

Artículo publicado en:

Restrepo, Darío (edit.)

Historias de descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y Estados Unidos.

Universidad Nacional de Colombia, GTZ, USAID, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.

Bogotá, 2007, ISBN: 958-701-734-x, Bogotá, 2007, p.239-317 (614 p.).

Descentralización, recursos y poder político de los gobiernos provinciales en Argentina.

Mabel Manzanal**

INTRODUCCIÓN

Argentina es un Estado federal compuesto por 24 unidades federadas (23 provincias y una ciudad autónoma: la Ciudad de Buenos Aires) y 1.924 municipalidades (número estimado por Falleti 2004a, 9, según el censo de población de 1991¹). En el país rige la Constitución Nacional de 1853 reformulada por última vez en 1994. Cada provincia tiene su propia constitución, en muchos casos reformulada en los últimos años.

El gobierno nacional y provincial está compuesto por tres poderes, el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Los poderes ejecutivos de los tres niveles (presidente, gobernadores e intendentes) son elegidos por voto popular directo, así como las autoridades legislativas de la Nación y las provincias (Falleti 2004a, 9-10).

Según los datos del censo nacional de 2001, la población está distribuida como se indica en el cuadro 1. La concentración es muy alta: algo menos de la mitad (46%) se concentra en el ámbito territorial formado por la provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Aunque la Región del Área Metropolitana (RMBA), conformada por el aglomerado de 24 partidos de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma, concentran el 32%. Si se suman otras dos provincias importantes (Córdoba y Santa Fe, que con Buenos Aires integran la región de la pampa húmeda central) la concentración llega al 62%.² Lo que nos advierte de partida que:

** 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

¹ Este número es tan factible como otros, pues no es sencillo definir e identificar la cantidad y cualidad de las unidades ejecutivas o “municipalidades” existentes en las provincias de Argentina, como veremos mas adelante.

² Córdoba y Santa Fe contienen cada una el 8% de la población total (porcentaje similar al de la Ciudad Autónoma).

una federación con tal desigualdad en la distribución poblacional de sus unidades constituyentes... va a presentar serias dificultades en el sistema de representación política (paliadas por estrategias de sobre representación periférica), en su estructura de recaudación y distribución de fondos fiscales (por medio de mecanismos geográficos de solidaridad fiscal y redistribución de la renta) y sobre todo en el equilibrio de poder y recursos económicos entre los distintos Estados federados. Esto se reflejará con toda seguridad, en limitaciones a la gobernabilidad del sistema en su conjunto por efecto de una relación tendencialmente invertida entre recursos políticos de la periferia y recursos económicos del centro (Escolar y Pirez 2001, 2).

Cuadro 1
Población total en hogares e instituciones colectivas, por provincias, 2001

Provincia	Población	
	Total	%
Total	36.260.130	100
Ciudad de Buenos Aires	2.776.138	8
Buenos Aires	13.827.203	38
24 partidos del Gran Buenos Aires	8.684.437	24
Resto de la Provincia de Buenos Aires	5.142.766	14
Catamarca	334.568	1
Chaco	984.446	3
Chubut	413.237	1
Córdoba	3.066.801	8
Corrientes	930.991	3
Entre Ríos	1.158.147	3
Formosa	486.559	1
Jujuy	611.888	2
La Pampa	299.294	1
La Rioja	289.983	1
Mendoza	1.579.651	4
Misiones	965.522	3
Neuquén	474.155	1
Río Negro	552.822	2
Salta	1.079.051	3
San Juan	620.023	2
San Luis	367.933	1
Santa Cruz	196.958	1
Santa Fe	3.000.701	8
Santiago del Estero	804.457	2
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	101.079	0
Tucumán	1.338.523	4

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

En este marco, a comienzos de los años noventa se vivió un proceso de *desconcentración* o *descentralización*³ de responsabilidades y funciones del gobierno central a las provincias, centrado en una *desconcentración* o *descentralización* administrativa. Se transfirieron escuelas, hospitales y programas sociales, por lo general sin el financiamiento necesario.

Según Boisier (ibíd., 28), descentralización es un concepto de “elevada ambigüedad cotidiana”, que no sólo se confunde con la “desconcentración” sino incluso con la mera “deslocalización” (traslado geográfico de un ente):

Debe quedar claro que aun cuando los procesos de descentralización y desconcentración se encuentren en un mismo continuo, el primero alude a una cesión de capacidad de decisión desde un nivel jerárquico dado a otro inferior *dentro del mismo organismo*, tratándose en consecuencia de una cuestión interna que no requiere sino la voluntad del nivel jerárquico superior; el segundo, la descentralización, supone la *creación de un ente distinto* de aquél del cual se va a transferir capacidad decisoria, y ello a su vez supone la concesión de personalidad jurídica propia, de recursos y de normas propias de funcionamiento” (ibíd., 29).

Compartimos esta definición pero creemos que es difícil aplicarla al análisis del argentino de los años noventa pues, como se verá, la descentralización buscaba facilitar el ajuste macroeconómico más que impulsar *un traspaso del poder para fortalecer la participación política a nivel subnacional y promover conjuntamente la democracia y el desarrollo económico*.

En este trabajo examinamos las experiencias de descentralización de la década de 1990⁴, si bien hubo otras anteriores⁵, porque:

Fue a partir de 1991-1992 que la descentralización en Argentina se transformó en un proceso sistemático de reformas de ‘segunda generación’. Desde la primera administración del presidente Carlos Saúl Menem (1989.1995), el proceso descentralizador formó parte de las reformas que tuvieron por objeto 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 (Falleti, ibíd.).

³ Más adelante señalamos las diferencias entre ambos términos. Aunque el de uso común es “descentralización”, aquí mencionamos ambos términos para subrayar una ambigüedad que, en general, no aclaran los autores que estudian este tema.

⁴ Para facilitar la exposición, de aquí en adelante utilizamos el concepto “descentralización”, con una connotación amplia y si se quiere ambigua, porque la mayoría de los autores denominan “descentralización” a los procesos de la década de 1990 y no la diferencian de la “desconcentración”, ni se ocupan de ésta. Si quisiéramos ser estrictos, tendríamos que aclarar el concepto respectivo en cada momento, y se tornaría muy recurrente. Así, cuando enumeremos ejemplos de “descentralización” pueden corresponder en los hechos a una “desconcentración”.

⁵ Falleti (2004, 7) menciona la presidencia desarrollista de Arturo Frondizi (1958-1962) como un período en el que la concepción política e ideológica era 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.

En el análisis utilizamos la siguiente definición operativa: *descentralización* es el proceso de reforma del rol del Estado y de la política pública que transfiere *funciones, responsabilidades, recursos y autoridad* desde el nivel nacional de gobierno a los niveles subnacionales (provincias o municipios). Esta descentralización favorece a las provincias o municipios y puede ser clasificada de diferentes maneras. Aquí consideramos la descentralización funcional (transferencia de funciones y servicios) y la política (reforma de sistemas electorales o constitucionales que da mayor autonomía a los niveles subnacionales). No tratamos la “descentralización fiscal” que consideran otros autores (Falleti, *ibíd.*, 21; Smulovitz y Clemente 2004, 41) porque nuestra definición de “descentralización” supone transferencia de “recursos”; si sólo se transfieren decisiones no es descentralización sino desconcentración. Tampoco tratamos la descentralización “territorial” (Bossier 2004, 29) porque todo traspaso de poder a los niveles subnacionales implica “espacios” político-administrativos específicos.

En suma, la “descentralización” ha sido sometida a diversas miradas, aplicaciones y definiciones (no siempre claras y rigurosas). Ha sido objeto de enfoques complementarios y también contrapuestos y, muchas veces, engañosos y confusos.

Las finalidades “explícitas” (a menudo sólo “aparentes”) han sido siempre positivas, a favor de la participación, de la transparencia, de acercar a la gente a la cosa pública; en definitiva, a favor de un mayor y mejor desarrollo de la población. Pero esto no es necesariamente así, como se ve cuando se examinan los marcos teóricos, las metodologías de trabajo y los resultados. Ahí aparecen las finalidades reales (las “implícitas”, de las que no se habla, que se ocultan porque no contarían con ningún consenso social).

Es por esta superposición de fines, intereses (y confusión) que corresponde analizar el marco conceptual-ideológico y el modelo instrumental desde los que se propone implementar los programas de descentralización en los ámbitos nacionales y subnacionales. Sólo mediante el examen de la finalidad (marco teleológico) y los medios (marco instrumental) se puede identificar la finalidad real (en general “implícita”) de las diferentes propuestas y acepciones. Porque no hay duda de que concebida de cierta manera, la descentralización puede contribuir a un desarrollo socioeconómico nacional con equidad. Pero, para ello es necesario que se modifique efectivamente la estructura de poder hegemónica, aumentando la participación y el poder de la población local, bregando por un mayor control social de la gestión pública y una transparencia efectiva y real del accionar público y privado vinculado con la cosa pública.

Es indudable que la descentralización tiene una connotación positiva, por su posibilidad intrínseca de afianzar las formas democráticas de gobierno a través del ejercicio de una política cercana a los problemas de la población.

Aquí utilizamos la definición instrumental u operativa ya mencionada para estructurar el análisis teórico y empírico, es decir, para sistematizar la información y analizar qué ha pasado con la descentralización en la Argentina durante el período contemporáneo. La

evaluación parte de una concepción teleológica de la descentralización, de una descentralización objetivo postulada por su carácter ejemplar, porque abre y potencia el camino hacia un desarrollo socioeconómico virtuoso, con una mejor calidad de vida y una mayor equidad social. Nos referimos al proceso que modifica la estructura de poder hegemónico mediante la delegación de recursos, capacidades, responsabilidades y autoridad en los niveles subnacionales de gobierno y que se realiza a través del empoderamiento de la población de los ámbitos locales. Esta, desde sus organizaciones representativas, ejerce el derecho y la obligación de control y seguimiento de la gestión pública de sus respectivos ámbitos.

Finalmente y siguiendo a Boisier (ibíd.), el debate sobre la descentralización alcanza su verdadero nivel cuando se plantea como un cambio estructural de todo el tejido político y social de una nación, un nuevo contrato social. Desde esta perspectiva, la descentralización no es una reforma de la administración pública, que en la práctica es simplemente una desconcentración, incluso territorial:

La descentralización es mucho más que una reforma del sector público, de la administración o del funcionalismo. Envuelve el papel y las relaciones de todos los actores sociales, sean gubernamentales, del sector privado o de la sociedad civil (R. Work citado por Boisier, ibíd.).

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

De los pueblos autóctonos a la independencia política⁶

Antes de la colonización española, las poblaciones originarias del territorio que hoy ocupa Argentina pertenecían a diversas etnias con diversos grados de desarrollo. Los pueblos de las regiones montañosas del noroeste (*diaguitas*) llevaban una existencia más compleja, porque los valles longitudinales cordilleranos facilitaban la comunicación y eran caminos que comunicaban con las poblaciones del altiplano boliviano y de los valles peruanos, imperio de los incas.

Las vivencias y experiencias de esta etapa produjeron diferentes legados de cada pueblo a sus hijos y descendientes e imprimieron características territoriales a cada zona que se perpetuaron mucho después del arribo de los conquistadores españoles. En la región del noroeste más densamente poblada (antes y durante el período colonial) los resabios de su pasado indígena y colonial aún están presentes, lo que no sucede en otras zonas, como en la Patagonia, área con poca población incluso en el presente.

La *conquista española* de América fue una empresa de comienzos del siglo XVI⁷ que terminó con la *colonización* sistemática en la segunda mitad de ese siglo. La primera

⁶ Esta sección es una paráfrasis de Romero (2002, 13-44).

⁷ Los españoles buscaban un paso que comunicara el Océano Atlántico con el Pacífico y así llegaron al Río de la Plata en 1516. A mediados del siglo XVI “comenzó a desvanecerse la esperanza de establecer en el Río de la Plata la base de operaciones para el transporte de los metales peruanos [...] Para entonces, los conquistadores que venían del Perú lograron reducir a los diaguitas y fundaron Santiago del Estero en 1553, San Miguel del Tucumán en 1565 y Córdoba en 1573. Los que venían de Chile, por su parte,

etapa de la colonización estuvo signada por el “autoritarismo”, frente al cual los indígenas se rebelaban o huían. Por ello, durante muchos años el problema fundamental de la vida colonial fue dominarlos y asegurar su dependencia.⁸

A comienzos del siglo XVIII, cuando Inglaterra dominaba los mares y los Borbones ascendieron al trono de España, apareció una nueva concepción –ligada a las ideas de “progreso” y de cambio, al racionalismo y al empirismo–⁹ que se enfrentó a las concepciones medievales, tradicionales y conservadoras. Ese choque se trasladó de la metrópoli a la colonia rioplatense, oponiendo a los defensores del régimen colonial –los conservadores, tradicionalistas– contra los que apostaban por el cambio que prometía “progreso” –los liberales, progresistas–. En lo económico, llevó a un enfrentamiento ideológico entre partidarios del monopolio español y defensores de la libertad de comercio, mientras que aumentaban las exportaciones (sebo y cuero, y más tarde tasajo) y las importaciones (manufacturas legales desde España e ilegales de otros países¹⁰). Entre los partidarios del autoritarismo y del liberalismo se consolidaron las visiones en pugna, en “una batalla que comenzó entonces y aún no ha concluido”, y que hacia finales del siglo XVIII conformó “distintos grupos de intereses y opiniones” (Romero 2002, 21-22).

Estos enfrentamientos marcaron su impronta política e intelectual en el nuevo país. El enfrentamiento entre criollos y españoles reflejaba intereses y actitudes diferentes; unos consideraban que había llegado la hora de la independencia política, otros buscaban modificar el régimen económico e instaurar la libertad de comercio. Pero ambas posiciones conformaron una “conciencia colectiva frente al poder constituido” (ibíd., 49) que desembocó en el Cabildo Abierto del 25 de mayo de 1810 (día de la Revolución de Mayo) de donde surgió la Primera Junta de Gobierno emanada del pueblo criollo. Caducó la autoridad del virrey, se abrieron las puertas del poder a los nativos y nació Argentina, un nuevo país políticamente independiente y esencialmente criollo.

De la independencia a la constitución de la República¹¹

fundaron Mendoza en 1561 y al año siguiente San Juan [...] y Juan de Garay decidió cumplir el viejo anhelo de repoblar Buenos Aires... el 11 de junio de 1580 fundó por segunda vez la ciudad de Buenos Aires [...] Así nacieron en poco tiempo los principales centros urbanos del país” (Romero, ibíd., 23-28).

⁸ Hubo varias insurrecciones indígenas, como la de los diaguitas en 1627, que duró 10 años, la de 1687 en Tucumán, y la de los guaraníes en 1753 en la frontera de las misiones portuguesas.

⁹ El Virreinato del Río de la Plata se creó en 1776 como respuesta al crecimiento de la colonia rioplatense y para afrontar el problema de la Colonia del Sacramento recuperada por los portugueses (en el actual territorio de Uruguay). Al tiempo de la creación del virreinato, en Inglaterra se desencadenaba la revolución industrial, con profundas y rápidas consecuencias sobre el acontecer socioeconómico y político de los dominios españoles. Las gobernaciones del Río de la Plata, del Paraguay y del Tucumán, y los territorios de Cuyo, Potosí, Santa Cruz de la Sierra y Charcas quedaron unidos por la autoridad virreinal.

¹⁰ El contrabando fue la actividad más intensa y productiva de Buenos Aires y rápidamente “contribuyó a formar una rica burguesía porteña” (ibíd., 31); así se convirtió en un puerto de ultramar.

¹¹ Esta sección es una paráfrasis de Romero (ibíd., 44-88).

Forzado por su debilidad, su desorganización y su inestabilidad, el nuevo país tuvo que inscribirse en el área económica de la nueva potencia industrial (Inglaterra). Y empezó lo que Romero denomina la “era criolla”: los primeros 70 años de vida independiente (1810-1880):

criolla era la composición social del país que, con la independencia no alteró su fisonomía étnica y demográfica, criollas fueron las tradiciones y la cultura, y criolla fue la estructura económica, en la medida que reflejaba los esquemas de la época virreinal (ibíd.).

El principal problema de ese período era la organización nacional del territorio del antiguo virreinato. El panorama político estuvo marcado por el enfrentamiento entre los sectores que controlaban el puerto de Buenos Aires y los grupos del interior. La hegemonía de Buenos Aires, legado de la colonia, no podía ser tolerada por los caudillos provinciales:

la lucha fue, en última instancia, entre la poderosa capital, que poseía el puerto y la aduana, y el resto del país que languidecía. Fue una lucha por la preponderancia política, pero era un conflicto derivado de los distintos grados de desarrollo económico. Sólo a lo largo de setenta años y en medio de duras experiencias pudieron hallarse las fórmulas para resolver el conflicto (ibíd., 46).

En la esfera política, ese choque se expresó en la disyuntiva entre unitarios y federales; entre quienes promovían una organización unitaria, bajo la hegemonía política y económica de Buenos Aires y su puerto; y quienes clamaban por la organización federal, por la autonomía política y económica de todas las provincias y la nacionalización del puerto y de la aduana de Buenos Aires. Pero esta disyuntiva reflejaba otras contradicciones. Según Romero era un reflejo de las ideas que prevalecían en el mundo y en particular en Europa. Era, asimismo:

la oposición entre Buenos Aires y el interior, entre el campo y las ciudades, entre los grupos urbanos liberales y las masas rurales acostumbradas al régimen paternal de la estancia (ibíd., 47).

El enfrentamiento entre estos intereses e ideologías desembocó en una prolongada guerra civil, con avances y retrocesos, y numerosos acuerdos y pactos entre los caudillos de diferentes provincias. La batalla de Caseros abrió las puertas a la Constitución Nacional de 1853, que constituyó la República Argentina y estableció:

un federalismo adecuado a las formas institucionales de una democracia representativa y basado en dos acuerdos fundamentales: la nacionalización de las rentas aduaneras y la transformación económico social del país (ibíd.).

Sin embargo, los enfrentamientos no cesaron. La guerra económica entre Buenos Aires y la Confederación continuó hasta que el Congreso Nacional convirtió a Buenos Aires en capital de la República (el 20 de septiembre de 1880). Entonces se cerró este ciclo histórico de guerras y confrontaciones internas y comenzó un período de paz, que

permitió que Argentina se insertara en el mundo como país agro exportador en acelerado crecimiento.

Tres factores fueron decisivos para esta nueva inserción internacional: la pacificación interna, la construcción de ferrocarriles que comunicaron a casi todo el territorio nacional y la gran inmigración.¹² Pero esta expansión no evitó el muy desigual crecimiento del territorio nacional; persistió y se profundizó una diferenciación que ya no era sólo económica sino también social y demográfica entre las provincias pampeanas (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, y marginalmente Entre Ríos y La Pampa) y el resto.

La forma de organización política y espacial

Se tardaron setenta años para llegar a un acuerdo de unificación nacional y, aunque era parte de los deseos e intenciones de los caudillos y gobernadores, no se había podido lograr por la disparidad de intereses económicos y políticos. La praxis de ese largo período –de los grupos regionales, económicos e ideológicos- hizo posible el consenso y permitió superar la antinomia entre unitarios y federales. Se entendió que:

1. El surgimiento de otros intereses y alianzas desdibujaba el enfrentamiento entre unitarios y federales. El gobierno de Rosas instaló en amplios sectores porteños la idea de que era posible una forma de “federalismo” cuyas consecuencias, en los hechos, no hacían sino incrementar el poder económico de Buenos Aires: “Rosas, sin duda, había preparado el terreno para la unificación nacional dentro de un régimen federal” (Romero, *ibíd.*, 89). Los gobiernos sucesivos de Buenos Aires mantuvieron e incrementaron el poder económico en la provincia; aun en situaciones políticas no siempre favorables. Los unitarios porteños aceptaron entonces que un gobierno federal podía tener más ventajas que desventajas, que era políticamente conveniente adoptar el sistema que demandaban los gobiernos provinciales del interior pues no ponía en peligro la hegemonía de Buenos Aires (así lo corroboró la centralización económica y social que se inició en 1862 con Mitre como presidente).
2. Las provincias del interior no habían logrado un desarrollo económico significativo (tanto durante períodos de libre navegación como de bloqueo aduanero) dando cuenta de la inutilidad de continuar el interminable conflicto interno. Se tomó conciencia de que el “progreso” no se conseguiría en un ambiente de desunión y guerra interna permanentes.

¹² El saldo fue de 76.000 inmigrantes en la década de 1860 y de 85.000 en la de 1870. Los inmigrantes se dirigieron principalmente a la zona del litoral y a las grandes ciudades. Grupos muy pequeños se trasladaron al centro y oeste, y muy pocos a la Patagonia. En cambio, Buenos Aires, que tenía 150.000 habitantes en 1866, llegó a 230.000 en 1875. Los inmigrantes tenían pocas posibilidades de transformarse en propietarios de tierras, se les ofrecía educación pero no acceso a la tierra. Según Romero, ello explica por qué los inmigrantes dispuestos a venir a estas tierras se reclutaban en regiones de bajo nivel de vida (España e Italia) y escaso nivel técnico (*ibíd.*, 103-104).

3. La diversidad de regiones con capacidades y niveles de desarrollo diferentes (con una desproporcionada concentración de los recursos en Buenos Aires en desmedro del interior y el litoral) obligaba a la unificación. Al principio esta diversidad fue un obstáculo, pero hacia el final del período llevó a que las regiones mediterráneas buscaran y aceptaran la paz y la unidad, en vista de la miseria creciente que experimentaban.

4. Las tierras disponibles ya se habían distribuido entre los sectores oligárquicos de cada provincia. La oligarquía acaparaba el poder político, del que carecían los sectores populares, los indígenas y los migrantes, del campo y de la ciudad. Y los sectores oligárquicos de las diferentes provincias, junto con la aristocracia ganadera de Buenos Aires, establecieron el acuerdo de unidad que nacionalizó las rentas controladas hasta entonces por Buenos Aires.

En suma, Argentina adoptó un régimen federal de gobierno en el origen de la República (1853), no sin altos costos, luchas, guerras, marchas y contramarchas. Pero ese régimen fue muy particular, porque fue un pacto entre las oligarquías provinciales conservadoras que adoptaron un estilo de gestión que oscilaba entre un sistema centralizado y uno descentralizado.

LAS FORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN PREVIAS A LA DÉCADA DE 1990

En esta sección se revisan algunos antecedentes económicos y políticos para identificar las características del modelo de descentralización anterior a las reformas estructurales de la década de 1990, cuando se convirtió en una política de Estado inspirada en las reformas de “segunda generación”¹³.

Tulia Falleti (2004a, 3) sostiene que en el federalismo posterior a 1880 existían dos instituciones políticas claves para lograr un balance de poder entre el nivel central y las provincias: el Colegio Electoral, a través del cual las provincias limitaban el poder del gobierno central, y la intervención federal, instrumento del poder central para disciplinar a las élites o fracciones ‘díscolas’ del interior.

Estos mecanismos dieron un poder decisivo a los gobernadores de las provincias del interior porque los presidentes carecían de sustento sin su apoyo, y viceversa. Los gobernadores tampoco podían manejar sus provincias sin respaldo nacional.¹⁴ Falleti, citando a Natalio Botana, afirma que en 1880 se inició:

¹³ Las de “primera generación” fueron las políticas de ajuste macroeconómico para afrontar el déficit fiscal y el pago de la deuda.

¹⁴ Falleti (ibíd., 14) examina la votación de los electores de las distintas jurisdicciones en el colegio electoral entre 1880 y 1916, y encuentra que un grupo de provincias (Catamarca, Córdoba, Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe y Santiago del Estero) siempre apoyaron al candidato oficialista (del Partido Autonomista Nacional). Este conjunto de 9 provincias ‘históricas’ tuvo 116 electores sobre 228 (51%) hasta 1898, y 126 sobre 300 (42%) hasta 1910. Es decir, *hasta 1898 fueron capaces, votando en bloque, de elegir al presidente*. Después siguieron teniendo influencia, aunque su voto ya no determinaba el resultado de la elección.

el “orden conservador”, la consolidación de un sistema de gobierno que descansa en el *dinamismo económico de la provincia de Buenos Aires y la región pampeana*, pero que *políticamente* (al menos en tiempos de regímenes constitucionales de gobierno) *se sustenta en la coalición de provincias del interior*, sobre-representadas en las instituciones políticas federales. *Este sistema de gobierno se mantuvo formalmente casi inalterado a lo largo del siglo veinte* (cursiva nuestra, *ibíd.*, 13).

La hegemonía del régimen de los ochenta [...] descansaba sobre esa coalición de provincias medianas y chicas [...]. El papel de los gobernadores fue tan importante como el del Presidente. Los intercambios de protecciones recíprocas entre el gobierno federal y las provincias suponían que, sin el apoyo de los gobernadores, el poder presidencial carecía de sustento y, a la inversa, sin el resguardo nacional, los gobernadores carecían de la reserva de autoridad indispensable para mandar en su provincia (*ibíd.*, 15).

Según Falleti, esta dependencia mutua empezó a cambiar, a favor del ejecutivo nacional, con el surgimiento y el fortalecimiento de los partidos de masas (*ibíd.*, 16). Este proceso se inició con la formación del Partido Radical (PR) que representaba a las clases medias (Hipólito Irigoyen, radical, asumió la presidencia en 1916). En 1945, con Juan D. Perón, surgió el más importante partido de masas contemporáneo, el justicialista (PJ) que integró a los sectores populares (trabajadores de ingresos medios y bajos de la incipiente industria en expansión). El peso político de las organizaciones de masas (como el radicalismo y el peronismo) que respaldaban al ejecutivo nacional, moderó la influencia de los gobernadores provinciales:

El balance de poder entre gobernadores y Presidente se transformó en detrimento de los primeros y en beneficio del ejecutivo nacional. *Con los partidos de masas, el ejecutivo nacional pudo fundar su poder en el apoyo popular (a veces casi plebiscitario), perdiendo dependencia del consentimiento o apoyo político de las elites provinciales* (*ibíd.*, cursivas nuestras).

Es decir, en los períodos constitucionales que se iniciaron en 1916 hasta la recuperación de la democracia en 1983, el ejecutivo nacional asentó su poder en el apoyo popular. Y el sistema resultante correspondió a lo que William Riker definió como federalismo centralizado, asociado a un sistema de partidos políticos fuertes y centralizados.¹⁵

Carlos Vilas (2003, 5 y ss.) difiere de esta apreciación. Considera que en la primera etapa de la organización nacional el poder se concentraba en Buenos Aires (no cree que fuera “balanceado” por el de los gobernadores) y a diferencia de Falleti sostiene que la distribución del poder entre el centro, estigmatizado en Buenos Aires, y el resto se tornó más equitativa con la aparición de los partidos de masas:

El federalismo argentino ha sido así, a lo largo de la historia, compatible con una fuerte centralización de las políticas más estratégicas para la consolidación y reproducción en el

¹⁵ No fue así en los 18 años de dictaduras militares que se sucedieron entre 1955 y 1983. En estos años se suprimió, de facto, el poder de las provincias porque los gobernadores eran delegados de los militares, y era prácticamente nula la posibilidad de disentir de las decisiones del centro (Falleti, *ibíd.*, 16-17).

tiempo de esa coalición de poder, así como de su inserción internacional. La emergencia de las clases medias en las primeras décadas del siglo veinte y la integración política y social de las clases trabajadoras a mediados del mismo, *el consiguiente protagonismo de sus principales organizaciones políticas –radicalismo y peronismo– moderaron la hegemonía Ciudad de Buenos Aires/Provincia de Buenos Aires al hacer más compleja la estructura del poder por la incorporación de estos nuevos actores* que, además, expresaban referentes territoriales de mayor amplitud. Circunstancia que resulta potenciada por la existencia de fuertes partidos políticos provinciales con quienes los partidos nacionales y las autoridades federales entablan una compleja y fluida red de negociaciones y acuerdos (ibíd., 6 cursivas nuestras).

La interpretación de Vilas coincide con las hipótesis de mayor aceptación social, que suelen funcionar en la conciencia colectiva como premisas básicas (sin mayor comprobación empírica). En las provincias del interior, la tesis de Vilas (que el poder económico y político se concentra en el área central, la “pampa húmeda” cuyo centro es la región metropolitana) tiene amplia aceptación. A diferencia de las tesis de Falletti (2004a, 14 y ss.) más disruptivas porque subrayan la influencia de los gobernadores en las decisiones políticas del ejecutivo nacional. Tesis que también tiene aristas coincidentes con las hipótesis de Escolar y Pirez (ibíd., 47-49). Estos autores sostienen que en el federalismo argentino existen desequilibrios del régimen presidencialista que es producto de condiciones estructurales que favorecen el ejercicio de un “gobierno dividido” (entre el gobierno central y los gobiernos provinciales). Y esto es factible por la existencia de “una importante desigualdad entre los recursos económicos disponibles por el centro y los políticos en las manos de la periferia”.¹⁶

Falletti sostiene que en los períodos constitucionales, el poder nacional utilizó las “intervenciones federales” a las provincias como método de disciplinamiento y control. Y caracteriza sus alcances y consecuencias según las etapas históricas. Entre 1853 y 2001 hubo 163 intervenciones federales (1/3 por ley del Congreso y 2/3 por decreto presidencial) con diferentes particularidades. Entre 1880 y 1916 hubo 40 intervenciones para preservar el régimen político y disciplinar a las facciones del partido de gobierno (Partido Autonomista Nacional). Entre 1916 y 1922 hubo 19 para castigar al partido opositor o para disciplinar al propio PR. En las dos presidencias de Juan D. Perón, 1945-1955, las intervenciones buscaban disciplinar al partido gobernante (ibíd.).

Los gobernadores empezaron a ganar poder con el retorno de la democracia en 1983; *especialmente en la década de 1990, con los procesos de descentralización*. No hubo ninguna intervención a las provincias en el gobierno de Raúl Alfonsín. Pero esto se atribuye a que fue un *gobierno dividido* entre el poder de los dos partidos mayoritarios.¹⁷

¹⁶ Las afirmaciones de Falletti y de Escolar y Pirez se fundamentan en abundante información empírica (quizá por su carácter contestatario), son convincentes y merecen atención.

¹⁷ Se lo llama “gobierno dividido” porque el PR controlaba al ejecutivo nacional y el PJ a la mayoría de las provincias (12 entre 1983 y 1987, y 17 entre 1987 y 1989, de las 22 de ese entonces). También controlaba la mayoría de la Cámara de Diputados y del Senado desde 1987. En cambio, los dos períodos de Menem (1989-1995 y 1995-1999) se denomina “gobierno unificado”. Se retornó al “gobierno dividido” en dos años de la presidencia de Fernando de la Rúa (Falletti, 2004a, 18).

En este período, los gobernadores que acrecentaron su poder fueron especialmente los del PJ (ibíd.).

Distribución de los tributos entre niveles de gobierno

El hecho de que Argentina tenga una organización federal desde su fase constitutiva explica el alto nivel de descentralización del gasto, aun antes de que comenzara el proceso de descentralización, a mediados de la década de 1970.

Según Alberto Porto (2004, 19), hasta 1935 (cuando se dictó la primera ley de coparticipación, ver cuadro 2) no existía un régimen que definiera las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias. El primer antecedente legal fue el régimen de coparticipación vial que se inició en 1932 con el fin de estimular el gasto provincial en líneas viales. El único mecanismo de transferencias estaba previsto en la Constitución Nacional (Art. 67, inc. 8), que atribuía al Congreso Nacional la facultad de conceder subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas no cubrieran los gastos ordinarios (en los años noventa, esto se conoció como Aportes del Tesoro Nacional, ATN).

De acuerdo con Porto, el sistema anterior a la Coparticipación Federal de Impuestos tenía dos características. La primera, que hasta 1890 hubo separación de fuentes tributarias, los impuestos del comercio exterior eran recaudados por la Nación y los impuestos “internos” por las provincias, en sus territorios, y por la Nación, en la jurisdicción de los Territorios Nacionales y en la Capital Federal. La segunda, que en el esquema vigente hasta comienzos de los años 30 *cada provincia debía ajustar sus gastos a la restricción presupuestal* (excepto los ATN, de poca importancia). Esto llevó a una *gran disparidad territorial de oportunidades en la provisión de bienes públicos provinciales*. Las provincias “ricas” podían financiar niveles de gasto público por habitante mucho más altos que las provincias “pobres”.

En la década de los setenta comenzó una descentralización mediante reformas administrativas, transferencia de la administración y la provisión de servicios públicos nacionales a las provincias. Si bien la justificación del gobierno central –que impulsó este proceso– era acercar los servicios a los usuarios, la verdadera causa fue “alivianar el peso del gasto público federal al transferirlo a los sistemas provinciales” y no mejorar la eficiencia ni la calidad del servicio (Falleti 2004, 8).

Falleti cita a varios autores para mostrar que el sistema fiscal argentino es altamente descentralizado, que el elevado nivel de gasto ejecutado por el conjunto provincial (superior al 40%, ver el cuadro 4 y el anexo A3) es una característica del funcionamiento federal desde hace tiempo (2004a, 22). En 1916, las provincias recaudaban y ejecutaban casi el 37% del presupuesto de la Nación y en 1935 recibían el 30% de la recaudación total. Según Cetrángolo y Jiménez (2004, 119):

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.

En efecto, la descentralización del decenio de 1970 y la de finales de los noventa se proponían modificar en favor del gobierno nacional la relación financiera con las provincias y municipios, partiendo de gobiernos nacionales fuertes. Igual sucedió con la transferencia de establecimientos hospitalarios y de educación primaria durante la dictadura militar y con la de hospitales y de educación secundaria durante el gobierno de Menem. Estas transferencias no incluían recursos para financiar los servicios, y no se diseñaron previamente mecanismos compensatorios (Cetrángolo y Jiménez, *ibíd.*, 119). Para estos autores, la evolución de largo plazo del sistema de coparticipación de impuestos se caracteriza por tres tendencias simultáneas:

1. *Aumento de las jurisdicciones subnacionales*: en 1853 eran 14, el resto era territorio nacional; en la década de 1950 se crearon 8 jurisdicciones nuevas en los territorios nacionales; en la década de 1990 se crearon 2 más, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia más austral: Tierra del Fuego.

2. *Creciente incorporación de tributos nacionales en la masa de recursos coparticipables*. En 1935, el régimen era “*primitivo y fragmentado*”, se sancionaron tres leyes para cada uno de los tributos coparticipables recaudados por la Nación (internos, a las ventas y a los réditos); en 1946 se dictó otra ley que añadió ganancias eventuales y beneficios extraordinarios; en 1951, una nueva ley sumó el sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes; en 1973 se sancionó una ley que *unificaba los regímenes de distribución de impuestos*, ordenando la distribución de casi la totalidad. Conocida como Ley de Coparticipación 20.221 añadió varios impuestos nuevos y fijó el criterio de que se añadirían todos los que estableciera la Nación como impuestos indirectos y los de asignación específica, una vez finalizado el objetivo de su creación; en 1988, la Ley 23.548 estableció un criterio más amplio, pues integraba a la masa coparticipable *todos los impuestos, salvo tres excepciones expresas*: los derechos de importación y exportación, aquellos cuya distribución estaba prevista en otros regímenes y los que tenían afectación específica, que se debían incorporar a la coparticipación al finalizar la afectación respectiva.

3. *Aumento del coeficiente de distribución primaria*¹⁸. Cetrángolo y Jiménez hacen un análisis exhaustivo de esta evolución y presentan un cuadro riguroso y sistematizado que transcribimos a continuación:

¹⁸ “Distribución primaria” es la afectación de los ingresos coparticipables para distribuirlos en dos partes; una la Nación, la otra, el conjunto de las provincias. “Distribución secundaria” es la distribución de la segunda parte entre todos sus componentes (provincias o unidades subnacionales). En la

Cuadro 2

Evolución de los coeficientes de distribución primaria (hasta 1973) y régimen federal de coparticipación (Porcentaje)

Leyes	Período	Nación	Provincias y municipalidad de la ciudad de Buenos Aires
12.143 y 12.147	1935-1946	92,5	17,5
12.956	1947-1958	79,0	21,0
14.788	1959	66,0	34,0
	1960	64,0	36,0
	1961	62,0	38,0
	1962	60,0	40,0
	1963	58,0	42,0
	1964-1966	54,0	46,0
	1967	59,2	40,8
	1968-1972	61,9	38,1
20.221	1973-1980	46,7	53,3 ^b
	1981-1984 ^c	48,5	51,5 ^d
23.548	1988	42,3	57,7 ^e

a. Sistema de la Ley 12.143 y de la Ley 12.147.
b. Incluye el 1,8% destinado a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, financiado por la Nación y el Fondo de Desarrollo Federal.
c. Los fondos de coparticipación sufrieron un recorte destinado a la seguridad social.
d. Incluye el Fondo de Desarrollo Regional (3%).
e. Incluye Aportes del Tesoro Nacional.
Fuente: Legislación citada en Cetrángolo y Jiménez (1988, 126, cuadro 3).

Como se observa, hubo un crecimiento de la distribución primaria a favor de las provincias, excepto en 1967-1972, bajo un régimen de gobierno de facto donde no funcionaban los poderes democráticos. Sin embargo:

el análisis de la participación del monto de recursos destinados a las provincias en el total de ingresos tributarios recaudados por la Nación no muestra una evolución ascendente desde 1935 [...] Las causas de ese fenómeno se deben buscar en los grandes cambios experimentados por la estructura y nivel de la tributación argentina a lo largo del tiempo. Sin duda, el desarrollo del sistema de seguridad ha sido una de las razones de lo sucedido, junto con las fluctuaciones cíclicas de la presión tributaria sobre el comercio exterior y la evolución de los otros esquemas de asignación específica de impuestos (Cetrángolo y Jiménez, *ibíd.*, 126-27)¹⁹.

Sistemas políticos representativos y niveles de gobierno

actualidad se subdivide entre 24 jurisdicciones subnacionales: 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Ley 20.221 de 1973 (bajo un gobierno democrático) estableció criterios técnicos de avanzada para realizar la distribución secundaria (asociados a la población, al desarrollo y a la densidad poblacional).

¹⁹ Más adelante se entenderá mejor esta aseveración, cuando se describa lo que sucedió con el régimen de coparticipación federal durante los años noventa.

Desde su constitución como Nación, con la Constitución Nacional de 1853, Argentina adoptó una forma federal de gobierno. Según Smulovitz y Clemente, esto implica:

el reconocimiento de dos niveles de gobierno (Nación y provincias), aunque reconoce implícitamente la existencia de un tercer nivel de gobierno, de carácter municipal. El reconocimiento del nivel municipal se encuentra en el artículo 5º, que establece la obligación, para las provincias, de ‘asegurar el régimen municipal’ (2004, 41).

La legitimidad del orden municipal iniciado con la Constitución Nacional configuró un entramado institucional en el que las jurisdicciones de tercer nivel (municipios) quedaron subordinadas a las de segundo nivel (provincias), que determinan sus capacidades políticas, institucionales y financieras.

La forma federal permite que cada provincia varíe la forma de organización del Estado y de sus distintos niveles de gobierno. Cada constitución provincial fija la forma de Estado particular y el status jurídico de la provincia y de sus municipios respectivos. Y estos han cambiado según el período histórico, debido a los cambios institucionales que hubo en el país y en todas las provincias con las interrupciones de los regímenes democráticos (desde 1930 hasta 1983, hubo cerca de 22 años de regímenes militares de facto); a las reformas de la Constitución Nacional y de las constituciones provinciales (en períodos democráticos y de facto); a la incorporación de jurisdicciones autónomas, ya que cuando se organizó la Nación sólo participaban 14 provincias, el resto eran territorios nacionales que se añadieron en la década de 1950 (9 provincias) y en la de 1990 (una provincia y la Ciudad de Buenos Aires). Según María Inés Tula (2001, 2²⁰):

La reforma política es un tema recurrente en la vida política argentina. Las propuestas provenientes del ejecutivo desde 1983 (con todos los gobiernos democráticos) fueron numerosas y variadas. Otro tanto ocurrió con los proyectos de ley presentados en el Congreso Nacional. Variadas propuestas como: circunscripciones uninominales, sistemas mixtos o segmentados, ley de lemas, voto preferencial, sistema de tachas y sustituciones, listas abiertas o “panachage”, para citar algunos ejemplos. Pero ninguna de ellas logró concretarse hasta ahora. No hubo cambios desde 1983 hasta nuestros días, a excepción de las modificaciones efectuadas en la reforma constitucional de 1994. En esta ocasión se incorporó la elección directa y el ballottage para la fórmula presidencial y se abandonó el sistema indirecto de elección de senadores nacionales, pero no se alteraron los mecanismos vigentes de elección de diputados.

Otra es la situación que convive en el interior de nuestro país. Desde 1983, las provincias promovieron la modificación de la legislación electoral apoyándose en los mismos argumentos que sostuvieron el debate a nivel nacional. En este sentido, las provincias argentinas han experimentado dinámicos procesos de reformas políticas y electorales pero, a la vez, muy disímiles. En algunos distritos fue un proceso de profundo debate entre las distintas fuerzas políticas que culminó con la reforma constitucional o la sanción de una nueva ley. En otras, en cambio, la ausencia de discusión y la urgencia con la que fueron aprobados los cambios a las reglas de juego (hasta un mes antes de los comicios) dejaron de lado la consideración de cuestiones claves como los efectos que las nuevas normas tendrían sobre la organización partidaria y la gobernabilidad del sistema político.

²⁰ Desde aquí hasta el final de la sección, se parafrasea a Tula (ibíd., 2 y ss.) salvo mención expresa.

En las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el cargo de gobernador o jefe de gobierno es el más importante, y según Tula “su preeminencia es confirmada por los significativos recursos institucionales, políticos y presupuestarios con que cuentan”. Además, debido al “poder que otorga ejercer al mismo tiempo el liderazgo partidario... gran parte de los gobernadores son también los jefes o presidentes del partido político que lo llevó al poder” (ibíd.). Esta situación llegó hasta el punto de que, en algunas provincias, como Santiago del Estero, San Luis y Río Negro, el cargo de “vicegobernador” no existía hasta las reformas constitucionales de finales de los ochenta (y las fórmulas de reemplazo por ausencia del gobernador variaban entre una provincia y otra).

Aunque hoy todas las provincias eligen a sus gobernadores por elección “directa” o de “primer grado”, con el voto de la ciudadanía, no siempre fue así. Por ejemplo, las constituciones de Tucumán, Corrientes y Mendoza establecían el sistema “indirecto”, de “segundo grado”, o “Colegio Electoral”: los ciudadanos votaban por una “lista de electores” que tenía el compromiso de elegir, una vez reunido el Colegio Electoral, al candidato de su partido político. La eliminación del Colegio Electoral en la elección de gobernadores fue progresiva (Mendoza en 1985, Tucumán en 1990 y Corrientes en 1993). Por su parte, la elección directa siempre fue por mayoría simple.

Desde 1965, cuando Mendoza reformó su constitución y aumentó el mandato del ejecutivo de tres a cuatro años, *todos los gobernadores duran cuatro años en el cargo*. Pero:

Hasta 1983, ninguna constitución provincial permitía la reelección inmediata de los ejecutivos, ni de gobernadores ni de vicegobernadores, y también se prohibía la sucesión recíproca. Para retomar la conducción del gobierno debía esperarse como mínimo que se cumpliera una gestión (y en Neuquén dos períodos). Con las reformas constitucionales se abrió esta posibilidad. La Rioja y San Juan fueron pioneras en este tema, ya que habilitaron la reelección en 1986, seguidas por Córdoba y San Luis al año siguiente, Catamarca y Río Negro en 1988, Misiones en 1989, y Formosa y Tierra del Fuego en 1991. En 1994, la reforma constitucional nacional y la inclusión de la reelección para el cargo de presidente impulsaron nuevamente este debate y marcaron una tendencia favorable en el resto de las provincias. Siguió este camino, Buenos Aires, Chaco, Chubut, La Pampa y Santa Cruz. Excepto Chaco, único distrito donde el gobernador no se presentó a la reelección, el resto hizo uso de esta potestad²¹.

El mando administrativo y político de las empresas de propiedad estatal

El tema de la privatización de las empresas de propiedad del Estado nacional comenzó a plantearse luego del golpe de Estado de 1976, aunque sólo se concretó efectiva y sistemáticamente en la década de 1990, cuando se inició un proceso de abandono paulatino del modelo de desarrollo centrado en un Estado fuerte, con políticas de corte keynesiano. Y el modelo neoliberal empezó a instalarse, liberando al Estado, paso a paso,

²¹ Eduardo Duhalde en Buenos Aires, Carlos Maestro en Chubut, Rubén Marín en La Pampa y Néstor Kirchner en Santa Cruz pudieron continuar al frente de los ejecutivos durante el período 1995-1999.

de su papel tradicional de promotor del desarrollo y garante de la igualdad de oportunidades (en materia de salud, educación y vivienda). Así, el Estado de Bienestar fue desapareciendo y con él las empresas públicas (Manzanal 1999, 75):

El origen de este proceso desarticulador de la economía nacional debe buscarse en la generación de una abultada deuda pública externa, que justificó la implementación de las medidas de ajuste macroeconómico diseñadas para afrontar su financiamiento. Y fue a través de la globalización que se logró la legitimación del ajuste a escala global. Pero implementar las acciones y propuestas resultantes de los Consensos de Washington de los años ochenta fue posible también por la falta de autonomía de los gobiernos nacionales. Porque las privatizaciones y las desregulaciones fueron el antecedente de un proceso de concentración a gran escala, a favor del gran capital, especialmente extranjero (el que, en general, se asoció con importantes grupos representativos de la elite empresaria nacional, en buena medida para aprovechar sus relaciones y vínculos con el poder político) (ibíd.).

Mabel Twaites Rey (2003, 2) lo expresa de este modo:

el tema del papel del Estado y las privatizaciones comienza a aparecer en el discurso público luego de 1976, con la dictadura militar. No obstante, es recién durante el gobierno constitucional del radical Raúl Alfonsín que se inicia un proceso en el que la reducción del tamaño y la transformación de las funciones del Estado cobran singular significación y aparecen en la agenda pública como la cuestión más importante. Este proceso culmina con la política reformadora emprendida por Menem, que llevó adelante un audaz y radicalizado ajuste del aparato estatal.

Ante el derrumbe económico y social (alta inflación y saqueos) que empujó al presidente Raúl Alfonsín a entregar anticipadamente el gobierno, en julio de 1989 asumió Carlos Menem (elegido previamente como presidente) quien aceptó el diagnóstico neoliberal y lanzó un programa de ajuste sin precedentes. Una de las piedras angulares de la nueva estrategia era un vasto plan de privatizaciones que incluía al conjunto de las empresas de servicios. Ante el apremio fiscal para obtener recursos frescos y genuinos, el gobierno planteó un esquema elemental de “caja” basado en liquidar cuanto antes todo lo que daba pérdida y reunir la mayor cantidad de divisas para hacer frente al endeudamiento externo e interno (Twaites 2003, 9 y 10):

El instrumento liminar de la nueva estrategia gubernamental fue la Ley 23.696 sancionada en agosto de 1989 y conocida como “Reforma del Estado”. En el plazo récord de veinte días se dio a luz una normativa que implicó un viraje fundamental del papel que el Estado había desempeñado en los cincuenta años anteriores [...] La nueva situación parecía haber vencido todas las resistencias opuestas por el peronismo, en su anterior rol opositor [...] El radicalismo por su parte [...] (estaba) con las manos atadas por el precipitado traspaso de poder [...] (Y) la mayor parte de los gremios peronistas entró en una suerte de desconcierto paralizante ante la magnitud de la crisis y el drástico giro producido por el gobierno para cuya elección habían trabajado intensamente. Entre el asombro, la impotencia, cierta expectativa esperanzada y la obscena negociación prebendaria de las cúpulas, la mayoría de los sindicatos soportaron los cambios de política sin gran resistencia (ibíd., 10).

Desde entonces, con el argumento de entregar empresas públicas como parte del pago de la deuda externa, se privatizaron empresas del Estado nacional que en su mayoría

operaban en mercados monopólicos. Para concretar estas privatizaciones en algunos casos se dividieron las empresas por zonas de mercado (como las telefónicas y la energía eléctrica) o por tipo de actividad (exploración, producción, distribución en el caso de las petroleras). Algunas empresas se privatizaron durante 1990 (antes de sancionar la Ley de Convertibilidad, que equiparó el peso al dólar). Pero fue con la Ley de Convertibilidad (23.928 en marzo de 1991) y Domingo Cavallo como ministro de Economía, que se dieron las condiciones que demandaban los impulsores del modelo: un horizonte de certeza y menor riesgo país. Esto dio seguridad al ingreso de capitales externos (en plena etapa de alta liquidez mundial) y un horizonte de estabilidad; asegurado por un gobierno que tomaba todos los recaudos necesarios para indicar al mercado que su política profundizaría a rajatabla el modelo hegemónico. Estas señales ayudaron a concretar e impulsar nuevas privatizaciones o concesiones de servicios (Twaites, *ibíd.*, 16 y ss.). Daniel Aspiazu sintetiza así este proceso:

Uno de los principales rasgos distintivos del programa de privatizaciones desarrollado en la Argentina es, sin duda, el que se vincula con la celeridad y la amplitud de sus realizaciones. Así, durante los primeros años del decenio de los noventa, se transfirió al capital privado la mayor empresa del país (YPF, Yacimientos Petrolíferos Fiscales); la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica; el transporte y distribución de gas natural; buena parte de la infraestructura vial (rutas nacionales y redes de acceso a las grandes ciudades); el dragado y balizamiento de la hidrovía Santa Fe-Océano Atlántico; el servicio postal; el sistema nacional de aeropuertos; los ferrocarriles de pasajeros y de carga; el servicio de telefonía; las terminales portuarias; el sistema de agua y saneamiento (en el Área Metropolitana de Buenos Aires –el mayor sistema integrado a nivel internacional– y en diversas provincias); las empresas siderúrgicas y petroquímicas, etc.

En el caso de algunos de los servicios públicos privatizados, la propia naturaleza y conformación de su infraestructura determinó (en el marco de las modalidades adoptadas) que la privatización involucrara al conjunto de las 24 provincias del país (como en el caso del transporte y distribución del gas natural por redes o el servicio postal). En otros, como los ferrocarriles de pasajeros, se transfirieron al capital privado los ramales de mayor flujo de pasajeros, al tiempo que para los restantes quedaron dos posibilidades: el cierre o la “provincialización”, para las jurisdicciones dispuestas a solventar y mantener el servicio. Por último, en algunos otros servicios públicos, bajo una fuerte presión del Gobierno Nacional (a través de diversos mecanismos), el proceso de privatización se ha ido extendiendo, con intensidades diversas y conflictos muy heterogéneos, a una proporción significativa de las diversas jurisdicciones provinciales (2004, 1).²²

Acerca de esto último, en un trabajo anterior afirmamos que la privatización de los servicios públicos afectó más agudamente al desarrollo del interior que al de la zona pampeana; y en el interior de las regiones aumentó aún más la desigualdad entre quienes acceden a los nuevos servicios y a sus ofertas tecnológicas, y quienes quedan excluidos (Manzanal, *ibíd.*, 91). Por ejemplo, las economías extrapampeanas y los sectores de menores recursos son los más perjudicados por la privatización del ferrocarril, ya que

²² El autor ilustra diferentes situaciones ocurridas en las provincias con la privatización de la distribución de energía eléctrica y el servicio de agua y saneamiento. En muchas provincias, también se privatizaron los bancos provinciales.

este es el medio más económico para grandes distancias. Cabe destacar que las vías que desaparecieron afectan sobre todo a las provincias del norte y a los productores con menor volumen de carga. Además, la operación de las vías de transporte, las comunicaciones y la energía está en manos de operadores privados que ejercen un control monopólico. En el caso de los ferrocarriles, las líneas más rentables quedaron en manos de sus principales usuarios (como el transporte de carga de los ex-ferrocarriles Mitre y Roca). Por su parte, los peajes en las rutas nacionales y provinciales incrementaron los costos de producción y traslado, aún más para los productos y pasajeros de las economías regionales que deben recorrer grandes distancias para acceder al principal mercado de consumo interno. Así mismo, muchas de las actividades productivas privatizadas (como la petroquímica, y los talleres ferroviarios) eran la única o la principal fuente de ingresos y de empleo de localidades y pequeñas y medianas empresas establecidas en el interior. Con las privatizaciones imperó la lógica de la empresa privada y esta dinámica local desapareció.

Esta transformación es un hecho significativo para el análisis de las posibilidades económicas concretas de ciudades y pueblos del interior para encarar un proceso de descentralización que ayude al desarrollo local. Cabe preguntar si ¿es posible generar desarrollo local mediante la descentralización de funciones en ámbitos locales que fueron directa o indirectamente desmantelados (por las reformas del Estado de primera generación, el ajuste macroeconómico y las privatizaciones), debilitando su perfil productivo?

Tampoco se debe desconocer el mal manejo político y económico de muchas de estas empresas cuando eran públicas. Su falta de autonomía con respecto al poder ejecutivo, la actitud discrecional en la gestión, sin faltar negociaciones espurias (al margen de los intereses de obreros y empleados) con los sindicatos. De hecho, las acciones en el límite de la legalidad no eran la excepción. Los máximos cargos eran una prenda de negociación del gobierno de turno y del partido en el poder con los gremios respectivos, cambiaban de referente según cambiaban los gobiernos. Era sabido que el control de una empresa como Entel (Empresa Nacional de Teléfonos) o YPF daba acceso a un ámbito de poder que a veces superaba al de los funcionarios superiores que los habían designado (por ejemplo, al del Secretario de Comunicaciones). Así se transgredían o desconocían sus directivas, conformando otras alianzas, que terminaban funcionando como feudos de algún sector de interés particular (sea del gobierno, del partido en el poder o de los gremios respectivos). Además, el órgano de control de estas empresas, por ejemplo la Secretaría de Comunicaciones, llegaba a alcanzar una posición equivalente y aun superior a la de un Ministerio, porque tenía bajo su órbita a varias de las mayores empresas públicas. Era un área de gestión codiciada y disputada entre políticos por el enorme poder que otorgaba y los elevados recursos que manejaba.

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

El federalismo en la época contemporánea

Antes de tratar el tema específico de la descentralización conviene revisar la situación actual del federalismo en Argentina. Escolar y Pirez (ibíd., 3) advierten sobre las consecuencias políticas y sociales que acarrea en el “presente” (finales de la década de 1990) el pacto original de 1853. Sostienen que si bien la desigualdad poblacional entre la provincia y la ciudad de Buenos Aires y las demás provincias existe desde siempre, no era inicialmente tan desproporcionada.

También afirman que la articulación institucional que plasmó el pacto federativo difícilmente podría haber sido igual de haber tenido en cuenta el escenario contemporáneo. Ya que no sólo se profundizó la magnitud de las diferencias entre las provincias, sino que se agudizaron las tendencias a la primacía de la región pampeana y de su centro metropolitano, la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), dividida en dos unidades federadas (la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma) sin que exista como entidad político institucional metropolitana.²³ Al respecto, estos autores proponen las siguientes hipótesis:

La carencia de instituciones de gobierno y administración metropolitana federales y provinciales, la dependencia de la mayor parte de la región de centros decisorios externos (con la fragmentaria excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) *contrasta* –en el sentido contrario– *con la diversidad e importancia de las instituciones federales provinciales* que en todos los casos corresponden a unidades políticas significativamente inferiores en magnitud poblacional, económica y social a la RMBA. Esta situación paradójica, permite avanzar la hipótesis de que *la Argentina es un Estado federal ampliamente descentralizado en la ‘periferia’ y profundamente centralizado y desarticulado institucionalmente en el ‘centro’.*

Probablemente gran parte de las dificultades de competitividad y desempeño económico argentino se encuentren en esta inadecuación del régimen federal a la estructura económica y organización geográfica real de su territorio” (ibíd., 7, cursivas nuestras).

Estas hipótesis son atrevidas y provocativas pero interesantes, y se deben tener en cuenta y discutir o corroborar en un contexto que, partiendo de la búsqueda de un desarrollo equitativo y sostenible, integre a la perspectiva política, los costos y beneficios sociales y económicos de la concentración económica y poblacional en la RMBA.

La descentralización en la etapa contemporánea

²³ Los autores subrayan que los cambios posteriores a la federalización fueron drásticos e insalvables: no sólo cambió la relación entre población urbana y rural sino que la RMBA concentró más de 1/3 de los habitantes del país, la mitad de la economía nacional y, conjuntamente, los problemas sociales mas graves por la magnitud de población con necesidades básicas insatisfechas (el 30%) y graves carencias. Sostienen, así mismo, que la RMBA es determinante en la elección de tres de los cinco principales cargos ejecutivos del país (el presidente de la República, el gobernador de Buenos Aires, el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los gobernadores de Santa Fe y Córdoba). Sin embargo, no es posible gestionar de manera integrada los graves problemas sociales y económicos de la RMBA, que tampoco recibe equitativamente los recursos fiscales necesarios para enfrentarlos, pues no cuenta con instituciones federales ni provinciales para ello; además, financia solidariamente al resto del país a través del régimen de coparticipación federal (ibíd., 6).

Antecedentes

En este difícil contexto de las relaciones intergubernamentales del régimen federal, se abre a comienzos de la década del noventa un importante proceso de “descentralización” de responsabilidades y funciones desde el gobierno nacional hacia las provincias. Algunos autores consideran que fue básicamente una descentralización administrativa (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, más estratégicas para el ajuste neoliberal de esa década (Vilas 2003, 4).

Como ya señalamos, coincidimos en que la descentralización de las políticas públicas está ligada directamente 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 el proceso de descentralización del gasto (1992) y *los ejecutivos subnacionales comenzaron a afianzar y a aumentar su poder respecto al gobierno central*.²⁴ Fenómeno que se profundizó durante el gobierno “dividido” del radical Fernando de la Rúa (Falleti, ibíd.). Desde comienzos de los años noventa, 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 y se formalizan en “pactos federales” que luego se presentan a la legislatura nacional, algunos de ellos ratificados por ley del Congreso Nacional. En todos estos “pactos”, el consenso y la negociación con los gobernadores fue decisivo (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).

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

²⁴ Especialmente durante el período 1995-1999. En el primer período hubo cuatro intervenciones provinciales.

para adultos, y la supervisión de las escuelas privadas. Según los cálculos de Falletti (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.²⁵ 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.²⁶

Cavallo pretendió hacer esta transferencia sin recursos (como había ocurrido en 1978).²⁷ 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.²⁸ Falletti (2004b, 97) sostiene que la Constitución federal ayudó a legitimar la descentralización de la educación (a la que caracteriza como una descentralización administrativa). Y que la evolución histórica del sistema de educación hizo posible la descentralización de escuelas sin asignar los fondos correspondientes.

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 impuso, sin recursos, un gobierno dictatorial. Según Falletti, les era difícil rechazar la responsabilidad de la educación primaria, cuando 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 tenían la otra mitad de la educación en sus manos, y una experiencia acumulada que hacía viable la transferencia sin recursos. Finalmente, ésta tuvo un efecto “incremental” en reformas posteriores, dio más poder a los gobernadores en las negociaciones con el gobierno nacional y acentuó su

²⁵ Se incorporaron más de 2.000 escuelas nacionales, 72.000 maestros y 700.000 estudiantes, y la supervisión de 2.500 escuelas privadas (Falletti, 2004b, 101).

²⁶ 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 (Falletti, 2004a, 31).

²⁷ 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: de que cada mes en que el recaudo fiscal fuera inferior a cierto promedio, el gobierno nacional les 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.

²⁸ La ayuda financiera que el gobierno nacional prometió en 1978 (Programa 050) tuvo corta duración y, en últimas, se descontó de los recursos provinciales (ibíd., 102).

desconfianza hacia el ejecutivo nacional (Falleti, *ibíd.*, 99 y ss.), pues la igualación de sueldos de los maestros nacionales y provinciales y el aumento de la matrícula impusieron fuertes restricciones presupuestarias a las provincias (2004a, 29). Pero, por otro lado, 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).

El limitado papel del Congreso en la negociación indica la importancia de las relaciones intergubernamentales en el proceso de reformas, y confirma lo decisivos que fueron los acuerdos entre los gobernadores y el Presidente. Gobernadores y ministros provinciales fueron referentes clave luego de promulgada la ley (Falleti 2004b, 110), porque a pesar de las consecuencias fiscales negativas de la descentralización educativa para las provincias:

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 coordinarse para 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 que se ha de tener en cuenta es el efecto de la descentralización sobre la educación propiamente dicha. Diversos especialistas de reconocido prestigio coinciden en los efectos disruptores y negativos para la educación del sistema establecido con la transferencia de escuelas realizada en 1991 y la posterior implementación de la Ley Federal de Educación (con una aplicación y resultados diferentes en cada provincia). En particular, transcribimos la opinión de Adriana Puiggrós, reconocida especialista en educación, en una entrevista periodística de diciembre de 2004:

Quien recorra sistemáticamente las escuelas verá que el nuestro no es un país de analfabetos sino de desertores escolares, un problema estructural, que existió siempre y que actualmente toma características dramáticas. Verá el peligroso crecimiento del analfabetismo tecnológico. Encontrará educadores que necesitan perfeccionamiento, pero que todos los días, lejos de esa suposición que reduce su tarea cotidiana a dar de comer, enseñan.

[...] no es posible sostener la desarticulación interna, producto de una transferencia de establecimientos educativos realizada con intenciones desestructurantes y no federalistas y sin el financiamiento adecuado, que paradójicamente perpetuó la histórica dependencia radical de cada provincia respecto a la Nación.

Casi todos los cambios impuestos por la Ley de Transferencia de 1991 han sido llevados a cabo, *sin alcanzar a constituir un sistema educativo nacional de bases federalistas*. Dicha ley y la posterior Ley Federal de Educación vaciaron de responsabilidades al Ministerio de Educación y no establecieron lazos vinculantes entre las decisiones del CFE, la Nación y las jurisdicciones.

Existe aún una base sociocultural en la cual apoyar un gran programa político educativo. Pero es evidente *la inadecuación de las leyes vigentes para llevarlo a cabo*".

Y concluye que "el sistema educativo nacional [...] peligra ante el avance acelerado de opciones educativas del mercado globalizado".

*La descentralización del sistema de salud*²⁹

Desde finales de los años setenta, el sistema de salud sufrió transformaciones resultantes de un prolongado proceso de crisis que obligaron 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., *ibíd.*, 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.³⁰ 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 sector³¹ (*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.

El problema central de la política sanitaria es la falta de coordinación entre subsectores y de regulación de los componentes no públicos: así, la organización es excesivamente fragmentada, muestra fisuras en la integración entre subsectores y dentro de cada uno de ellos; además de 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% el sector público, 2,8% la seguridad social y 3% el subsector privado, *ibíd.*, 16).³²

²⁹ Esta sección parafrasea a Cetrángolo y Devoto (1998).

³⁰ 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.*).

³¹ 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.

³² 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

En materia de autonomía hospitalaria, en 1991 se comenzó a implementar un nuevo modelo con varios rasgos: 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, “la existencia de distintos puntos de partida en equipamiento, especializaciones y capacidades”. 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 (ibíd., 30). 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 períodos 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. Esa 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 el objeto de modificar en su favor la relación financiera con los Estados subnacionales* (provincias y municipios) (cursivas nuestras) (ibíd., 28).

Según estos autores, esto llevó a: “la ausencia [...] de mecanismos de coordinación, búsqueda de mayor eficiencia y políticas tendientes a cuidar la equidad” (ibíd.,).

La situación municipal en la etapa contemporánea

La autonomía municipal está contemplada en el Art. 123 de la Constitución Nacional reformada en 1994³³. La organización federal de la Nación ha llevado a que la conformación de los municipios tenga características muy disímiles entre una y otra

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”.

³³ “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”.

provincia, pues su forma de institucionalización es una prerrogativa que aparece en cada constitución provincial. La alta heterogeneidad de los municipios implica que el análisis y el diagnóstico de la descentralización municipal se deben 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, *ibíd.*, 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.³⁴ 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 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

³⁴ 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).

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).

Esta heterogeneidad se repite en los gobiernos locales sin jerarquía municipal, para los que también se suele poner un límite inferior de población, y algunas provincias añaden otros requisitos. En otros casos, no existe esta categoría en la constitución provincial (Buenos Aires, Salta y Misiones).

Por último, 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 excepciones las que establecen una separación del ejecutivo y el legislativo.

Las transferencias de recursos de la Nación a las entidades territoriales

La distribución de fondos entre la Nación y las provincias adquirió rango constitucional con la reforma de 1994. La transferencia de servicios a las provincias de comienzos de los años noventa se produjo en una coyuntura en que debido a la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos 23.548 de 1988, que regulaba el sistema de distribución entre la Nación y las provincias, éstas se vieron favorecidas (en un principio) por un incremento de la recaudación de impuestos coparticipables (Falleti 2004a, 8), que prácticamente se duplicaron entre 1990 y 1992, como muestra el cuadro 3.

Cuadro 3
Aumento de la coparticipación entre 1990 y 1992
(Millones de pesos)

Coparticipación	1990	1992
Coparticipación neta	4.810	8.846
Total recursos coparticipables	11.820	22.011

Fuente: Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias, 1994 (citado por Falleti 2004a, 8).

Por su parte, como ya señalamos, el porcentaje de gasto que ejecutan las provincias es elevado desde hace ya muchas décadas. Y ha ido aumentando. En los años ochenta y noventa, la participación del gasto provincial en el gasto total fue similar a la de Estados Unidos y Brasil y superior a la del Reino Unido, España y la mayoría de los países del Cono Sur (Falleti 2004a, 22). La recaudación de los gobiernos provinciales es del 20%, también superior a la de casi todos los países de América latina (excepto Brasil) e incluso al Reino Unido y España. Parte de esta información se presenta en el cuadro 4.

Cuadro 4
Gastos ejecutados por los gobiernos subnacionales y recaudación propia, 1980, 1990 y 1997

(Porcentaje)

País	Gastos de los gobiernos subnacionales			Recaudación de los gobiernos subnacionales		
	1980	1990	1997	1980	1990	1997
Argentina	36,4	48,1	43,9	20,7	20,0	s/d
Bolivia	10,8	17,7	36,3	14,3	15,1	19,1
Brasil	31,9	42,9	43,8 ¹	25,4	32,7	32,8 ¹
Chile	3,9	7,2	8,5	2,6	6,4	7,0
Colombia	27,2	33,0	40,0 ¹	17,8	18,4	27,7 ¹
México	9,8	12,3	26,1	9,3	17,3	20,6
Paraguay	5,6	1,9	2,6	2,7	0,8	2,0
Venezuela	24,0	22,2	s/d	4,1	3,2	s/d
Estados Unidos	43,3	42,0	46,4	31,1	33,8	32,9
Reino Unido	25,8	29,0	27,0	10,7	5,9	3,6
España	10,9	34,3	35,0	8,9	13,3	13,8

1. El dato corresponde a 1995.

Fuente: Falleti (2004a, 22, cuadro 4). La autora cita como fuentes al World Bank (2000) y al IMF, *Government Finance Statistic Yearbook* (1988 a 2002).

Como ya señalamos, el alto nivel del gasto de los niveles subnacionales es una característica de hace tiempo y no producto de las reformas de los años noventa. Aunque la Ley de Coparticipación 23.548 de 1988 fue un impulso descentralizador que

brindó previsibilidad a las provincias y fue sin duda una victoria de las provincias sobre el gobierno federal, [...] el alto nivel de descentralización de recursos por transferencias desde el gobierno central hacia las provincias es una característica estructural del sistema fiscal argentino desde 1935 (Falleti 2004a, 25, cursiva nuestra).

Falleti menciona otra característica del sistema fiscal argentino, que en realidad crea un problema macroeconómico para la autonomía de los gobiernos subnacionales: *la falta de correspondencia entre el nivel de recaudación y el nivel de gasto*; que se torna más grave *en las provincias más pobres* (Formosa, Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja recaudan menos del 15% de sus presupuestos). En situación opuesta se encuentran las de mayor dinamismo económico (Buenos Aires, Mendoza, Córdoba y Santa Fe) con alta correspondencia entre ambos rubros; el caso más destacado es Ciudad de Buenos Aires que recauda el 92% de sus gastos.

La ley de Coparticipación 23.548 de 1988 se aprobó como régimen transitorio de la distribución entre Nación y provincias (aunque aún se mantiene por falta de consenso entre las jurisdicciones y la Nación para acordar uno definitivo³⁵). Esta ley introdujo

³⁵ Luego se estableció su dictado en las “disposiciones transitorias” de la Constitución Nacional (reformada en 1994). La cláusula 6^a señala que “Un régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en el inc. 2 del art. 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación”.

importantes modificaciones en el sistema de distribución primaria (Nación y provincias) y secundaria (entre provincias). Respecto a la distribución primaria aprobó la mayor participación de las provincias en el reparto de los fondos desde 1935 y amplió el número de impuestos que integran la masa coparticipable. Y en relación con la secundaria, suprimió los coeficientes de distribución de la Ley 20.221 (vigente entre 1973 y 1984) vinculados con la población, su dispersión y las brechas de desarrollo entre provincias. En cambio, utilizó las distribuciones realizadas entre 1985 y 1987, cuando no existía ley y el reparto atendía a las *necesidades de cada jurisdicción y el poder de negociación de los gobiernos y legisladores de las diferentes jurisdicciones*, aunque siguiendo la base de la distribución heredada de la Ley 20.221 (Cetrángolo y Jiménez, *ibíd.*, 126).

Estos autores analizan la década de 1990 comparando la evolución de la recaudación tributaria³⁶ y su distribución (*ibíd.*, 127). Sostienen que la primera evolucionó hacia la simplificación del sistema (con el crecimiento relativo de la recaudación del IVA) y la segunda, fue cobrando “una complejidad y fragilidad difíciles de encontrar en otro período de la historia argentina”:

al concentrarse la recaudación en impuestos que según la ley vigente son coparticipables, se ha desatado una puja por el destino de esos fondos y se ha alentado la búsqueda de mecanismos para eludir la legislación [...] La puja entre las diferentes áreas de los sectores públicos nacional y provinciales por conseguir recursos fue de tal magnitud que hoy ya casi no queda tributo que no tenga, al menos parcialmente, algún tipo de asignación específica (*ibíd.*, 127-128).

En materia de recaudación tributario y distribución primaria observan lo siguiente en la década de 1990: hasta 1992, un fuerte aumento de las transferencias a las provincias; un crecimiento de la participación de las asignaciones específicas en el total de transferencias a las provincias, en detrimento de la coparticipación; a partir de 1992, las transferencias totales se mantuvieron constantes con independencia de los cambios en la recaudación total; y el reemplazo de los impuestos a la nómina salarial por tributos para financiar a la Nación (*ibíd.*, 128).

El control fiscal se fue tornando cada vez más complejo, especialmente a partir de 1995 cuando se hizo más evidente la crisis social y económica (impulsada además por el efecto de la crisis mexicana de 1994). El sistema de distribución de impuestos fue componiéndose a partir de:

múltiples ‘remiendos’ que han ido creciendo en variedad y magnitud a lo largo de los años transcurridos desde que se aprobó la ley de coparticipación virtualmente en vigencia (*ibíd.*).³⁷

³⁶ La carga tributaria como porcentaje del PIB fue relativamente constante entre 1992 y 2002, en torno del 20 y el 22% del PIB, y aumentó a cerca del 24% en 2003 (*ibíd.*, 127).

³⁷ Se firmaron numerosos acuerdos Nación-provincias que sólo se aplicaban parcialmente y caducaban rápidamente. La crisis, que se desplegó en toda magnitud en diciembre de 2001, ya se percibía y se expresaba en la inestabilidad social, política e institucional que obligaba a continuas modificaciones: a finales de 1999 se firmó el Compromiso Federal que estableció una suma fija para el año 2000, con promedios móviles para el 2001; en noviembre del 2000 se firmó otro Compromiso Federal, el

Se estima que después de la crisis y de los últimos acuerdos, ha habido una fuerte mejora fiscal en las provincias por la concurrencia de tres factores: menor pago de servicios de la deuda, caída del nivel de remuneraciones y prestaciones de seguridad social, y aumento de la recaudación, en gran medida por la incorporación de recursos extraordinarios sólo parcialmente coparticipables (derechos de exportación e impuesto al cheque, *ibíd.*, 129).

El cuadro 5 muestra la evolución de las transferencias a las provincias como proporción del PIB nacional. Entre 1993 y 2001, se mantuvo en un nivel superior al 5%, excepto en 2002 cuando cayó en cerca de punto y medio como producto de la crisis que afectó a todo el país (las transferencias se redujeron un 11% en valores corrientes con respecto a 2001 y un 22% con respecto a 2000). También se observa una participación promedio levemente superior en el trienio 1998-2000, por la combinación de un aumento de los recursos coparticipados (1998 y en parte en 1999) y una caída del PBG (1999 y 2000, preanunciando la crisis de 2001-2002).

Cuadro 5

Fondos coparticipados totales y producto bruto interno, 1993-2002
(Millones de pesos corrientes y porcentaje)

Año	Recursos coparticipados a las provincias ¹	PIB nominal ²	Coparticipación
1993	13.143	236.505	5,56
1994	13.825	257.440	5,37
1995	13.375	258.032	5,18
1996	14.661	272.150	5,39
1997	16.225	292.859	5,54
1998	17.036	298.948	5,70
1999	16.509	283.523	5,82
2000	16.494	284.204	5,80
2001	14.592	268.697	5,43
2002	12.929	312.580	4,14

¹ Para esta estimación, se encuentran incluidos los Aportes del Tesoro Nacional.
² El PIB nominal corresponde al PIB a precios corrientes.

“blindaje”, que reemplazaba los promedios móviles por sumas fijas para los años siguientes hasta que se sancionara una nueva ley de coparticipación; en el tercer trimestre de 2001, ante las dificultades para conseguir financiamiento, se anunció un programa de “déficit cero” y se negoció una “Segunda Addenda” al Compromiso Federal de noviembre de 2000 que reducía las transferencias en un 13%; en febrero de 2002, pasada la crisis de diciembre 2001 y terminado el sistema de convertibilidad, se cerró un nuevo Acuerdo Federal, por el que se abandonaron las sumas fijas y se reemplazaron por porcentajes, se renegociaron las deudas provinciales que se transformaron en pesos, se limitó a un 15% la afectación a recursos coparticipables; y en el marco de este acuerdo global, la Nación firmó acuerdos bilaterales con 17 provincias en 2002 y con 15 en 2003. El Ministerio de Economía de la Nación suscribió con cada una un Programa de Financiamiento Ordenado para financiar los déficit financieros y las amortizaciones de las deudas provinciales del año en curso (*ibíd.*, 128).

§ Porcentaje del PIB.

Fuente: Elaboración propia. Fondos Coparticipables: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. PIB: Dirección Nacional de Cuentas Nacionales Informe de Prensa y Difusión del Ministerio de Economía, 2004. http://www.mecon.gov.ar/secpro/dir_cn/prensa_y_difusion/16sep04/16sep04trim.htm.

Si observamos el cuadro 6, vemos que la participación de la totalidad de los recursos provinciales como porcentaje del PIB (última columna) es entre medio y un punto porcentual mayor (años 2000 y 2001). La diferencia con los datos del cuadro anterior corresponde a los fondos provenientes de recursos jurisdiccionales propios.

Cuadro 6

Recursos públicos nacionales, provinciales y consolidado
(Porcentaje del PIB)

Años	Consolidado	Gobierno nacional	Gobiernos provinciales
1990-1994	23,11	17,61	5,50
1995-1999	25,39	19,52	5,87
2000	26,74	20,68	6,06
2001	26,48	20,17	6,31

Fuente: Ministerio de Economía de la Nación y AFIP, cálculos de Alberto Porto (2004, 10).

Este cuadro muestra que el aumento de los recursos totales disponibles (con respecto al PIB) en la década de los noventa (2,28 puntos) se concentró en la Nación (1,91) y que las provincias apenas recibieron 0,37. Algo similar sucedió en 2000 (1,16 para la Nación frente a 0,10 para las provincias). En cambio, la caída de 0,26 puntos en 2001, con respecto a 2000, fue absorbida por la Nación (-0,51) mientras las provincias registraron un aumento de 0,25 puntos. El resultado neto de todo el período es mucho más favorable para la Nación (2,46 para la Nación y 0,72 para las provincias).³⁸

La situación fiscal en el ámbito municipal

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 cartas magnas provinciales 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 respectiva, y disponen que una ley provincial 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 que las provincias asignan a sus municipios) y una secundaria (que establece de qué manera o con qué criterios se

³⁸ Cabe señalar que todo este proceso de reparto ocurrió mientras el PIB subía (a precios de 1993), entre 1990 y 1994, luego cayó con el Tequila en 1995 para recuperarse entre 1996 y 1998 (cuando llegó al máximo, 288 mil millones de pesos). Volvió a descender en forma continua desde 1999 hasta 2002. Se recuperó en 2003, alcanzando valores similares a los de 1996 (256 mil millones de pesos).

distribuyen entre los municipios de cada provincia).³⁹ En general la distribución entre municipios 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)

Los dineros que distribuyen las provincias provienen de recursos de la coparticipación nacional, impuestos provinciales (ingresos brutos, inmobiliario, sellos, automotor) y regalías⁴⁰. 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, Catamarca, La Pampa y Río Negro). En Córdoba hay un *fondo para financiar la descentralización de servicios*. Otras formas de relación provincias-municipios son los Aportes del Tesoro Provincial (ATP), que como los ATN son asignaciones discrecionales de recursos. Otras provincias (Río Negro, Neuquén y La Rioja) garantizan un nivel mínimo de transferencias. También están los fondos no reintegrables y los préstamos que suelen terminar convirtiéndose en ATP. Para la realización de obras públicas algunas provincias hacen convenios con sus municipios por los cuáles aquellas aportan los fondos y éstos administran las obras (DNCFP, *ibíd.*, 15).

En todos los casos, la transferencia de recursos a los municipios se realiza en períodos no mayores a 30 días desde el ingreso de los mismos a las cuentas provinciales.⁴¹ Aunque existen diferencias. Por ejemplo, Buenos Aires, Corrientes, Chubut, Santa Fe y Tucumán tienen un sistema automático de acreditación diaria de los fondos, en Misiones la acreditación es automática pero se remiten una vez por mes (DNCFP, *ibíd.*, 13).

Si bien muchos municipios adquirieron autonomía y la facultad de dictar su propia carta orgánica (desde las reformas de las constituciones provinciales), la mayoría no tiene capacidad tributaria para recaudar impuestos. Y en los que la tienen se limita a algunos impuestos que antes recaudaba la provincia, como en los municipios de Córdoba

³⁹ Según DNCFP (*ibíd.*, 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.

⁴⁰ 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 los márgenes del río Uruguay (DNCFP, *ibíd.*, 13).

⁴¹ Según el compromiso asumido por las provincias al adherir a la Ley 23.548, la remisión de fondos a los municipios debía ser automática y quincenal (DNCFP, *ibíd.*, 13).

–automotores– Chaco, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego –inmobiliario y automotores– y Chubut, que añade ingresos brutos a los otros dos. De todos modos, *la capacidad tributaria no redunda necesariamente en un aumento de recursos financieros para los municipios*. Porque generalmente no cuentan con estructuras administrativas adecuadas para cumplir esta función, y, asimismo, cuando se otorgó esta capacidad tributaria en provincias pobres (Chubut, Chaco) el resultado fue una disminución más que un aumento de recursos (Smulovitz y Clemente, *ibíd.*).

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).

En el anexo se presenta la información consolidada disponible para el período 1989-1998 (Cuadro A1). Allí se observa un continuo aumento de las transferencias totales (en pesos convertibles: 1 peso= 1 dólar), con excepción de 1995 por la caída asociada a la Crisis del Tequila, que se triplicaron en ese período (de \$1.217 a \$3.647 millones). También aumentó el porcentaje transferido con respecto al total coparticipable (del 15,7% al 18%, con un máximo en 1993 del 19%). Esto es más significativo si se tiene en cuenta que los recursos que conforman la masa coparticipable se incrementaron un 121%.

Distribución de competencias entre niveles de gobierno

La Constitución Argentina (igual que las de Estados Unidos, Suiza y Australia) define las potestades federales y concurrentes, y los poderes no especificados quedan a cargo de los gobiernos provinciales. También establece que cada provincia define su propio régimen municipal y que las provincias conservan todas las competencias no delegadas al gobierno federal. Al decir de Bidart Campos: para las provincias la competencia es la regla mientras que para el gobierno federal es la excepción (citado por Cetrángolo y Jiménez, *ibíd.*, 118-119). Así:

El gobierno federal tiene responsabilidad exclusiva en materia de relaciones exteriores, emisión de moneda, regulación del comercio, navegación interior y exterior y defensa. En cambio, hay potestades compartidas en varias finalidades, entre las que se cuentan la administración de justicia, la educación primaria y la seguridad social. Como consecuencia, el marco constitucional no es muy preciso en lo que se refiere a las funciones y responsabilidades

de cada nivel de gobierno, lo que permitió distintos procesos de reasignación de funciones en las últimas décadas. Esos procesos, no siempre ordenados y transparentes, han hecho más compleja la relación Nación-provincias-municipios [...] Las constituciones provinciales y las leyes orgánicas municipales establecen diferentes áreas de competencia para los municipios [...] Las principales acciones y políticas de los gobiernos locales están vinculadas fundamentalmente a los servicios urbanos básicos, tales como los servicios de recolección de residuos y el alumbrado público (ibíd.).

En cuanto a las competencias de los municipios, la mayoría tiende a tomar funciones en virtud de la particularización de los servicios, es decir, de modo que la prestación y los costos sean determinados por los grupos interesados. El hecho de que los beneficios de los servicios municipales se limiten a los habitantes del ejido municipal permite que estos decidan el tipo y el nivel de prestaciones y cómo se financiarán (Cao y Vaca, ibíd., 5).

En los hechos, sólo un tercio de las constituciones provinciales recurre a la enumeración concreta de las competencias respectivas (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 provincias (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, estos

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).

Transformaciones del sistema político territorial entre niveles de gobierno

En el orden nacional y provincial

Los principales cambios entre el nivel federal y las provincias se introdujeron con la reforma de la Constitución Nacional en 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 elegir a los miembros del ejecutivo nacional, provincial y municipal y a los legisladores nacionales. Hasta la reforma de 1994 existía un

colegio electoral que nombraba al presidente de la República; los senadores nacionales eran elegidos por las legislaturas provinciales (Falleti 2004a, 10).

A nivel nacional, el poder ejecutivo está compuesto por el presidente, la jefatura de gabinete y los ministerios, y el poder legislativo nacional por dos cámaras (senadores y diputados). El presidente dura 4 años en su cargo y puede ser reelegido en una oportunidad más. La cámara de diputados tiene 257 legisladores elegidos en las provincias y en la Ciudad de Buenos Aires. Cada provincia tiene asegurado un mínimo de 5 diputados y un tope de 70. Esto genera *sobre representación de las jurisdicciones o provincias más pequeñas, distorsión que beneficia al Partido Justicialista y a los partidos provinciales*.⁴² El senado está conformado por 3 legisladores por provincia (dos por el partido mayoritario y uno por la primera minoría). La primera elección directa de senadores se realizó en octubre de 2001, sumando actualmente 72 senadores⁴³ (Falleti 2004a, 10).

La elección directa de senadores fue una medida democratizadora a favor de los habitantes de las provincias respectivas y restó poder a las legislaturas provinciales. Según Falleti (2004a, 32), la elección del tercer senador por la minoría puede conducir a una mayor centralización porque *“aumenta la importancia de la competencia entre partidos e intereses políticos partidarios dentro del senado, en detrimento de la representación de intereses políticos territoriales”* (cursivas nuestras).

Otra modificación muy importante introducida en 1994 fue la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, por la cual sus habitantes eligen al jefe de gobierno y a los representantes a la asamblea legislativa. La primera elección para cargos de la ciudad de Buenos Aires fue en 1996 y desde entonces el cargo de jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha adquirido significado político, relevancia y visibilidad (Falleti 2004a, 32)

A nivel provincial, los diseños institucionales de los ejecutivos provinciales varían de una a otra provincia. Según el Art. 5 de la Constitución Nacional, cada provincia debe organizarse bajo el sistema representativo y republicano para asegurar la administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Así el gobierno federal asegura a las provincias el goce y ejercicio de sus instituciones.

La mayoría de las constituciones provinciales se reformaron luego del advenimiento de la democracia en 1984. Sólo 4 provincias no lo hicieron (Entre Ríos, Neuquén, Misiones y Santa Fe). Seis modificaron su constitución durante el gobierno de Raúl Alfonsín (San

⁴² Falleti señala que en 1995, 19 provincias que representaban el 30% de la población eligieron al 45% de los diputados nacionales (ibíd., 10). Según la Constitución de 1853, el número de diputados nacionales debía ser proporcional a la población de cada provincia (1 diputado por cada 20.000 habitantes o fracción superior a 10.000). Este artículo se modificó en varias oportunidades, distorsionando el principio de proporcionalidad.

⁴³ Antes de la reforma de 1994, los senadores eran elegidos por las respectivas legislaturas provinciales, dos por cada una.

Juan, Jujuy, San Luis, Córdoba, Río Negro, Catamarca). Cinco la modificaron en la década de los noventa, durante la presidencia de Carlos Menem pero antes de la reforma constitucional de 1994 (Tucumán, Formosa, T. del Fuego, Mendoza y Corrientes). Y ocho hicieron sus reformas luego de la nacional (Buenos Aires, Santa Cruz, La Pampa, Chubut, Chaco, Santiago del Estero, Salta, La Rioja) (Iturburu 2000, 9).

Las veintitrés provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han plasmado en sus constituciones un poder ejecutivo que representa, en la tradición y en los hechos, la figura más importante dentro del diseño institucional de división de poderes a nivel provincial. El “gobernador” o el “jefe de gobierno” es el cargo más relevante en el distrito, y su preeminencia es confirmada por los significativos recursos institucionales, políticos y presupuestarios con que cuenta⁴⁴. Los gobernadores duran cuatro años en el cargo y en la mayoría de los casos pueden ser reelegidos.⁴⁵

En el ámbito legislativo, cada provincia tiene su propia forma de representación: ocho poseen un sistema bicameral (Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Salta y San Luis) y las dieciséis (16) restantes adoptaron el formato unicameral. Entre 1987 y 1990, dos modificaron el formato de sus legislaturas: San Luis introdujo la cámara de senadores y Tucumán eliminó el senado. Por su parte, a comienzos del nuevo siglo Córdoba y Catamarca (siguiendo políticas de ajuste de gastos, pero también la “ola” popular de descontento generalizado contra los “políticos”) introdujeron cambios en sus legislaturas, Córdoba eliminó el senado y Catamarca redujo el número de diputados.⁴⁶

Falleti afirma que si bien todas las provincias cuentan con un Ministerio de Economía o Finanzas, de Educación y de Salud, la conformación de los poderes legislativos es muy disímil (2004a, 10):

hay significativa variación entre las provincias, tanto en lo relativo al número de legisladores, como a la forma en que son electos, la organización en cámaras, y los gastos por legislador de cada legislatura.

Según Tula, la mayoría de las legislaturas posee un bajo número de legisladores, excepto en las provincias de Salta, Buenos Aires y Córdoba que superan los cien miembros. Los senadores provinciales son elegidos directamente por voto popular, duran cuatro años en

⁴⁴ Este párrafo y los siguientes hasta el final de la sección son parafraseados de María Inés Tula (2001, 2 y ss.) salvo mención contraria.

⁴⁵ Hasta 1983 ninguna constitución provincial permitía la reelección inmediata de gobernadores y, a veces, había que esperar, como mínimo, una gestión.

⁴⁶ Córdoba, bajo la gobernación de José De la Sota, convocó a una consulta popular para reducir el número de legisladores eliminando la Cámara de Senadores. Un 70% de votos afirmativos aceleró la aprobación de la ley que declaró la reforma constitucional. Oscar Castillo, gobernador de Catamarca, convocó a un plebiscito para reducir a veintiuno (21) el número de miembros de la Cámara de Diputados.

funciones y pueden ser reelegidos, excepto en Corrientes donde mantienen el cargo por seis años:

el criterio de representación elegido para la elección de los senadores no es uniforme en las constituciones provinciales. Estos pueden tener una representación *territorial*, que toma a los departamentos que integran la provincia como fundamento para la elección de los senadores, o bien, *poblacional*, tomando como base al número de habitantes de los departamentos o de las secciones electorales (ibíd.).

Por su parte, los diputados duran cuatro años en sus mandatos, pueden ser reelegidos y eligen directamente por sufragio popular. La renovación de la cámara puede ser parcial, cada dos años, o completa, cada cuatro, en cuyo caso la renovación se efectúa simultáneamente con la elección del gobernador. La cámara de diputados posee diversas formas de integración en los veinticuatro distritos del país, el tamaño también es diferente y no siempre guarda relación con la población:

De las provincias más grandes, aquellas que tienen una densidad poblacional importante, sólo tres superan los cincuenta legisladores: Ciudad de Buenos Aires (60), Buenos Aires (92) y Córdoba (66). Ni Mendoza, ni Santa Fe – las otras dos provincias que integran el grupo con mayor población– superan esta medida, pero sí, en cambio, Salta cuya cámara posee sesenta (60) miembros y un número de habitantes notablemente inferior a los otros (ibíd., 17).

Con respecto a las *formas de elección*, con las reformas constitucionales de la década de los noventa se inició la elección directa en la Nación y en algunas provincias (Tierra del Fuego en 1991, Corrientes en 1993, Chaco en 1994, Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 1996) pero con el requerimiento de una “mayoría absoluta o especial”, que implicó una segunda vuelta electoral⁴⁷ o “ballotage”.⁴⁸

A partir de 1986, varias provincias aplicaron la Ley de Lemas para elegir varios cargos públicos: gobernador, senadores, diputados, intendentes y constituyentes.⁴⁹ La primera fue San Luis, luego siguieron Formosa (1987), Santa Cruz (1988), Tucumán (1988),

⁴⁷ Las provincias se diferencian por el plazo que estipulan para la segunda convocatoria, pero en todas sólo se pueden presentar las dos fórmulas más votadas. Tula observa que en los distritos donde existe una tercera fuerza importante, ésta podría definir el resultado de la segunda vuelta al resultar una pieza clave en la organización de una alianza electoral, e incluso “dar vuelta” a los resultados de la primera elección (ibíd., 8). De todos modos, aún son pocas estas experiencias provinciales.

⁴⁸ Todas, menos Chaco, aplican el sistema de ballotage clásico. Es decir, para ganar la elección el ganador debe obtener la mayoría simple (50% más un voto).

⁴⁹ “Bajo la Ley de Lemas, cada partido político (denominado en este caso ‘lema’) puede presentar más de un candidato/lista de candidatos (o ‘sublema’) a la gobernación/legislatura de la provincia, y los ciudadanos votan tanto por un partido político como por un candidato/lista de ese partido en particular. Resulta vencedor el lema con más votos y, entre todos los sublemas que éste presente, aquél que obtiene más sufragios”. La experiencia de la aplicación de la ley de lemas en las provincias muestra que en algunos casos el candidato más votado no resultó electo gobernador del distrito. “Esta es una de las mayores objeciones que se efectúa a la Ley de Lemas ya que distorsiona la voluntad del elector y vulnera el principio de representación al permitir que los candidatos con menor apoyo popular que otros terminen adjudicándose el cargo” (Tula, ibíd., 8 y 10).

Misiones (1990), Chubut (1990)⁵⁰, Jujuy (1991), Salta (1991), La Rioja (1991), Santiago del Estero (1991) y San Juan (1991). También se presentaron proyectos similares en las legislaturas de Catamarca, Entre Ríos, Mendoza y Buenos Aires, pero no prosperaron.

Otro cambio importante, en favor de *la representación política de las mujeres* en la constitución de las cámaras, ocurrió en 1991, con la sanción de la Ley 24.012 de cupo femenino. Esta norma introdujo dos modificaciones en la confección y presentación de las listas partidarias de alcance nacional y provincial (ya que la mayoría de las provincias la adoptaron):

Por un lado, la obligatoriedad de presentar un mínimo del 30 por ciento de mujeres en las listas de los partidos políticos, frentes y alianzas electorales y, por el otro, la exigencia de que la ubicación de las candidatas fuera en lugares expectables, es decir, con posibilidades reales de ser elegidas. A nivel provincial, veinte de los veinticuatro distritos electorales en los que está dividida la Argentina adoptaron esta norma para cargos locales. Las excepciones son Chubut, Entre Ríos, Corrientes y Formosa. En las provincias, la legislación sobre cupo femenino siguió los lineamientos generales de la Ley 24.012, pero en algunos casos, como en las provincias de Santiago del Estero y Córdoba, la misma ley elevó el porcentaje mínimo del cupo a un 50% para la integración de candidatas mujeres al recinto parlamentario. En ambos casos, la ley aprobada fue una iniciativa de las esposas de los gobernadores Juárez y De la Sota que, a su vez, se desempeñan como funcionarias del ejecutivo.⁵¹

En el orden municipal

En lo que respecta a las *jurisdicciones de tercer nivel o municipios*, la situación es compleja en varios aspectos; hay diferencias de definición sobre qué constituye un municipio, de categorías, de delimitación territorial, de las funciones que les compete y de organización administrativa.

En primer lugar, 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

⁵⁰ Chubut incorporó la segunda vuelta en una norma que sancionaba otro sistema electoral: la aplicación de la Ley de Lemas. Se utilizaba la segunda vuelta para aquellos casos en que el candidato más votado del partido ganador (gracias a la acumulación de votos de varios sublemas) no recibiera individualmente más sufragios que cualquier otro candidato rival.

⁵¹ Tula afirma que “En la mayoría de las provincias, los cambios de este tipo se produjeron entre 1995 y 1997 por lo que los efectos de la ley de cupos sobre la participación femenina en las legislaturas sólo pueden observarse desde este último año en adelante. Inclusive, en algunas provincias las variaciones recién pueden notarse a partir de la elección de 1999, porque sus constituciones establecen la renovación legislativa total cada cuatro años” (ibíd., 33).

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 de que sea por voto popular aun 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, hay aún 245 organizaciones municipales cuyas autoridades son nombradas por los poderes ejecutivos provinciales (Cao y Vaca, ibíd, 9).

Cabe mencionar, finalmente, que *no contamos con una cifra cierta de los municipios que existen en el país*. Como dijimos al principio, hay muy diferentes estimaciones del número de municipios. Por ejemplo, Falletti (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 <http://www.portalargentino.net/municipios.htm> figura un total de 2.171 municipios. Como vemos, existen diferencias que, no pueden atribuirse a los diferentes años de relevamiento de las distintas fuentes.

La delimitación territorial de los municipios

La división territorial en jurisdicciones locales con autoridades elegidas por los vecinos (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 (2004).

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 que el autor prefiere denominar “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 dar un número “cierto” de “municipios”, por ello las diferencias entre las fuentes consultadas. Las múltiples clasificaciones provinciales de la categoría municipio implican variaciones en los datos. 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 de las primeras.

Es evidente que este “caos” de la división política a nivel sub-provincial es producto de los intereses territoriales (políticos y económicos) que influyen en cada provincia y no precisamente por causas legítimas (“poderosos intereses espurios más bien que legítimos”, Vapñarsky, *ibíd.*, 18). Entendemos que esta manipulación de la organización política territorial subprovincial es favorecida por la larga historia y trayectoria del régimen federal argentino, que impide que una autoridad central aplique con unidad de criterio una división política territorial uniforme para todo el territorio nacional. 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, y obliga a los autores a establecer una definición operativa propia, que en su caso fue la de considerar “municipio a todas aquellas instancias que funcionaran como tercer nivel del Estado”.

A esto se suma otro problema: la delimitación territorial de los municipios. La delimitación territorial de una provincia en municipios no cubre en todos los casos la totalidad del territorio provincial. A veces quedan áreas vacías no contenidas en ningún municipio o jurisdicción de tercer nivel. Iturburu señala:

*La mayor parte de las constituciones son poco claras al definir el sistema de delimitación territorial de los municipios y en muchos casos, delegan en el Poder Legislativo provincial la fijación definitiva de límites. En la práctica, las constituciones adhieren en forma equilibrada al sistema de ejidos colindantes y no colindantes.⁵² Esta última fórmula genera graves problemas a los grupos humanos asentados en los intersticios entre municipios, que quedan despojados de toda protección y asistencia estatal. La forma más restringida, por la cual el municipio sólo abarca el “ejido urbano”, es aplicada en San Luis y Santa Cruz; optan por adicionar un área rural las provincias de Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Neuquén, Río Negro, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán (*ibíd.*, 11, cursivas nuestras).*

Según Vapñarsky, en las provincias donde *la suma de los territorios pertenecientes a las jurisdicciones de tercer nivel no equivale al total del territorio provincial* (en general, cuando las áreas rurales no forman parte de los municipios) existen *serias dificultades para implementar un proceso de descentralización de carácter administrativo y político*. Señala que en algunas provincias queda un residuo territorial en general poco poblado pero por lo común inmenso (“en algunas provincias imás del 90% de la superficie total! donde 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*

⁵² “El sistema de “*ejidos colindantes*” (también llamado sistema de partido, departamento, distrito o condado) incluye áreas urbanas y rurales, de modo que todo el territorio provincial queda comprendido dentro de gobiernos locales. El sistema de “*ejido urbano*” hace coincidir los límites del municipio con los de la villa. Cuando al contorno del ejido urbano se adiciona un área rural, en previsión del crecimiento de la ciudad, el sistema se denomina *mixto*”.

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 pregunta “¿se presta la división oficial del territorio argentino a la descentralización territorial?”, y formula esta pregunta en sentido amplio. Toma como “división oficial” no sólo la división política (en unidades municipales) sino también la división administrativa de muchas agencias y reparticiones del Estado, sumando otro problema para la implementación de una política de descentralización: las superposiciones, yuxtaposiciones y vacíos que se dan en el territorio nacional por las diferentes amplitudes y delimitaciones de las áreas de influencia y acción territorial de dependencias del Estado (nacional, provincial o municipal) vinculadas a sectores económico-productivos (agro, industria, finanzas) o a servicios sociales (salud, educación, vivienda). 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 las acciones de 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.

IMPACTOS DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN

Luego de una década de reformas del Estado –entre ellas la descentralización– Argentina es un país sumido en la mayor crisis social y económica de su historia. El quiebre institucional que se produjo como resultado de la secuencia de hechos de violencia y conflicto social es el desenlace de una crónica anunciada. Ya que hace una década que un

análisis de la situación de la economía nacional y provincial permitía observar las restricciones y consecuencias sociales del modelo de política económica:

En un país con las características sociales, económicas, poblacionales y regionales de la Argentina y bajo un sistema democrático, la política de ajuste ortodoxo con convertibilidad fija no puede mantenerse. Las emergencias económicas provinciales resultantes del ajuste desembocarán en repetidos conflictos socio-regionales.

Alertando que se trataba de:

una situación incompatible con la paz social. [...] (que) profundizará el conflicto entre provincias y Nación; y el incremento de la desocupación y subocupación conducirá a grados de pobreza que resultarán inaceptables social y políticamente (Manzanal 1995, 81).

La crisis finalmente se hizo explícita y hoy, una mirada retrospectiva nos muestra, no sólo los innumerables indicadores que la anunciaban, sino lo que es peor aún, la desmesurada gravedad de la situación heredada. Y nos deja con el inquietante interrogante sobre si existen, en el contexto de la globalización y de la democracia de los países subdesarrollados, verdaderas posibilidades de superar (política, económica, social e institucionalmente) este desmadre nacional y cuántas generaciones quedarán quebrantadas en su dignidad.

El impacto social y económico de la crisis argentina

A continuación veremos, a través de diferentes indicadores (endeudamiento, desempleo, pérdida de ingresos, pobreza, quiebre institucional)⁵³ varias manifestaciones de la profundidad de la crisis que estalló con los hechos del 20 y el 21 de diciembre, aunque su gestación fue muy anterior⁵⁴.

En primer lugar corresponde mencionar la causa originaria de la debacle argentina: el altísimo nivel de endeudamiento que terminó con la declaración del default de la deuda el 23 de diciembre de 2001 (por el presidente Rodríguez Súa, que sólo permaneció una semana en el poder; uno de los 5 que se sucedieron en menos de 15 días, entre el 21 de diciembre de 2001 y el 1 de enero de 2002).

El crecimiento constante de la deuda comenzó con la dictadura militar (1976-1983). Aunque se tornó más acelerado y vulnerable desde 1982.⁵⁵ Desde entonces sigue

⁵³ Algunos de estos indicadores empezaron a ser favorables a partir del nuevo gobierno democrático de Néstor Kirchner, en especial desde mediados de 2003.

⁵⁴ Un punto lejano es 1975, cuando el gobierno de Isabel Perón intentó establecer el dominio del modelo neoliberal, en un contexto de inestabilidad social, institucional y desgobierno; y que terminó el 24 de marzo de 1976 con la irrupción de la más atroz dictadura de la historia nacional. Otro punto de inflexión fue 1995 cuando los indicadores del PIB y el desempleo empezaron a mostrar las fisuras del modelo neoliberal hasta entonces “tan exitoso” y se lo vinculó con el impacto de la crisis mexicana.

⁵⁵ En 1975, la deuda era de 8.000 millones de dólares; luego de 8 años de dictadura, al final del gobierno militar (1983) llegó a 45.087 millones, creciendo más de 5 veces y media, con el agravante de que en

sabiendo persistentemente, con un aceleramiento a finales de los noventa.⁵⁶ A finales de 2001, el peso de la deuda en el PIB era del 113%,⁵⁷ llegó al 180% en 2004, y descendió al 72% tras el fin del default en marzo de 2005 (ver Infografía A2).

La crisis que se desató finalmente se refleja en varios indicadores: el déficit fiscal primario se multiplicó casi cuatro veces (pasando de -\$496 millones a -\$1.848 millones⁵⁸) entre el último trimestre de 2001 y el primero de 2002. En realidad, desde 1994 y hasta 2002, Argentina tuvo un déficit fiscal (resultado global⁵⁹) permanente y en continuo aumento (cuadro 7). Esta situación empezó a modificarse a partir del segundo trimestre de 2002 cuando se obtuvo un *superávit fiscal primario* (por 12 trimestres consecutivos, llegando a un valor inédito de \$7.857 millones en el segundo trimestre de 2004); y después, a partir de 2003, un *superávit en el resultado global*, que alcanzó un récord de \$11.630 millones en 2004 (Mecon, *ibíd.*).⁶⁰

Cuadro 7

Sector público no financiero, superávit primario y resultado global

(Sin privatizaciones, base caja, millones de pesos)

Año	Superávit, Déficit primario	Resultado global
1993	5.121	2.201
1994	2.132	-1.019
1995	1.538	-2.545
1996	-1.281	-5.889
1997	1.163	-4.582
1998	2.491	-4.170
1999	876	-7.348
2000	2.720	-6.936
2001	1.395	-8.780
2002	2.256	-4.554
2003	8.677	1.794
2004	17.333	11.630

Fuente: *Argentina, Indicadores Económicos*, Ministerio de Economía, 2005.

1975 la deuda pública representaba la mitad (50%) del total y en 1983 había ascendido al 70% (Oddone, 2004), gracias a la gestión del entonces presidente del Banco Central, Domingo Cavallo, quien a través de distintos mecanismos financieros “estatizó” la deuda privada en 1982. A pesar de ello, Cavallo reincidió en la función pública, como Ministro de Economía durante la mayor parte del mandato de Carlos Menem (1991-1996) y de Fernando de la Rúa (desde marzo hasta diciembre de 2001, cuando fue echado por el descontento popular del 20 de diciembre, un día antes de la dimisión de De la Rúa).

⁵⁶ A finales de 1989, la deuda pública ascendía a 66.300 millones de dólares y 10 años después se había duplicado, 121.400 millones.

⁵⁷ El Ministro de Economía, Roberto Lavagna negó (el 4 de marzo de 2005, cuando anunció el fin del default) que el peso de la deuda en el PIB fuera inferior al 60% a finales de 2001, como se decía oficialmente en aquel momento, valiéndose de la ficción cambiaria resultante de la convertibilidad (1 peso/1 dólar).

⁵⁸ El “resultado primario” corresponde al sector público no financiero, base caja, y son los ingresos menos los gastos antes del pago de la deuda.

⁵⁹ El “resultado global” se calcula después del pago de la deuda.

⁶⁰ Esto sucedió mientras se estaba en default; por tanto, sin pagos de la deuda.

El PIB cayó un 24% (a precios constantes de 1993, anexo Gráfico A1) en el primer trimestre de 2002, con respecto a 2001. Su valor (216.849 millones de pesos) era semejante al de 9 años atrás (primer trimestre de 1993: 216.370 millones de pesos).⁶¹ A partir de allí comenzó una lenta recuperación y se registraron 10 trimestres consecutivos de crecimiento, lo que no se ocurría desde 1997 (Mecon 2005). El máximo nivel se alcanzó en el segundo trimestre de 2004 (292.982 millones de pesos de 1993) cuando se equiparó al nivel de 1998. En el cuadro 8 se observa el crecimiento continuo del PIB en los dos últimos años.⁶²

El sector industrial impulsó el crecimiento del PIB, con un crecimiento acumulado del 45% entre el primer trimestre del 2002 y enero 2004 (la industria textil y la metalmecánica fueron las de mayor vigor). Y la inversión lleva, desde el último trimestre del 2002, ocho períodos consecutivos de crecimiento (Mecon, ibíd.). El aumento del 9% del PIB en 2004 fue similar al de China y lo ubica en el tercer lugar entre los países que más crecieron en ese año, luego de Uruguay, 10%, y Venezuela, 12% (*La Nación*, 18 de marzo 2006).

Sin embargo, todo ello no llevó a una mejora paralela de las condiciones de vida de la población (si bien hay algunos avances, como veremos, son más lentos que los que se observan en el comportamiento macroeconómico).

Cuadro 8 (Incluirlo en formato de texto)

Producto Interno Bruto, 2003-2004*

Valores trimestrales y totales

(Millones de pesos)

⁶¹ En el primer trimestre del 2002 se llegó al punto más álgido de la crisis. Sus antecedentes inmediatos fueron el quiebre institucional expresado en la crisis del poder ejecutivo, la declaración del default el 23 de diciembre de 2001 y el fin de la convertibilidad el 6 de enero de 2002, por ley de emergencia del Congreso con Eduardo Duhalde como Presidente y Jorge Remes Lenicov como Ministro de Economía.

⁶² Durante el gobierno de Kirchner, si bien el primer trimestre de 2003 corresponde al gobierno de Duhalde. Ambos se vieron favorecidos por el empuje que el fin de la convertibilidad y la devaluación consecuente dieron al mercado interno, y por la notable expansión de las exportaciones de bienes básicos (por el crecimiento de la demanda y los buenos precios de exportación de la soya). Algunos economistas, como Marcelo Lascano, opinan que Argentina no aprovechó bien la devaluación del peso, pues las exportaciones aumentaron porque subieron los precios y no por mayores cantidades. Los datos oficiales de 2004 señalan que las exportaciones argentinas aumentaron un 17,5% (5 puntos por aumento del volumen y 12 puntos por el alza de los precios internacionales). Esto también obedece a que el peso se ha devaluado con respecto a otras divisas (euros, reales, pesos mexicanos, pesos chilenos, pesos uruguayos, no con el dólar, que también se depreció frente a esas mismas monedas). Esta devaluación fue benéfica para las exportaciones, porque el grueso de las ventas se hicieron a los países que apreciaron sus monedas. También se encarecieron las importaciones, dando un mayor margen de protección a la producción doméstica. Miguel Bein (ex Secretario de Política Económica) opina que esta política cambiaría no sólo obedece a razones de competitividad, también intenta garantizar un fuerte superávit. Y la única forma de garantizarlo son las retenciones a las exportaciones, que equivalen a las dos terceras partes del superávit (*Clarín Económico*, 20 de marzo de 2005).

* Estimaciones preliminares
Fuente: Indec, elaboración propia.

La explosión de la crisis condujo a un deterioro agudo y sostenido de las condiciones de vida de la población, de la marginalidad y de la inequidad social, que se manifiesta en los índices de desempleo, pobreza, indigencia y pérdida de ingresos más altos de la historia nacional. Y si bien las evidencias más drásticas aparecen especialmente en 2002, y estos indicadores luego comienzan a disminuir, los avances son insuficientes y la desigualdad social se ha mantenido (expresada como el diferencial de ingresos entre los que más ganan y los que menos ganan).

El desempleo avanzó y superó holgadamente los dos dígitos en 1994 (situación inédita entre 1974 y 1993). Y desde entonces siguió subiendo, al 17,3% en 1995 y al 17,8% en 2002. Esta tendencia se revirtió a finales de 2003, cuando empezó a descender hasta alcanzar el 12,1% en el cuarto trimestre del 2004 (cuadro 9). Entre el segundo trimestre de 2002 y el tercero de 2004 se incorporaron 2.433.000 personas (22,2%) al mercado de trabajo, de las cuales 533.000 fueron planes de empleo, esto implicó una caída del desempleo de 1.441.000 personas (-42,2%, Mecon 2005).

De todos modos, casi la mitad de los asalariados (48,9%) eran trabajadores en negro (Indec, cuarto trimestre 2004). En otras palabras, la mitad estaba en condiciones de desprotección y sin aportes a la seguridad social (*La Nación* 19-3-05).

Cerca del 60% de la población era pobre en octubre de 2002 (en el promedio de los conglomerados urbanos) y casi un tercio era indigente, siendo aún más extremas las condiciones en las provincias del noroeste y noreste (cuadro 10)⁶³. Esta situación empezó a modificarse a finales de 2002: en el segundo semestre de 2004 la pobreza bajó un 4% con respecto al primer semestre (mapa 1), debido a la baja del desempleo y a la difusión de los planes sociales “Jefes y Jefas” (\$150/mes, unos 30 dólares/mes)⁶⁴. Aún así, los niveles de pobreza e indigencia de 2004 (40,2% y 15%) superan a los de octubre de 2001 (38,3% y 13,6%) trimestre previo al estallido de la crisis.⁶⁵

Entre 1995 y 2002, la población argentina sufrió una pérdida de ingresos promedio de cerca del 20% (cuadro 11), con casos extremos, como en las provincias de Misiones y Formosa, en las que fue superior al 30% (lo que puede vincularse a una profundización de las desigualdades regionales con respecto a las provincias pampeanas). También fue alta la pérdida de ingresos en Córdoba, una de las provincias pampeanas más

⁶³ Se considera indigente a la población cuyos ingresos no alcanzan a cubrir la “Canasta Básica Alimentaria (CBA)” y pobre a la que no cubre la “Canasta Básica Total CBT”, que incluye otros productos y servicios básicos además de los alimentos. En enero de 2005, la CBA era de 335,76 pesos (unos 110 dólares) y la CBT de 745,40 pesos (unos 249 dólares).

⁶⁴ Aunque los planes sociales Jefes y Jefas, por su bajo monto, sólo pueden mitigar parte de la indigencia y excepcionalmente la pobreza (en caso de que dispongan de más de un plan por familia).

⁶⁵ Ya mencionamos que en 2004 el PIB alcanzó valores similares a los de 1998. Esto no ocurre con los indicadores de pobreza, que siguieron siendo superiores a los de antes de diciembre de 2001.

desarrolladas, con una caída del 30% (seguramente asociada a los procesos de desindustrialización de los años noventa).⁶⁶ Cabe mencionar que, a pesar de las mejoras en los indicadores nacionales de empleo y producto, la brecha entre los que menos ganan (decil 1) y los que más ganan (decil 10) no se ha modificado. En mayo de 2002, los que más ganaban tenían un ingreso promedio 27 veces mayor al de los que ganaban menos. Y esta alta diferencia se mantuvo en el primer semestre de 2004 (Encuesta Permanente de Hogares, Indec).

Los datos anteriores permiten entender, en buena medida, por qué el 20 y 21 de diciembre se produjeron saqueos y una protesta social general con desobediencia civil, evidenciando un quiebre social, económico e institucional que arrastró a un gobierno democrático (De la Rúa) y prosiguió con una profunda inestabilidad institucional y la declaración de default de la deuda nacional.

Año	Actividad	Empleo	Desempleo
1974	40,1	39,7	3,4
1975	39,7	38,2	3,8
1976	38,7	37,0	4,4
1977	38,6	37,6	2,7
1978	39,0	38,1	2,3
1979	38,4	37,5	2,4
1980	38,5	37,5	2,5
1981	38,3	36,3	5,3
1982	38,5	36,7	4,6
1983	37,3	35,8	3,9
1984	37,9	36,2	4,4
1985	38,2	35,9	5,9
1986	38,7	36,7	5,2
1987	38,9	36,7	5,7
1988	39,4	37,0	6,1
1989	39,3	36,5	7,1

⁶⁶ Estas pérdidas de ingresos no fueron causadas por la inflación. Porque durante los años de la convertibilidad se frenó la inflación que afectó históricamente a la Argentina (con tasas anuales del IPC de magnitudes insospechadas como 3.079% en 1989 y 2.314% en 1990). El descenso de la inflación comenzó en 1992 (25%) y tuvo valores negativos en 1999, 2000 y 2001 (-1,2%, -0,9 y -1,1, respectivamente). Lo cual tiene mucha relación –más allá de la estabilidad propia de la convertibilidad– con los signos recesivos que anunciaban la crisis de finales de 2001. En 2002, con la devaluación del 40% (anunciada el 4 de febrero de 2002: 1 dólar = 1,40 pesos) la inflación anual subió al 25,9%. Esto sí afectó el poder adquisitivo de los salarios porque era difícil aumentarlos en un contexto recesivo con alto desempleo, pobreza y marginalidad. Pero la inflación se frenó al avanzar 2003. En 2004 fue del 6,1%, menos del 10% previsto en el presupuesto. Sin embargo, a comienzos de 2005 empiezan a aparecer algunos síntomas preocupantes de suba de la inflación: 1,5% enero, 1% febrero, alcanzando finalmente el 12,5 % en su valor anual (enero-diciembre 2005).

1990	39,0	36,5	6,3
1991	39,5	37,1	6,0
1992	40,2	37,4	7,0
1993	41,0	37,1	9,3
1994	40,8	35,8	12,1
1995	41,4	34,5	16,6
1996	41,9	34,6	17,3
1997	42,3	35,3	13,7
1998	42,0	36,5	13,2
1998	42,1	36,9	12,4
1999	42,7	36,8	13,8
2000	42,7	36,5	14,7
2001	42,2	34,5	18,3
2002	42,9	35,3	17,8
2003 (1)	45,7	39,1	14,5
2004 (1)	45,9	40,1	12,1

En 2003 y 2004, los datos corresponden al cuarto trimestre.

Fuente: EPH, Indec.

Cuadro 10
 Incidencia de la pobreza y la indigencia en el total urbano EPH y por región estadística,
 Octubre de 2002
 (Porcentaje)

Región	Bajo la línea de indigencia		Bajo la línea de pobreza	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Total urbano EPH	19,5	27,5	45,7	57,5
Cuyo (Gran Mendoza, Gran San Juan, San Luis - El Chorrillo)	22,5	29,7	51,5	61,3
Gran Buenos Aires	16,9	24,7	42,3	54,3
Noreste (Corrientes, Formosa, Gran Resistencia, Posadas)	32,3	41,9	60,8	71,5
Noroeste (Gran Catamarca, Tucumán - Tafí Viejo, Jujuy - Palpalá, La Rioja, Salta)	27,1	35,1	59,3	69,4
Pampeana (Bahía Blanca - Cerri, Concordia, Gran Córdoba, Gran La Plata, Gran Rosario)	19,4	27,2	45,1	56,7
Patagonia (Comodoro Rivadavia - Rada Tilly, Neuquén - Plottier, Río Gallegos, Ushuaia - Río Grande)	16,1	21,0	37,0	45,6

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares.

Cuadro 11 Variación relativa del ingreso total per cápita. Total país y por jurisdicción, 1995-2002 (Porcentaje)	
Jurisdicciones	1995- 2002
Ciudad de Buenos Aires	-10,0
Buenos Aires	-22,4
Gran Buenos Aires	-24,6
Resto de Buenos Aires	-9,4
Catamarca	-10,1
Córdoba	-29,9
Corrientes	-24,3
Chaco	-17,1
Chubut	-3,4
Entre Ríos	-16,3
Formosa	-31,6
Jujuy	-0,2
La Pampa	-12,8
La Rioja	-25,2
Mendoza	-6,5
Misiones	-30,5
Neuquén	-2,9
Salta	-18,8
San Juan	-18,9
San Luis	-15,7
Santa Cruz	-14,9
Santa Fe	-22,3
Santiago del Estero	-7,2

Tierra del Fuego	-18,3
Tucumán	-24,4
Total país	-19,6
Fuente: De Riz, L. et al. (2002, 37), elaboración a partir de la Encuesta Permanente de Hogares , Indec.	

Federalismo, descentralización y organización política

Vaivenes en la articulación entre el gobierno nacional y provincial

En tanto la Constitución Nacional de 1853 adoptó la forma federal, la organización de los estados provinciales y de sus distintos niveles de gobierno no fue uniforme.

En los orígenes de la organización nacional, el país avanzó hacia un sistema de gobierno sostenido por la dinámica económica de la provincia de Buenos Aires y la región pampeana, y un sustento político basado en la coalición de provincias del interior (períodos constitucionales). Con el surgimiento de los partidos de masas esta dependencia mutua entre gobiernos (de la Nación y de las provincias) comenzó a cambiar a favor del ejecutivo nacional (de 1916 en adelante). Pero con el retorno de la democracia en 1983 (luego de 8 años de dictadura) los gobernadores comenzaron a ganar poder, por los procesos de descentralización de la década de 1990 y por la debilidad del gobierno de la Alianza encabezado por De la Rúa.

Con el inicio del gobierno del Presidente Néstor Kirchner (25 de mayo de 2003) se observa un paulatino proceso de recuperación del poder del ejecutivo nacional frente al de los gobiernos provinciales. Debido a diversas causas, entre ellas:

1. Fue el primer gobierno elegido después de la crisis político-institucional que puso en cuestión a prácticamente todos los gobernadores y legisladores preexistentes.
2. Revirtió la caída de las variables económicas y sociales y, además, pasó de un déficit fiscal inédito a un superávit fiscal récord, durante el segundo trimestre de 2004.
3. Avanzó en la renovación de la Corte Suprema de Justicia, con tres nuevos miembros y otros tantos destituidos o renunciados (al respecto vale recordar que la Corte adicta al Gobierno de Menem fue un poder incólume por más de una década, alcanzando su máximo desprestigio social al finalizar el período de De la Rúa).
4. Superó la situación de default de la deuda pública con una negociación exitosa (76% de adhesión, 65% de quita) sin seguir las pautas ni contar con el aval del FMI, pese al fuerte rechazo de importantes sectores de poder internos y externos.
5. Kirchner y varias figuras de su gobierno tienen una alta imagen positiva, porque para algunos sectores sociales representan (todavía) una nueva perspectiva de la política. Se suele valorar que ponga límites explícitos (al menos en primera instancia, o en el discurso) a las demandas de los representantes de sectores hegemónicos del poder

(empresas petroleras, telefónicas, FMI) acostumbrados a beneficiarse de numerosos privilegios, y a actuar protegidos por los referentes políticos de gobiernos anteriores y la impunidad en todas sus acciones.

6. La inexistencia de una oposición organizada. El gobierno carece prácticamente de oposición. Porque se mantiene el descontento social con la mayor parte de los políticos tradicionales que durante 2002 y 2003 debieron replegarse repudiados masivamente.⁶⁷ Porque los demás poderes, especialmente el Congreso, no pudieron mejorar su mala reputación y ganar reconocimiento. El Poder Legislativo mantuvo sus contradicciones y su debilidad para ejercer sus funciones (por ejemplo continuó sancionando facultades especiales y extraordinarias para el Ejecutivo, haciendo que su propia función de legislar se torne innecesaria). Y, finalmente, porque los dos partidos tradicionales quedaron desorientados y desvalorizados luego de la crisis político-institucional. Los hechos muestran un justicialismo acéfalo, sin dirección y un radicalismo buceando el modo de afrontar su expulsión del poder y su máxima derrota política en las últimas elecciones presidenciales (menos del 3% de los votos nacionales).

Finalmente, queremos subrayar las consecuencias negativas para la democracia de un funcionamiento limitado del poder legislativo nacional y de la Corte Suprema de Justicia. Un federalismo genuino implica la división de poderes y controles cruzados. Cuando no se dan, domina la impunidad y queda abierta la puerta para los negociados, las prebendas y la corrupción en todas sus manifestaciones, con efectos negativos y corrosivos para el desarrollo y las condiciones de vida de la población. Y con el riesgo de que se difundan y repitan en las provincias.

Es claro el rol subsidiario del Congreso y de la Corte durante el período asociado a los procesos de ajuste, reforma del Estado y descentralización:

1. El Congreso simplemente se adaptó a posteriori a las decisiones que se tomaron por fuera (en los acuerdos pactados entre gobierno nacional y gobernadores provinciales). Su función se redujo en gran medida a confirmar o avalar las decisiones de sus gobernadores o autoridades partidarias, siguiendo un “mandato superior”. Esto se acentuó cuando aceptó legislar para otorgar poderes extraordinarios al ejecutivo, alegando circunstancias de crisis excepcional, que se prolongan de un período de gobierno a otro. Vale recordar que todo opera en el marco de la representación contradictoria de los políticos, entre ser fieles a sus intereses territoriales o partidarios.

⁶⁷ La disconformidad con la política obedece al mal gobierno o “desgobierno”, a la sucesión de promesas electorales y de gestión incumplidas por todos los gobiernos constitucionales desde la restauración democrática de 1983. A la desconfianza hacia los partidos se suma el escepticismo hacia el ejecutivo, el legislativo y la justicia. Además, existe la percepción general de que el descontento no es con la dirigencia política sino con la dirigencia en general (Pfr. Portantiero et al., 2002. 14).

2. La Corte solo funcionó como garante de la legalidad de *todas* las decisiones que tomaron e implementaron funcionarios, legisladores y empresarios asociados al gobierno y al modelo de ajuste macroeconómico dominante.

La situación de los recursos y de los gastos provinciales

La distribución de fondos entre la Nación y las provincias adquirió rango constitucional con la reforma de 1994. La evolución de largo plazo del sistema de coparticipación de impuestos se caracteriza por un aumento sistemático del coeficiente de distribución primaria y un aumento del monto absoluto de recursos destinados a las provincias. Pero en relación con el total de ingresos tributarios recaudados por la Nación no sigue una tendencia ascendente. Y esto se debe a los grandes cambios en la estructura y el nivel de la tributación, a los cambios en el sistema de seguridad, a las fluctuaciones cíclicas de la presión tributaria sobre el comercio exterior y a la evolución de los demás esquemas de asignación específica de impuestos. En particular, durante los años noventa se fue conformando una intrincada, compleja y frágil malla de distribución secundaria organizada a partir de decisiones discrecionales de los políticos en el poder.

Por su parte, *los niveles subnacionales tienen un alto nivel del gasto* desde hace tiempo y no como producto de las reformas de los años noventa. A esto se suma la falta de correspondencia entre el nivel de recaudación y el nivel de gastos en varias provincias (especialmente en las más pobres, Formosa, Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja). Esta diferencia entre gastos y recursos se refleja en la comparación entre los cuadros A2 y A3 del anexo. Allí aparece la información consolidada para las 23 provincias argentinas, año por año desde 1991 a 2000, y comparando el total de recursos provinciales (primera fila, cuadro A2) con el total de gastos corrientes provinciales (última fila, cuadro A3) se observa que siempre se da una relación *deficitaria*. Los mayores déficit corrientes consolidados se dieron en 1992 (25% de los ingresos) y en 2000 (31%).

Descentralización, recursos y poder político de los gobiernos subnacionales

El ajuste macroeconómico también llegó al nivel provincial con las privatizaciones de servicios provinciales –energía y agua–, las privatizaciones nacionales que afectaron territorios provinciales específicos (la de YPF, la de ferrocarriles), el cierre de los bancos provinciales, la necesidad de recurrir a organismos internacionales para obtener crédito y afrontar los déficit provinciales. Todo esto revela la suma debilidad económica en que se encontraban los gobiernos provinciales cuando, además, debieron asumir las *funciones descentralizadas* (especialmente educación y salud) delegadas *sin recursos* desde el gobierno nacional: *descentralización adoptada para afrontar el ajuste macroeconómico implementado a nivel nacional*, si bien asentada en un entramado institucional de carácter federal.

Sin embargo, en este ríspido proceso, los gobiernos provinciales aumentaron su poder político *frente a un gobierno nacional que iba cediendo el propio*. Con la descentralización de la educación y la salud, con la negociación de préstamos con

organismos internacionales, etc., los ejecutivos subnacionales comenzaron a afianzar y a aumentar su poder frente al gobierno central. Esto sucedió a partir de acuerdos entre la Nación y los gobernadores en el marco de “consejos federales” que solían terminar en “pactos federales”, tanto durante las dos presidencias de Menem como durante la de Fernando de la Rúa, especilamente. Algunos de estos pactos fueron ratificados por ley del Congreso Nacional.

Por su parte, la descentralización, resultado de decisiones de “caja”, de urgencias fiscales, ha puesto en grave riesgo a los sistemas de educación y salud, por la pérdida de eficiencia y calidad, la falta de coordinación entre subsectores y territorios, la disminución de la equidad social, y, en definitiva, por la pérdida de autonomía para formular y gestionar políticas públicas ante la acelerada penetración de las opciones del mercado globalizado.

En cuanto al papel de los gobiernos locales en esta etapa de descentralización es poco lo que se puede generalizar porque el status jurídico de los municipios varía de una autarquía amplia a una *autonomía plena*, dependiendo de las decisiones de los gobiernos y legislaturas de cada provincia. Las diferencias en el alcance de los *poderes municipales*, en las formas de elección y de representación entre provincias son muy amplias. De todos modos, la descentralización de recursos hacia el nivel municipal fue muy limitada, pese a que las transferencias a los municipios se triplicaron entre 1989 y 1998 y a que los recursos que conforman la masa coparticipable municipal se incrementaron más de una vez y media (muchos más recursos fueron a las provincias y quedaron en las administraciones centrales sin distribuirse a nivel municipal).

Por su parte, los cambios del sistema político a partir de la reforma constitucional de 1994 parecen beneficiar los intereses partidarios sobre los territoriales, en particular, al Partido Justicialista y a los partidos provinciales (varios de ellos asociados al PJ). Esto está vinculado a que en el Senado Nacional se modificó la elección de 2 senadores por cada legislatura provincial por la elección directa de 3 senadores por provincia, 2 por la mayoría y 1 por la minoría. La elección del tercer senador por la minoría aumentó la importancia de la competencia entre partidos frente a la competencia territorial. Además, en la conformación de la Cámara de Diputados hay una sobre representación de las jurisdicciones o provincias más pequeñas, en tanto cada provincia tiene asegurado un mínimo de 5 diputados y un tope de 70.

Los resultados partidarios, en su mayoría a favor del PJ, en los ejecutivos nacionales, provinciales y municipales se muestran en los cuadros 12, 13 y 14.⁶⁸

⁶⁸ El dominio del PJ es notorio por su continuidad, excepto en el interregno 1983-1989, cuando triunfó por amplio margen el PR (con Raúl Alfonsín). Luego de casi 8 años de dictadura militar, la ciudadanía prefirió masivamente la opción del PR porque el gobierno constitucional anterior encabezado por Isabel Perón (PJ) significó una situación de permanente caos y conflicto interno, político y económico.

Cuadro 12						
Presidentes constitucionales, partidos a los que pertenecieron y porcentaje de votos recibidos en los períodos democráticos desde 1973						
Años de elecciones constitucionales y Presidentes electos						
1973 (a)	1973 (b)	1983 (c)	1989 (d)	1995 (e)	1999 (f)	2003 (g)
Héctor Campora (FREJULI 49,6%)	Juan D. Perón (PJ 62%) 1973-1974 Isabel Perón 1974-1976	Raúl Alfonsín (PR, 51,9)%	Carlos Menem (PJ, 47,3%)	Carlos Menem (PJ, 49,8%)	Fernando de la Rúa (Alianza 48,5%)	Néstor Kirchner (Alianza Frente para la Victoria 22,2%)
<p>a. Cámpora asumió por el Frente Justicialista de Liberación y gobernó entre el 25 de mayo y el 13 de julio, cuando renunció por conflictos de poderes en el PJ.</p> <p>b. Después del interregno de Lastiri -el Presidente del Senado- se celebraron nuevas elecciones y asumió el 12 de octubre Juan D. Perón, que a su muerte fue reemplazado por la vicepresidente Isabel Perón.</p> <p>c. Isabel Perón fue derrocada por un golpe militar que instauró la más sangrienta dictadura que haya habido en el país y que se mantuvo en el poder entre 1976 y 1983, cuando debió llamar a elecciones porque no pudo superar la derrota de la guerra de las Malvinas (1982). En esas elecciones generales ganó el PR, con Raúl Alfonsín como candidato presidencial del nuevo período democrático que se inició a fines de 1983.</p> <p>d. Alfonsín, pocos meses antes de terminar su período y con el candidato a sucederlo ya elegido, se vio obligado a renunciar y a dejar el cargo a Carlos Menem quien si bien fue elegido por 6 años reformó la Constitución en 1994 para habilitar su reelección (con el apoyo del PR, mediante un acuerdo sellado con el ex presidente Alfonsín).</p> <p>e. La reforma constitucional modificó de 6 a 4 años los períodos constitucionales para presidente y vicepresidente, y abrió la posibilidad de la reelección por un período más. Menem llamó a nuevas elecciones en 1995 y ganó para el período 1995-1999. Con lo cual estuvo en total 10 años en el poder.</p> <p>f. De la Rúa referente del PR y aliado con el FREPASO en la “Alianza” ganó al PJ, cuyo candidato era Duhalde y gobernó sólo dos años entre 1999 y 2000. El descontento y el desacato popular masivo a su autoridad –resultado de la mayor crisis económica, política e institucional de Argentina– se hizo explícito tras la movilización popular del 20 y 21 de diciembre del 2000 que terminó con la renuncia, primero de su ministro de economía –Domingo Cavallo– y al día siguiente del mismo De la Rúa.</p> <p>g. La crisis llevó a que se sucedieran, entre diciembre de 2001 y los primeros meses de 2002, cuatro presidentes: Ramón Puerta (presidente provisional del Senado en ejercicio de la Presidencia, asumió por decisión del Congreso cuando renunció de la Rúa el 21-12-01), Rodríguez Sáa fue designado el 23-12-01 y apenas asumió declaró el default de la deuda pública de 132.000 millones de dólares. Duró en el cargo apenas una semana, renunció el 30 de diciembre el 31 de asumía Eduardo Caamaño (presidente de la Cámara de Diputados que debió asumir por la renuncia de Ramón Puerta a la presidencia provincial del Senado). El 1 de enero de 2002 el Congreso nombró a Eduardo Duhalde nuevo presidente interino con mandato hasta diciembre 2003. Duhalde fue el 5º Presidente en 13 días. Pero logró mantenerse en el gobierno hasta traspasar su mandato, el 25 de mayo de 2003, al presidente elegido por el voto popular. Aunque por la inestabilidad institucional se vio obligado a adelantar dichas elecciones al 27 abril de 2003, Menem (su oponente histórico) resultó primero con el 24% de los votos. Aún así, finalmente resultó elegido el candidato de Duhalde, Néstor Kirchner, que salió segundo con el 22%, porque Menem no quiso enfrentarse al ballottage, ya que todas las encuestas daban ganador a Kirchner ante la imagen negativa de Menem. Ambos candidatos representaban al PJ y la elección nacional de algún modo se transformó en una elección interna del PJ.</p> <p>Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio del Interior.</p>						

Cuadro 13						
Partido al que pertenecían los ejecutivos provinciales en los períodos democráticos desde 1973						
Provincia	Período					
	1973-1976	1983-1987	1987-1991	1991-1995	1995-1999	1999-2005
Buenos Aires	PJ	UCR	PJ	PJ	PJ	PJ
Catamarca	PJ	PJ	PJ	UCR	UCR	UCR-FCS

Córdoba	PJ	UCR	UCR	UCR	UCR	PJ
Corrientes	PJ	PAL	PAL	PAL/PN	PN	FT
Chaco	PJ	PJ	PJ	ACh	UCR	UCR-Alianza
Chubut	PJ	UCR	PJ	UCR	UCR	Alianza-PJ
Entre Ríos	PJ	UCR	PJ	PJ	PJ	Alianza-PJ
Formosa	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
Jujuy	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
La Pampa	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
La Rioja	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
Mendoza	PJ	UCR	PJ	PJ	PJ	Alianza-UCR
Misiones	PJ	UCR	PJ	PJ	PJ	PJ
Neuquén	MPF	MPF	MPF	MPF	MPF	MPF
Río Negro	PJ	UCR	UCR	UCR	UCR	UCR
Salta	PJ	PJ	PJ	PRS	PJ	PJ
San Juan	PJ	PB	PB	PJ	PJ	PB-PJ
San Luis	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
Santa Fe	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
Santa Cruz	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
Santiago del Estero	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
Tierra del Fuego				MPF	MPF	PJ-FUP
Tucumán	PJ	PJ	PJ	PJ	FR	PJ

Nota: PJ: Partido Justicialista; UCR: Unión Cívica Radical; MPF: Movimiento Popular Fuegoño; MPF Movimiento Popular Fuegoño; FCS Frente Cívico y Social; PAL Partido Autonomista Liberal; FT Frente de Todos; PB Partido Bloquista; FUP Frente para la Unidad Nacional; FR Fuerza Republicana; PN Partido Nuevo; ACh Acción Chaqueña; PRS Partido Renovador Salteño.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior.

Cuadro 14				
Municipios y población municipal por partido político 1998				
(Valores absolutos y porcentajes)				
Partido político	Número de municipios	%	Población municipal	%
Partido Justicialista	1.012	48,0	18.072.590	56,4
Alianza ^a	607	28,8	11.049.588	34,5
Partidos provinciales	112	5,3	2.139.642	6,7
Vecinales	94	4,5	655.431	2,0
Otros Nacionales	39	1,8	90.248	0,3
Dispuesto por el PEP ^b	245	11,6	40.289	0,1
Total	2.110	100,0	32.049.625	100,0

a. Conformada por el PR y FREPASO.
b. Se trata de 245 organizaciones municipales cuyas autoridades son nombradas por los poderes ejecutivos provinciales (PEP).
Fuente: Grupo Provincias, citado por Cao y Vaca (1998).

En el cuadro 14 se observa el peso significativo del PJ en la conformación de los poderes ejecutivos municipales y el porcentaje de la población que representa. Cao y Vaca (ibíd., 9-10, cuadros 4 y 5) muestran el dominio del PJ en la escena municipal en 1998, que administra unas 400 entidades de nivel municipal más que la Alianza (20%), diferencia que aumenta cuando se observa la población municipal.

Esto obedece a que el PJ tiene mayor peso en los municipios más grandes. Cao y Vaca (ibíd., 11) hacen la comparación por tamaño de municipio y el resultado es que en los municipios de menos de 1000 habitantes el peso de la Alianza y el PJ es similar (30% para cada uno), porcentaje que va aumentando en favor del PJ hasta sumar el 68% en los municipios mayores a 100.000 habitantes⁶⁹.

Otro cambio importante posterior a la reforma de 1994 es el mayor poder de los ejecutivos nacionales y provinciales. Hasta 1983 ninguna constitución provincial permitía la reelección de los gobernadores (o a lo sumo, se debía intercalar un período). 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.

La reelección de presidente y gobernadores, diputados y senadores, admitida en la Constitución nacional y en las provinciales, es una normativa de alto riesgo para un sistema democrático confiable y transparente en países como Argentina, con un historia de delitos de Estado y corrupción de larga data que en su mayoría han quedado y continúan quedando impunes. Y la elección directa no soluciona estos problemas cuando la mayoría del pueblo vive en la pobreza y a la espera de los “aportes clientelistas” que le puede ofrecer el gobierno de turno. La posibilidad de reelección impulsa y perpetúa el uso de métodos prebendarios para ganar elección tras elección.

Esto se repite cuando se observa el “caos” de la división política sub-provincial, con innumerables figuras (comunas, concejos, comisión de fomento, delegación, comisión vecinal, comisión municipal etc.) El anacronismo de la subdivisión territorial de los municipios en cada provincia refleja la influencia de intereses territoriales particulares (políticos y económicos) y espurios, más que asociados a causas legítimas.

Cabe preguntar entonces si en este contexto político y territorial, asociado a multiplicidad de acciones clientelistas, es posible encarar verdaderos procesos de descentralización. Más aún frente a la existencia de territorios carentes de toda atención junto a otros sobrecargados de organizaciones e instituciones públicas que impiden la articulación intersectorial y dificultan el buen funcionamiento a nivel intrasectorial. Las superposiciones, yuxtaposiciones y vacíos resultantes de las diferentes amplitudes y delimitaciones de las áreas de influencia y acción territorial de los gobiernos locales y de otras dependencias del Estado obstaculizan toda política de descentralización cuyo objetivo sea favorecer la participación y la democratización de los ámbitos locales.

Descentralización, participación y sociedad civil

⁶⁹ Aquí la diferencia obedece al peso decisivo del PJ en la RMBA-Ciudad de Buenos Aires y en 19 partidos del Cono Urbano Bonaerense.

La ausencia del Estado en la formulación de políticas y la coordinación de acciones fue una realidad en las áreas sociales descentralizadas, cuyo ejemplo son los sistemas de educación y salud, en los que se evidencia un deterioro de la educación y de la salud, y un aumento de la desigualdad entre las zonas más favorecidas y las áreas, provincias y regiones más pobres del país.

La forma de la descentralización fue definiéndose como 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, sin capacitación ni adecuación institucional a la nueva situación. Los aspectos financieros predominaron en las decisiones, dejando de lado los procesos de aprendizaje institucional con el discurso de que si se dejaban estos procesos a merced del mercado se tornarían más eficientes en forma automática con ayuda de la “mano invisible”.

Por otra parte, más allá de la promoción retórica de la participación de la ciudadanía en los programas sociales, buena parte de la reforma del Estado de los noventa se hizo con alta prescindencia del Parlamento y a través de decretos presidenciales.

La transformación ocurrida presenta aristas que exigen agudizar la mirada. Por un lado, el poder se concentró en el ejecutivo (nacional o provincial) y se debilitó el papel del Parlamento, lo que no coincide con el discurso de participación ciudadana, bien sea directa o a través de sus organizaciones. Por otro lado, el Estado limitó su poder, a través de las privatizaciones, de la desregulación e incluso de la descentralización de funciones hacia niveles subnacionales y hacia las ONG y organizaciones de la sociedad civil.

El sector de las ONG comenzó a crecer aceleradamente en los años noventa, en número, en cobertura espacial y en las temáticas de su interés, aunque aquí nos referimos en particular a las ONG de promoción y desarrollo.⁷⁰

Por otra parte, cuando comenzaron a aparecer los primeros síntomas de la crisis, con el aumento del desempleo y de la precarización laboral, surgieron diferentes formas de organización, de resistencia, de solidaridad y de lucha por la subsistencia, especialmente en las ciudades: piqueteros⁷¹, cartoneros⁷², empleados de empresas recuperadas⁷³ y redes y nodos de trueque⁷⁴.

⁷⁰ El campo de las organizaciones de la sociedad civil es muy extenso y hay una gran variedad de organizaciones de larga data en la historia nacional. Ya en el período de la Organización Nacional aparecieron las primeras organizaciones caritativas y las sociedades de beneficencia, a la que más tarde se sumaron las mutuales, los clubes barriales, las cooperadoras escolares y hospitalarias, las sociedades vecinales, las asociaciones de profesionales, las cooperativas, etc.

⁷¹ Los “piqueteros” son grupos de desempleados de los barrios marginales y villas miseria de las grandes ciudades, que se organizan para demandar alimentos, subsidios y planes de empleo. Surgieron en 1996,

Cabe preguntar si la participación pregonada desde el Estado y los organismos internacionales de financiamiento busca fortalecer los movimientos que surgieron desde la segunda mitad de los noventa, después de la crisis mexicana, para resolver la subsistencia cotidiana, o si se trata de impulsar organizaciones funcionales al Estado, a sus programas o a las ONG para cumplimentar los proyectos trazados y promovidos por las fuentes de financiamiento internacional.

PERSPECTIVAS

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, imponen fuertes restricciones a la implementación de políticas que busquen un desarrollo económico con equidad, eficiencia y competitividad.

en Cutral Co (Neuquén) y General Mosconi (Salta), reclamando por el cierre de empresas ocasionado por las privatizaciones, en particular de la petrolera YPF. Sus acciones se centran en el corte de rutas y sus objetivos son la movilización política, las acciones solidarias con sus respectivas comunidades (comedores comunitarios, por ejemplo) y, en algunos casos, la demanda de subsidios para implementar pequeños emprendimientos colectivos.

⁷² La recuperación de la basura por los trabajadores informales (“cartoneros”, “cirujas” y “botelleros”) es una actividad de larga data que resurgió, se hizo visible y se expandió notablemente con la crisis, especialmente en Buenos Aires. Seleccionan papel, cartón, envases de plástico, vidrios, metales de la basura para venderlos a las fábricas. Estas empezaron a utilizar ampliamente los desechos reciclados porque la devaluación incrementó el costo de los insumos importados (como el papel) y así conseguían “insumos producidos localmente”. A la par de los cartoneros surgió una serie de actividades intermedias que compran estos insumos, en las que participan organizaciones cooperativas y solidarias, cuentapropistas, y “mafias”, asociadas a funcionarios corruptos, que hacen de la recolección de basura un nuevo negocio de explotación de los más débiles, de los que nada tienen. Se calcula que hay entre 70.000 y 100.000 cartoneros en el área metropolitana de Buenos Aires (De Riz et al., 2002, 74).

⁷³ Empleados de empresas en quiebra, en convocatoria de acreedores e incluso abandonadas por sus dueños (debido a la desindustrialización de los noventa en las áreas de producción textil, metalúrgica, plástica, frigorífica, panificación) que se agrupan para hacerlas funcionar mediante acuerdos de financiamiento con proveedores, clientes e incluso con el propio Estado.

⁷⁴ Los “clubes de trueque” se organizaron a modo de feria de productos de bajo precio característicos de la subsistencia de los sectores populares, utilizando en el intercambio “créditos” de trueque. El primer club surgió en 1995 en el Gran Buenos Aires. Su expansión fue notable: en 1996 había 1.000 socios y 320.000 en el 2000, localizados en 15 provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Con la implantación del “corralito” a finales de 2001 (suspensión de pagos por los bancos) estos clubes se expandieron tanto que las propias organizaciones desconocen el número de miembros (entre 3 y 6 millones de personas). Los participantes tienen que consumir y vender dentro de un mismo nodo y por eso se los llama “prosumidores” (productores y consumidores). Fueron muy frecuentes los casos en que se impulsó el pago de impuestos municipales con mercaderías (ganado, gallinas, semillas en el caso de pequeños productores rurales) o servicios (carpintería, plomería). De este modo, las actividades de estos clubes fueron conformando distintos emprendimientos asociativos durante los años noventa. Actualmente existe lo que se conoce como “crisis del trueque”, asociada a la dificultad de manejo por un crecimiento tan explosivo y a la “falsificación” de los créditos (ver De Riz et al. 2002, 64).

La falta de coordinación y organización territorial de las funciones del Estado junto con las rigideces e ilegitimidades del funcionamiento institucional impiden encarar un proceso de descentralización democratizador como el que aquí se postula. Sólo con acciones sostenidas en el ejercicio de una gestión pública que adopte y persiga la transparencia, la rendición de cuentas (y una sociedad civil que las exija) será posible remover los obstáculos institucionales que impiden desterrar la corrupción y la impunidad, condición *sine qua non* para una descentralización de la gestión democrática, equitativa y participativa.

En los hechos, los efectos de la descentralización son contrastantes y contradictorios. La combinación, a nivel subnacional, de menores recursos, mayor dependencia económica y mayor poder político dificulta hacer un balance que permita precisar el accionar político futuro en el ámbito local, más aún cuando se conjuga con manifestaciones de pobreza y vulnerabilidad social.

Aún más difícil en un ambiente de insatisfacción por los resultados de la democracia, donde el Estado no da respuestas eficaces a las necesidades de la población, que además es consciente de las prácticas prebendarias y de la preservación de los sistemas de privilegio. En este contexto prima la desconfianza ciudadana en 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.). También es significativa la desconfianza (supera el 50%) hacia otras organizaciones tradicionalmente mejor calificadas, como las pequeñas y medianas empresas, los medios de comunicación, la Iglesia e incluso las ONG (Portantiero et al., *ibíd.*, 28).

Además, Argentina ha comenzado a ser reconocida como el país de los nuevos pobres. Pobres a los que la larga crisis les quitó trabajo e ingresos, seguridad social, salud, educación, dignidad y libertad para decidir su futuro y ejercer sus derechos y obligaciones. Estos sectores mayoritarios (hoy el 40%), que en su mayoría son grupos vulnerables (niños, jóvenes y mujeres) muchos de los cuales sufren hambre, ¿están en condiciones de participar y de defender su futuro?, ¿están en condiciones de enfrentar a los grupos de poder, al gobierno, a las ONG, para los que han constituido su clientela, bien sea para la política o para conseguir financiamiento?

Por otro lado, se afirma que la Argentina tiene un reservorio de capital social, de capacidad de adaptación al cambio y de deliberación que se puso en evidencia en el momento en que la crisis se hizo manifiesta (De Riz et al., 2002, 60). Sosteniéndose que nuevos movimientos, nuevas formas de organización (con orígenes muy anteriores a la explosión de la crisis) conforman las bases que encauzarán (según se afirma) el futuro nacional hacia la convergencia de democracia y desarrollo.

A este respecto cabe preguntar: ¿es factible la convergencia entre democracia y desarrollo en países donde la mitad de la población está marginada y sus clases dirigentes absolutamente desprestigiadas? Esta convergencia es una condición necesaria para una

verdadera descentralización, que no es la que vino de la mano de la reforma del Estado, promovida y llevada a cabo bajo la hegemonía del modelo neoliberal y asociada al ajuste macroeconómico y demás reformas.

La descentralización de los años noventa no promovió el desarrollo nacional, la equidad social y una mayor y mejor democracia. Por el contrario, los resultados muestran una sociedad más inequitativa, más desigual, con mayor concentración del poder. Y en lo que se refiere a la descentralización de los noventa, el resultado es un peor sistema de educación y de salud, con ámbitos locales que padecen una desigualdad territorial, social y económica más profunda, porque la transferencia de funciones no fue acompañada por los recursos respectivos, afectados además por la desindustrialización, las privatizaciones y la desregulación del neoliberalismo hegemónico de esos años.

Esa descentralización se realizó en el marco de una institucionalidad destruida durante el menemismo pero debilitada desde mucho antes por la propia esencia antiinstitucional de los movimientos políticos argentinos. Guillermo O'Donnell (2002) sostiene que se trata de una “no institucionalidad”, un estilo de hacer política asociado a la “idea movimientista”, cuyos orígenes se remontan al radicalismo (irigoyenismo, alfonsinismo) y continúan con el peronismo: erigirse como fuerza que expresa por sí misma al conjunto de la sociedad, como “síntesis completa de la Nación”, una visión totalizadora que lleva a la exclusión y es intrínsecamente hostil al juego institucional.

La forma que asumió la reforma política en la Nación y en las provincias durante los años noventa es un ejemplo. El PJ (más allá de sus disidencias internas) se consolidó como fuerza política por antonomasia, sin oposición, sin recambio, controlando todos los resortes de poder. Y, un arma fundamental para ello, fue la posibilidad de reelección de todos los cargos políticos, impulsada en todas las provincias, como garantía para perpetuarse en el poder y asegurar la impunidad de todos los actos de gobierno. Otro instrumento fue la concentración del poder en el ejecutivo nacional y en los ejecutivos provinciales. Este fue un proceso largo y creciente, asociado a:

- Las reformas políticas que favorecieron la fragmentación de la representación parlamentaria (por ejemplo, al habilitar el cargo de tercer senador por la minoría o al conducir a la sobrerrepresentación política de algunas provincias).
- La prolongada gestación de la crisis, que justificó repetidamente la acumulación de los recursos legislativos y de decisión en manos del ejecutivo (poderes especiales, excepcionales, etc). Más aún, cuando el Congreso era inoperante –con partidos fragmentados y sin cohesión interna– y marchaba a la zaga de las decisiones presidenciales.

En el momento en que estalló la crisis, la carencia de institucionalidad, la fragmentación de los partidos, la inestabilidad política y la magnitud de la brecha social (entre los poderosos y los desposeídos, marginados y pobres) llegaron a ser tan agudas que la percepción general era que el país se estaba descomponiendo como Nación, ante un

cambio estructural no precisamente de la mano de la “descentralización de los noventa”, sino como “respuesta negativa y absolutamente opuesta” a dichas reformas. Se percibía que Argentina estaba al borde del abismo, un abismo que podía llevar a demandas de democratización o a una salida mesiánica autoritaria.

Esos no fueron los resultados; el temor ha disminuido aunque sigue palpitando en el imaginario colectivo. Porque si bien la economía creció, su crecimiento es frágil, atado al aumento de los precios internacionales de los bienes básicos, al devenir de la economía internacional. Y la desigualdad social persiste, mientras que los compromisos futuros de la deuda seguirán limitando la autonomía del gobierno, del actual y de los futuros.

También subsiste buena parte de los males de los noventa. Continúa la hegemonía del PJ y el presidencialismo tradicional, que actúa con decretos y funciones excepcionales. Y el PJ está dividido y sin un programa para el país. La oposición es débil y está fragmentada en innumerables partidos, casi ninguno de alcance nacional (excepto el PR, al borde de desaparecer en las últimas elecciones nacionales, cuando apenas alcanzó el 3% de los votos).

Pero también es cierto que quedó una experiencia impresa en la conciencia social: la ciudadanía sabe, porque lo vivió en los hechos, que tiene poder para limitar y condicionar el accionar de los gobiernos (y ahora también lo saben y lo temen los dirigentes). Esta fortaleza tiene el potencial para transformar la política, de modo que sirva para solucionar los problemas de la gente en vez de funcionar como mera manipulación para conseguir un poder omnímodo e impune.

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

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, [html://www.eumed.net/cursecon/libreria](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, 7ª 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*, 14ª 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.

Anexos

Infografía A1 (Incluirla)

Deuda pública de Argentina, 1971-2005

Antes, durante y después del default, hasta el canje finalizado el 3 de marzo de 2005

(Millones de dólares)

Fuente: *La Nación*, 4 de marzo de 2004, Nota: “Con una adhesión al canje del 76% la Argentina dejó atrás el default”.

Infografía A2 (Incluirla)

Deuda pública Argentina, 2001-2005

(Porcentaje del PIB y millones de dólares)

Fuente: *La Nación*, de marzo de 2004, Nota de Roberto Frenkel, “La deuda y el mercado de cambios”.

Cuadro A1
Comportamiento de la masa coparticipable, 1989-1998
(Millones de pesos convertibles)

Provincias	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Coparticipación federal (1)	4 855	4 684	6 757	8 714	8 928	9 124	8 980	9 196
Variación porcentual		-3,52%	44,26%	28,96%	2,46%	2,20%	-1,58%	2,41%
Tributarios provinciales	2 277	2 784	3 442	5 538	6 463	7 333	6 881	7 488
Variación porcentual		22,27%	23,64%	60,89%	16,70%	13,46%	-6,16%	8,82%
Regalías	625	589	461	540	547	578	645	792
Variación porcentual		-5,76%	-21,73%	17,14%	1,30%	5,67%	11,59%	22,79%
Total de recursos coparticipables	7 757	8 057	10 660	14 792	15 938	17 035	16 506	17 476
Variación porcentual		3,87%	32,31%	38,76%	7,75%	6,88%	-3,11%	5,88%
Transferencias municipios	1 217	1 313	1 788	2 426	3 013	3 075	2 880	3 102
Variación porcentual		7,89%	36,18%	35,68%	24,20%	2,06%	-6,34%	7,71%
Transferencias/Total recursos	15,69%	16,30%	16,77%	16,40%	18,90%	18,05%	17,45%	17,75%

Observaciones:

(1) No incluye coparticipación afectada a transferencias de servicios nacionales, ni retención para financiar a la D.G.I. en 1992, si s cláusula de garantía de los dos Pactos Federales a partir de 1992.

No incluye ATN, ni anticipos de coparticipación Federal, conceptos muy importantes durante los ejercicios 1989 y 1990.

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (1999) *10 años en la Relación Fiscal Nación, Provincias y M* 2.5., p. 55

Cuadro A2
Recursos provinciales, 1990-2000
(Miles de pesos)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total recursos provinciales ¹	8.595.238	11.547.225	15.786.965	21.650.791	23.197.695	22.253.925	24.150.298	26.808.884	28.321.142	27.130.9
Recursos de origen nacional a provincias	4.803.955	6.868.967	8.420.963	12.853.446	13.511.810	13.082.337	14.348.364	15.911.663	16.666.202	16.081.
% del total	55,9%	59,5%	53,3%	59,4%	58,2%	58,8%	59,4%	59,4%	58,8%	59,3
Recursos tributarios provinciales	3.791.283	4.678.258	7.366.002	8.797.345	9.685.885	9.171.588	9.801.934	\$10.897.220	\$11.654.940	11.049.8
% del total	44,1%	40,5%	46,7%	40,6%	41,8%	41,2%	40,6%	40,6%	41,2%	40,7

Observaciones: ¹ Incluye recursos de origen nacional a provincias y recursos tributarios provinciales

Fuente: Ministerio del Interior. Unidad de Información Provincial Integrada -PROVINFO- (2004). Información Económica.

http://www.mininterior.gov.ar/provinfo/bd_provinfo_2/index.asp

Cuadro A3 Gastos nacionales y provinciales consolidados, 1991-2000 (Miles de pesos)										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ²
Gastos Corrientes Nacionales totales ¹			40.197.300	45.569.600	47.299.900	48.396.900	55.098.900	56.814.200	59.010.100	59.501.500
Gastos Corrientes Provinciales consolidados para las 24 jurisdicciones en miles de pesos	13.997.008	19.815.569	23.476.836	25.032.587	25.197.013	25.481.073	27.630.213	29.665.471	29.878.465	35.799.896
Observaciones: ¹ Incluye los gastos en la administración nacional y las empresas del Estado. ² Este dato corresponde a la fuente número 3 de este cuadro. Los restantes valores, en cambio, fueron obtenidos de la fuente número 2. Fuente: 1. Ministerio de Economía; Secretaría de Hacienda; Oficina Nacional de Presupuesto. (2004) Ejecuciones Presupuestarias Provisorias del Sector Público, no financiero -base caja- http://www.mecon.gov.ar/onp/html/index.html 2. Universidad Nacional de La Plata; Facultad de Ciencias Económicas; Departamento de Economía (2004) Variables Regionales de Argentina. Presupuestos Provinciales http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/dbregional/inicio.htm 3. Ministerio del Interior. Unidad de Información Provincial Integrada –PROVINFO- (2004). Información Económica. http://www.mininterior.gov.ar/provinfo/bd_provinfo_2/index.asp										

Gráfica A1 **(Incluir la gráfica)**
Evolución trimestral del PIB, 1993-2004
(Precios constantes de 1993)

Fuente: INDEC, <http://www.indec.mecon.ar/default.htm>