provincias, ingresos brutos. Este representa entre el 50% - Buenos Aires- y el 77% -Neuquén- del total de ingresos provinciales. Este tributo hay provincias que lo coparticipan con sus municipios en su totalidad –Neuquén 100%- y otras que apenas comparten un 5% -Corrientes-

Otro indicador utilizado por Cavarozzi (ibidem: cuadro III.7.) para mostrar la descentralización de recursos fiscales es la “gravitación económica del sector municipal” medido por la proporción de erogaciones municipales sobre el total de erogaciones provinciales (consolidado provincia-municipio) para el año 1997. Sus resultados dan cuenta, nuevamente, de la mayor gravitación de los municipios de Buenos Aires (cuyo gasto total es el 26% del provincial) y de los de Tucumán (23%) frente al escaso peso de los de Corrientes (11%).

El estudio de Cavarozzi también analiza el rubro “transferencias a municipalidades” en una serie histórica (1959-1999 (ibid: 32, cuadro III.8) y lo relaciona con:

a) el total de erogaciones corrientes provinciales. Esta relación muestra un crecimiento sostenido a una tasa anual media del 1,8% en los últimos 50 años (ibid:31) indicando, claramente, una tendencia descentralizadora a favor de mayores transferencias respecto al gasto a favor de los municipios en el promedio nacional. Aunque, como venimos

señalando, persisten diferencias importantes entre provincias: mientras en Corrientes se da una tasa casi nula (-0.05%) en Mendoza el crecimiento (2.7%) es más del doble del promedio nacional.

b) el “gasto en personal”. Esta relación permite valorar la eficiencia de la gestión y tener una medida más afinada de la descentralización. Pues los municipios crecieron en su presupuesto porque asumieron funciones nuevas, en la provisión de infraestructura y prestando servicios sociales. En este caso también se observa en el promedio nacional un crecimiento de las transferencias respecto al gasto en personal, indicando asimismo una tendencia descentralizadora de las transferencias a favor de nuevas funciones: nuevamente Mendoza es el Estado provincial con tendencia más descentralizante y Corrientes el menor.

Repetidamente, surge cuán diferente es el modo de gestión y desempeño entre provincias, obligando a concluir que la descentralización fiscal hacia los municipios no tiene una única interpretación. Y tampoco depende de que los municipios tengan “amplias facultades impositivas” (ibid: 28), como por ejemplo sucede con los de Corrientes que si bien tienen muchas facultades reciben una muy baja coparticipación del impuesto de mayor importancia recaudatoria (ingresos brutos).

El sistema político

Las transformaciones del sistema político a nivel municipal deben enmarcarse en las que se operaron antes en el contexto nacional. Con el retorno de la democracia en 1983 (luego de 8 años de dictadura) los gobernadores comenzaron a ganar poder, primero por los procesos de descentralización de la década de 1990 y, luego, por la debilidad del gobierno de la Alianza encabezado por De la Rúa. Con el inicio del período presidencial de Néstor Kirchner (25 de mayo de 2003) se observa una recuperación del poder del ejecutivo nacional frente al de los gobiernos provinciales.

Hasta 1983 ninguna constitución provincial permitía la reelección de los gobernadores (o a lo sumo, se debía intercalar un período). Los principales cambios entre el nivel federal y las provincias se introdujeron con la reforma de la Constitución Nacional de 1994. Muchas provincias ya habían modificado sus constituciones, otras lo hicieron después de la reforma nacional y siguiendo sus pautas (elección directa con ballotage, reelección de cargos, cupo femenino). Desde 1994 rige el voto popular directo para la elección de las autoridades del ejecutivo nacional, provincial y municipal y de los legisladores nacionales.

"

En la actualidad, las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han plasmado en sus constituciones un poder ejecutivo que representa la figura más importante dentro del diseño institucional de división de poderes: su preeminencia es confirmada por los significativos recursos institucionales, políticos y presupuestarios con que cuentan.

En las *jurisdicciones de tercer nivel o municipios*, la situación es compleja porque, a las diferencias existentes, sobre qué constituye un municipio, sus categorías, su delimitación

"

territorial, se agregan las vinculadas con las funciones que les competen y la organización administrativa.

La consagración de la autonomía municipal aparece en el Art. 123 de la Constitución Nacional, modificado con la reforma de 1994. Vimos que allí se señala explícitamente que cada provincia debe asegurar la autonomía municipal. Sin embargo, según señala Iturburu (2000, 8) *en varias provincias aún no se reconoce la autonomía o está limitada*. Al respecto menciona los casos de Entre Ríos y Santa Fe, con antiguas constituciones –1933 y 1962 respectivamente que no fueron modificadas; Tucumán y Mendoza, con constituciones modificadas en 1990 y 1991, es decir, antes de 1994; Buenos Aires, que modificó en 1994 su carta orgánica después de lo reforma nacional y no reconoce la autonomía; y La Rioja (que si bien consagró la autonomía municipal en 1986, en una reforma de 1998 introdujo una cláusula que la limitó severamente).

Según Iturburu (ibíd., 13) es unánime la determinación de voto popular para la elección de las autoridades municipales. Se prescribe la obligación del voto popular aún en los casos en que el municipio tiene la potestad de definir la forma de gobierno y en lo gobiernos locales sin jerarquía municipal. Sin embargo, persisten 245 organizaciones municipales cuyas autoridades son nombradas por los poderes ejecutivos provinciales (Cao y Vaca, ibíd, 9).

Cavarozzi (ibid:55) considera que el *poder político-electoral de "lo municipal"* está en general (y en particular en las 5 provincias por él estudiadas) relativamente *disuelto* a causa de que rige: i) la elección directa y por distrito único del gobernador y vice-gobernador; y ii) la conformación del legislativo provincial a partir de secciones electorales que no coinciden con los municipios -engloban a varios de ellos-. Sin embargo, también hay excepciones. Un caso puede ser Mendoza, donde en los años '90 se llevó adelante un profundo cambio institucional que implicó que el gobierno avanzó en un proceso de descentralización de recursos funciones y atribuciones, que dio como resultado que la figura de los intendentes creciera hasta niveles sin precedentes, llegando a ocupar un protagonismo notable en el escenario político provincial: las intendencias se convirtieron en canales de movilidad y ascenso político, afirmado por la posibilidad de las reelecciones indefinidas, situación que se repite en muchas otras provincias, entre ellas Buenos Aires.

Reflexiones finales

La descentralización fue una imposición exógena, sin participación de las provincias y municipios, impulsada por la necesidad de solucionar los problemas de financiamiento y déficit fiscal de la Nación. Se trasladaron funciones a las jurisdicciones subnacionales en forma desordenada, sin preparación administrativa y funcional, sin coordinación, con soluciones homogéneas que no contemplaban las especificidades provinciales. Para la Nación era prioritario transferir responsabilidades, más allá de la falta de capacitación y adecuación institucional a la nueva situación. Los aspectos financieros predominaron en las decisiones, dejando de lado los procesos de aprendizaje institucional, bajo el discurso

hegemónico que estos procesos se tornarían más eficientes dejándolos a merced del mercado.

En verdad, se trata de una “ausencia premeditada” del Estado, tanto en la coordinación de acciones como en la formulación de políticas para las áreas sociales descentralizadas (en particular educación y salud). Inevitablemente esto no puede desembocar más que en el deterioro de los servicios sociales y, por ende, el aumento de la desigualdad entre las zonas más favorecidas y las áreas, provincias y regiones más pobres del país.

Esta “ausencia” se sumó al “caos” de la división política sub-provincial, con innumerables figuras (comunas, concejos, comisión de fomento, delegación, comisión vecinal, comisión municipal etc.). Anacronismo de la organización del Estado Nación que: (i) favorece la influencia de intereses territoriales políticos y espurios; y (ii) entorpece los procesos de descentralización vinculados con la autonomía territorial y la participación de la sociedad civil.

Por su parte, la existencia de territorios carentes de toda atención junto a otros sobrecargados de organizaciones e instituciones públicas atentan contra toda articulación intersectorial y dificultan el buen funcionamiento a nivel intrasectorial. Superposiciones, yuxtaposiciones y vacíos, resultantes de las diferentes amplitudes y delimitaciones de las áreas de influencia y acción territorial de los gobiernos locales, constituyen restricciones para toda política de descentralización.

Ninguna descentralización superadora es posible en territorios con debilidades en la coordinación y organización de las entidades del Estado y con rigideces e ilegitimidades en el funcionamiento institucional. Para una mayor autonomía de provincias y municipios y un fortalecimiento de la participación de la sociedad civil resulta necesario acordar acciones comunes, coordinar entre las instituciones pertinentes, entre agencias gubernamentales. Y esto no es posible cuando, por ejemplo, las áreas de influencia y acción territorial de las diferentes entidades no se corresponden. Y cuando, a la falta de coordinación y organización territorial de las funciones y dependencias del Estado, se suman las rigideces institucionales y los intereses políticos y burocráticos que impiden acuerdos y consensos. Por ejemplo, como opera en este contexto el énfasis dado a la necesidad de la participación ciudadana?. Acaso ¿es posible que lo que no se coordina desde arriba, desde las áreas de gestión, se dirima con los sujetos, en el “locus” de la acción?. Evidentemente, pareciera que en toda esta cuestión hay más “retórica” que voluntad política. Más aún, cuando se observa que buena parte de la reforma del Estado de los noventa se hizo no sólo sin participación ciudadana sino además con prescindencia del poder legislativo y a través de decretos presidenciales que concentraron el poder en el ejecutivo (nacional o provincial). Y cuando, se percibe que este manejo político sigue estando presente en la actualidad. Pues, a pesar de la crisis de representatividad de 2001-2002, son los mismos políticos los que continúan con similares prácticas, no habiendo logrado aún la participación de la sociedad civil, salvo excepciones, modificar el manejo discrecional de la organización jurídico-política subprovincial.

La falta de correspondencia entre el régimen federal, la estructura económica y la organización geográfica del territorio nacional, la desarticulación entre institucionalidad política y desempeño económico, no conciben con la implementación de políticas asociadas a una mayor equidad, participación, control y competitividad. Situación que se torna aún más compleja en aquellos contextos dominados por la desconfianza de la población hacia casi todas las instituciones públicas, el Ejecutivo, el Congreso, la Justicia, la mayoría de las reparticiones burocráticas del Estado, las empresas proveedoras de servicios, públicas, privadas o en concesión (agua, gas, teléfono, energía, etc.).²²

Salvo casos particulares (como la de algunos municipios de Buenos Aires, varios de Mendoza, y los ligados al cobro de regalías -Neuquén-) los gobiernos locales padecen una subordinación económica y política. Dada su falta real de capacidad tributaria y la mayor carga de funciones (sociales y productivas) delegadas por los poderes ejecutivos (provinciales y nacional) sin la contrapartida necesaria de fondos. Esta restricción constituye el talón de Aquiles de los gobiernos locales. Ya que, por el lado de la sociedad civil, se agrega la presión de la población local por mejores condiciones de vida, salud, educación, producción.

Los gobiernos subprovinciales tienen que hacer frente, son el primer eslabón, de las exigencias y reclamos de la gran cantidad de población pobre y empobrecida que vive en sus ejidos y que exige respuestas a las autoridades políticas locales (porque es con la que tienen vinculación directa y cotidiana). Esta población demanda por la provisión de recursos y servicios múltiples. De aquí que la actividad que más creció y se expandió en los presupuestos locales sea la vinculada con la “promoción social”, los “servicios sociales” asociados con la asignación, distribución y control de los planes sociales (provinciales y/o nacionales).

Todos los municipios ampliaron su agenda, pues a las funciones “urbanísticas” sumaron las sociales y algunos también las productivas, aunque en menor medida y mayormente en aquellos de mayor tamaño, capitales de provincia o localizados en zonas y provincias de mayor crecimiento, nivel productivo y desarrollo.

En definitiva, en los hechos los efectos de la descentralización son contrastantes y contradictorios. La combinación, a nivel subnacional, de una multiplicidad de situaciones jurídicas, territoriales, económicas, políticas, tanto entre provincias como al interior de cada una, muestra que la diversidad es la norma. Por lo tanto, toda política dirigida a los ámbitos locales debe encararse buscando consensos y acuerdos en torno a finalidades y objetivos comunes, para luego implementar políticas específicas, que respondan a las características y estructuras socioeconómicas y políticas de cada caso provincial y subprovincial particular. Y, teniendo presente que la descentralización de los años noventa no sólo no promovió el desarrollo local, la equidad social y una mayor y

.....

⁴⁴“Vco dlêp"gu"uki pñkxc"guç"f gueqphcpl c"*ur gtc"gr"72' +j celc"qvcu"qti cpk celqpgu"vcf lekqpcm gpvg"o glqt" ecrikecf cu."eqo q"ru"r gs wòcu"{"o gf kpcu"go r tguç."ru"o gf kqu"fg"eqo wplecelòp."rc"K nguc"glpenmuq"ru"QP I " *Rqtvcplgtq"gv'crò"42240"4: -0'

mejor democracia en estos territorios, sino que a través de sus resultados (cuyo origen se remonta al modelo macroeconómico de ajuste neoliberal) se gestó una sociedad más inequitativa, más desigual, con mayor concentración del poder en unos pocos beneficiarios de este modelo polarizado.

"

BIBLIOGRAFÍA

Azpiazu Daniel. 2004. "Privatizaciones y territorio en la Argentina. Los casos de la distribución de energía eléctrica y de los sistemas de agua y saneamiento", Proyecto de Investigación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires, mimeo.

Boisier, Sergio. 2004. "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente", *Eure, Revista latinoamericana de estudios urbano regionales*, XXX, 90, 27-41, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Santiago de Chile.

Cao, Horacio y Vaca, Ángel. 1998. "Información sobre municipios", *Cuaderno Cepas 9*, Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad, Buenos Aires, www.ag.org.ar/cuad9.htm

Cavarozzi, Marcelo. 2005. "Experiencias municipales y provinciales en la gestión del desarrollo rural", mimeo, RIMISP.

Cetrángolo, O. y Devoto, F. 1998. "Reformas en la política de salud en Argentina durante los años noventa con especial referencia a la equidad", *Serie de Estudios N° 27*, CECE, Buenos Aires.

Cetrángolo, O y Jiménez, J. P. 2004. "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina", *Revista de la Cepal* 84, Santiago de Chile.

De Riz, L. et al. 2002. "Desigualdad y pobreza", *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina*, PNUD, Buenos Aires.

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, DNCFP. 1999. *10 años en la relación fiscal Nación, Provincias y Municipios*, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires.

Escolar, Marcelo y Pirez, Pedro. 2001. "¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en Argentina", XXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington.

Estrada, M. G., Gressan, H. G. y Migan C. M. 2000. "El proceso de descentralización como motor del desarrollo local", V Congreso Internacional del CLAD ante la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 24 a 27 de octubre.

Falleti, Tulia. 2004a. "Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales", Clemente, A. y Smulovitz, C. comp., *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, 14^a ed., IIED, Buenos Aires.

"

- Falleti, Tulia. 2004b. "Descentralización educativa en Argentina. Condicionantes institucionales y consecuencias políticas" en Clemente, A. y Smulovitz, C., comp., *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, 14^a ed., IIED, Buenos Aires.
- Iturburu, Mónica. 2000. "Municipios argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional", Instituto Nacional de la Administración Pública, INAP, Buenos Aires.
- Mabel Manzanal. 1999. "La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo", *Realidad Económica 166*, IADE, Buenos Aires.
- Mabel Manzanal. 1995. "Globalización y ajuste en la realidad regional Argentina, ¿reestructuración o difusión de la pobreza?", *Realidad Económica 134*, IADE, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía. 2005. "Argentina: indicadores económicos", Buenos Aires, http://www.mecon.gov.ar/basehome/pdf/indecon_resumen_esp.pdf
- Oddone, Carlos N. 2004. *Mercados emergentes y crisis financiera Internacional*, Eumed-net, <http://www.eumed.net/cursecon/libreria>
- O'Donnell, Guillermo. 2002. "La democracia está en un proceso de muerte lenta", entrevista en *Clarín*, Zona, Buenos Aires, 22 de septiembre de 2002.
- Portantiero, Juan C. et al. 2002. "La democracia y los argentinos", *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina*, PNUD, Buenos Aires.
- Porto, Alberto. 2004. "Finanzas públicas subnacionales: la experiencias argentina", *Documento de federalismo fiscal N° 12*, Universidad Nacional de la Plata www.depeco,econo.unlp.edu.ar
- Puiggrós, Adriana. 2004. "Educación: secuelas de un sistema fragmentado", *Clarín*, Opinión, Buenos Aires, 7 de diciembre 2004.
- Romero, José Luis. 2002. *Breve historia de la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, 7^a ed. Buenos Aires.
- Smulovitz, Catalina y Clemente, Adriana. 2004. "Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina", Clemente, A. y Smulovitz, C., comp. *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, 14^a ed., IIED, Buenos Aires.
- Thwaites, Mabel. 2003. *La (des) ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina*, Eudeba, Colección Extramuros, Centro Cultural Rojas, Universidad de Buenos Aires.
- Tula, María I. 2001. "La reforma política en las provincias argentinas. Elementos para su debate", XXIII International Congress, Latin American Science Association, Washington DC, september 6-8, 2001.
- Vapñarsky, César. 2004. "Cuando el caos caracteriza la división oficial del territorio del Estado. A propósito de los municipios argentinos", *Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias sociales*, VIII, 162, www.ub.es/geocrit/nova.htm

Vilas, Carlos M. 2003. "Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990", mimeo Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Estudios e Información, Buenos Aires.