



Observatorio Social
Comprender mejor para hacer mejor

CUADERNILLOS DE OBSERVATORIO SOCIAL

NÚMERO 9

“APUNTES SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA REPÚBLICA ARGENTINA”

GABRIELA V. AGOSTO

NOVIEMBRE 2008

Apuntes sobre el proceso de descentralización en la República Argentina

Gabriela Agosto¹

En estas líneas se intenta presentar, de manera esquemática, ciertos aspectos relevantes del proceso de descentralización desarrollado en la República Argentina desde una perspectiva que incluya el rol de las políticas sociales en el proceso. La hipótesis que guía el trabajo sostiene que el proceso de descentralización en la Argentina es el resultado de agendas de gobierno circunstanciales y no constituye en sí mismo una política de Estado consensuada entre los actores claves del sistema político.

Con vista a esto, el trabajo se estructurará en tres momentos: en primer lugar se plantearán algunos aspectos teóricos conceptuales del proceso de descentralización; a continuación, se intentará situar al país en aquellos aspectos teóricos del concepto descrito que hubieran impactado en el proceso de *aggiornamento* de la administración pública que se inicia en la década de 1990 y continúa en la actualidad; finalmente esbozaremos algunas ideas sobre el camino recorrido y los desafíos a conquistar.

I) Hacia un concepto de descentralización

La descentralización como propuesta democratizadora tiene una larga trayectoria tanto en el ámbito del pensamiento económico como político.

Desde la corriente económica, la descentralización cuenta con defensores en el pensamiento mercantil más conservador en la medida en que es asimilada a la idea de mercado. Así también, la teoría organizacional contemporánea postula estructuras horizontalizadas y cooperativas de gestión en lugar de estructuras jerarquizadas.²

En la esfera del pensamiento político, el liberalismo de Alexis de Tocqueville - quien sostenía la existencia de una estrecha relación entre las autonomías locales, las libertades individuales y la capacidad de cambio de una sociedad- enaltece, en reiteradas oportunidades, las virtudes del gobierno local en lo que respecta a la participación ciudadana en los asuntos públicos. Por otra parte, la tradición socialdemócrata, como es el caso de Suecia o Alemania, también dio un notable impulso a la descentralización de los servicios del Estado de Bienestar; mientras que en las ideologías socialistas, la descentralización vinculada a la autogestión comunal y a la unidad de producción, conformaron propuestas de larga trayectoria, sobre todo en el marco de la crítica al modelo soviético.

¹ Socióloga / UBA, Directora Ejecutiva del Observatorio Social, miembro de la Comisión Directiva de la Asociación Argentina de Políticas Sociales y de la Cátedra UNESCO sobre las manifestaciones actuales de la cuestión social.

² Claramunt, Adela. Descentralización y participación. Posibilidades y límites. En la Revista de Trabajo social año XV, número 21, Uruguay 2001.

Ahora bien, aunque la idea de descentralización desde sus diversas perspectivas hunde sus raíces en la historia ya sea desde una perspectiva económica-organizacional, política-administrativa, democrática-participativa o simplemente como una tendencia cultural de autogestión, es en el siglo pasado que comienza a utilizarse como baluarte de la reforma de la administración pública.

En lo que concierne a América Latina y el Caribe, es hacia finales de la década de 1970 y principio de la década de 1980, con el retorno de los regímenes democráticos, que se produjeron los mayores reclamos de transparencia y participación ciudadana en la gestión pública; junto con la búsqueda de la eficiencia en la implementación de las políticas estatales. Estos procesos, han tenido características y alcances muy diferentes de acuerdo a la idiosincrasia de cada país, pero básicamente ponen en primer plano la eficacia y legitimidad de la intervención estatal en las agendas de los gobiernos.

Propiciado por los organismos internacionales durante la década de los noventa, especialmente a través del denominado Consenso de Washington, la descentralización pasó a considerarse como un medio para facilitar y articular los procesos que involucraran a instituciones públicas y privadas, a través de la gestión de los gobiernos locales. Asimismo, se enfatizó el hecho que descentralizar haría posibles formas de control ciudadano sobre los actos de gobierno al permitir formas de empoderamiento de la población mediante el acceso a la información, la inclusión, la participación, la responsabilización o rendición de cuentas y el incentivo a la capacidad local de organización.

Asimismo, en la lógica del Consenso de Washington, la descentralización aparece también como un instrumento de ordenamiento de las cuentas públicas. Busca coadyuvar al superávit fiscal primario del Estado central mediante transferencias de funciones y responsabilidades a unidades político-territoriales subnacionales: provincias, departamentos, municipios, u otras. Descentralización implica, en este aspecto, reducción de las erogaciones fiscales del Estado nacional o central.

De esta forma, en muchos países de la región se impusieron reformas que implicaron un replanteo del papel del Estado, el mercado y los actores sociales emergentes. En el caso particular de los países procedentes de experiencias autoritarias, la descentralización ocupó un lugar privilegiado como aspecto esencial de la democratización.

Siguiendo esta lógica, la descentralización de las políticas públicas puede ser encarada desde tres niveles análogos:

- **Descentralización administrativa:** se refiere al conjunto de reformas que transfieren la administración y provisión de servicios sociales desde niveles altos de gobierno a otros más bajos. En otras palabras, se trata de una descentralización del gasto social en manos de un nivel superior de gobierno a niveles más cercanos a los destinatarios de ese servicio social. Dentro de la descentralización administrativa se encuentran las transferencias de los servicios sociales tales como educación, salud, programas alimentarios y de vivienda.

- **Descentralización fiscal:** es el conjunto de medidas tendientes a aumentar los recursos fiscales disponibles en los niveles subnacionales de gobierno. Esto puede hacerse aumentando la proporción de transferencias de niveles altos de gobierno a otros más bajos, acrecentando la capacidad de recolección de ingresos de los niveles subnacionales -ya sea por mayor autonomía para fijar sus bases y tasas impositivas o para contraer deuda- o delegando, a los gobiernos subnacionales, impuestos que eran previamente nacionales.
- **Descentralización política:** es un conjunto de medidas de reforma de los sistemas electorales o constitucionales que devuelve capacidades y autonomía electoral o política a los niveles o actores políticos subnacionales.

Habiendo esbozado el desarrollo histórico y conceptual a los fines de este trabajo, nos inclinamos por caracterizar a la descentralización como el proceso conformado por el conjunto de políticas públicas que transfieren recursos, responsabilidades o autoridad del nivel nacional (o nivel superior de gobierno) hacia los niveles subnacionales (o inferiores de gobierno).³

Para referirnos a la descentralización, es necesario pensarla como un proceso que procura distribuir territorialmente el poder transfiriendo competencias decisorias, y la titularidad de ellas, desde el gobierno nacional hacia los gobiernos locales. Este proceso supone la creación de un ente distinto de aquel desde el cual se transfiere la capacidad decisoria y de recursos, otorgando a los niveles subnacionales una personalidad jurídica propia y la capacidad de tomar decisiones que pueden o no ser revocadas por el nivel central. Así expresado, se diferencia claramente de la desconcentración de funciones, en la cual los niveles subnacionales no son más que meros ejecutores de las decisiones del nivel central. Este último concepto, sin embargo, no fue tan delimitado en lo concerniente a América Latina, ya que algunas políticas que en un principio fueron planteadas como parte de un proceso de descentralización terminaron formando parte de una desconcentración funcional.

En términos de Tulia Falletti, en el proceso de descentralización, las relaciones intergubernamentales se ubican en algún punto del continuo que va de una situación de autonomía absoluta del gobierno central respecto de los niveles subnacionales de gobierno, a otra de autonomía absoluta de los gobiernos subnacionales respecto del poder central.

En la práctica, encontramos, en un extremo, gobiernos subnacionales que son meros representantes del centro en la periferia y no desempeñan más funciones que la aplicación de las directivas que define ese nivel de gobierno y, en el otro extremo, una confederación de Estados en la que de existir un órgano supra-estatal, éste no es más que una instancia para la coordinación y colaboración entre Estados miembros absolutamente soberanos e independientes. En el primer caso la definición de las políticas está en manos del gobierno central y en el segundo caso son los estados subnacionales los que definen sus propias políticas.

³ Tulia G. Falletti. *Federalismo y descentralización en Argentina*, en Descentralización, Políticas Sociales y participación democrática en Argentina, IIED – Woodrow Wilson International Center for Scholars. 2004.

II) Características del proceso de descentralización en la República Argentina. El gobierno municipal.

Es preciso examinar la peculiaridad de cada país y su marco constitucional y legal para entender las causas del fenómeno como hoy lo conocemos.

En la Argentina, el proceso de descentralización estuvo directamente influenciado por las características político-institucionales que rigen al país. En la Confederación Argentina las provincias preexisten a la Nación, entendiendo esto como el hecho de que el Estado Nacional solo posee las atribuciones que las provincias deleguen de manera explícita. A pesar de ser planteada desde su constitución como un Estado Federal, articulado en tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), el país experimentó a lo largo de la mayor parte de su historia, la presencia de un gobierno centralista.

El artículo primero de la Constitución Nacional Argentina (CN) establece que *“La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal”*. Como república, la Constitución establece, entre otras características, una clara división de poderes entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Como forma de Estado, se establece un federalismo, en el cual coexisten el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

De esta manera, el país resulta conformado por 23 provincias, adicionándole a dicho número la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La división territorial y administrativa interna de cada provincia argentina se basa en la figura del municipio.

La subdivisión del territorio nacional arroja un resultado 2.171 municipios.⁴ De los mismos, 1.031 son entidades gubernamentales que no están técnicamente definidas como municipalidades sino como comunas, comisiones vecinales, juntas de gobierno o comisiones.

En este marco, la reforma constitucional del año 1994, acordada entre los dos principales partidos políticos (la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista), pareció encaminarse hacia el afianzamiento de la forma de Estado federal, contribuyendo al proceso de descentralización administrativa recientemente iniciado en dicha década. Se incorpora, entre otros temas, el principio de autonomía municipal, expresamente contemplado en el nuevo artículo 123 de la CN: *“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”*. Si bien los municipios tienen la condición de *autónomos*, reconocida por la misma CN según se señala en el artículo citado, los esquemas varían ampliamente de provincia a provincia, ya que todavía existen provincias que no han modificado el capítulo municipal de sus respectivas Constituciones.

⁴ El número de municipios varía dependiendo de la fuente de consulta.

Este concepto plantea al municipio como una sociedad que se autogobierna, limitada por los márgenes que impone la pertenencia a una comunidad mayor y a una estructura jurídico-institucional que la regula. Así, la sociedad local se encuentra en condiciones jurídicas y políticas para delinear su propio proyecto de desarrollo en el marco de uno nacional.

De esta manera, la Carta Magna otorga a las provincias la potestad de regular el funcionamiento de los gobiernos locales. Cada provincia establece un régimen para aquellos en su Constitución y en una Ley Orgánica que rige para los municipios que no estén habilitados para dictarse una Carta Orgánica propia o que estando habilitados aún no la posean. La heterogeneidad resultante de dicha normativa derivó en que los gobiernos locales, sobre todo en el caso de aquellos municipios que cumplieran ciertas condiciones - generalmente vinculadas a la cantidad de habitantes-, pudieran llamar a una Convención para el dictado de una Carta Orgánica, que luego sea aprobada por la Legislatura Provincial de acuerdo con lo establecido en la Constitución Provincial.

Tabla N° 1: Autonomía Municipal en base a las Constituciones Provinciales.

Autonomía institucional	Provincias
SI	Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tierra del Fuego
NO	Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Santa Fe, Santa Cruz, Tucumán.

Fuente: Smulovitz, Catalina y Clemente, Adriana. Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en La Argentina. (WWC / UTDT / IIED-AL)

Aportando a su categorización, Alejandro Villar⁵ desarrolla una clasificación de los municipios en base a diferentes variables. La primera de ellas se refiere a la base territorial. Por un lado encontramos el sistema de municipio “condado”⁶, que incluye áreas urbanas y rurales, de manera que todo el territorio provincial quede comprendido dentro de gobiernos locales. Esto ocurre en las provincias de Buenos Aires y Mendoza, por ejemplo. Por otra parte, encontramos el sistema de “ejido urbano”, que hace coincidir los límites del municipio con los de la construcción urbana. Dentro de este sistema se suele adicionar un área rural, que subsiste incluida en la órbita municipal. Una segunda variable clasificatoria es la capacidad de gestión.

Generalmente, los municipios han ido replicando la estructura burocrática de la provincia a la cual pertenecen, y con ello, han heredado los conocidos problemas de las organizaciones estatales: lentitud, ineficiencia, recursos humanos desestimulados y desprestigiados; a lo que se suma la escasez crónica de cuadros técnicos y de información actualizada, pertinente y confiable para la toma de decisiones. Otra de las debilidades de los municipios está

⁵ Villar, Alejandro. *El desarrollo local y las políticas públicas*. En Políticas Municipales para el desarrollo económico social. FLACSO. 2007.

⁶ También denominado: sistema de partido, departamento o distrito.

vinculada con la escasez de recursos económicos, los cuales provienen solamente del cobro de tasas⁷. Vale adicionar también una pobre capacidad recaudadora y sistemas de coparticipación que concentran el gasto en el nivel provincial. Siguiendo con el análisis, Villar señala que la situación es aún más grave cuando se analiza la composición del gasto municipal. El peso de los gastos corrientes, particularmente los de personal, absorben más de la mitad del gasto agregado de los gobiernos locales. Esta situación limita una vez más, la capacidad real de los municipios para implementar proyectos de desarrollo local.

Finalmente, el tamaño y demás características de los municipios con relación a la descentralización adquieren relevancia cuando se analiza la relación entre la complejidad burocrática y la capacidad del Estado, por un lado y la proximidad de la sociedad civil por el otro.

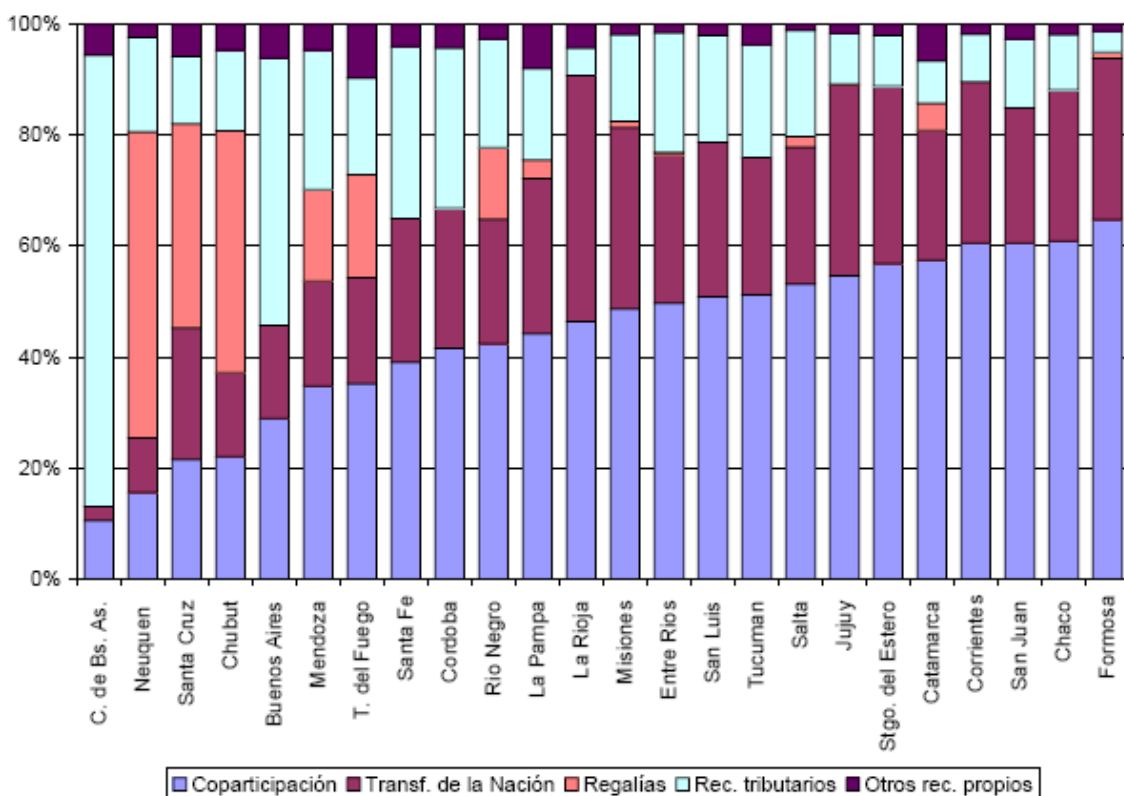
En este marco, y bajo la forma federal de Estado, es que se planteó en la Argentina el sistema de coparticipación federal de recursos. La relación entre el gobierno central y las provincias se desarrolló -fundamentalmente a partir del año 1935- por intermedio de la distribución de recursos tributarios, siendo escasos, por otro lado, los esfuerzos de coordinación en los restantes componentes del sector público (gasto y endeudamiento de las diferentes jurisdicciones).

Con respecto a los recursos tributarios, originalmente la Nación concentró los derechos de importación y exportación y los impuestos indirectos, además de los ingresos por la venta y locación de tierras públicas, la renta de correos y los empréstitos. Con las reformas fiscales introducidas a partir del año 1932 la Nación absorbió también los impuestos directos, que constitucionalmente eran provinciales, y le coparticipó a las provincias parte de lo recaudado. Por esta vía se fue generando una enorme dependencia de las provincias con relación al tesoro nacional, siendo este un ámbito de enfrentamiento político permanente.

Lo cierto es que en la actualidad las provincias de mayor desarrollo (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) atienden sus presupuestos locales en un cincuenta por ciento con recursos propios y en el otro cincuenta por ciento con los provenientes del Tesoro Nacional por la vía de la coparticipación, mientras que las de menor desarrollo apenas recaudan en sede local el diez o quince por ciento de sus erogaciones, y dependen en un ochenta y cinco o noventa por ciento de la coparticipación federal u otras asignaciones del Gobierno Nacional.

Gráfico N°2 : Estructura de Ingresos Provinciales en el año 2004

⁷ Retribución por una prestación brindada por el municipio. Los municipios no se encuentran facultados para realizar el cobro de impuestos.



Fuente: Cetrángolo. CEPAL. 2006.

El régimen que legaliza dicho sistema está basado en la CN y en una ley sancionada en el año 1988 que establece el régimen de coparticipación vigente en la actualidad con la finalidad de coordinar los ingresos entre el gobierno federal y de las provincias. Esta ley preveía una reforma que nunca llegó a realizarse, y actualmente el sistema funciona mediante acuerdos transitorios entre la Nación y las provincias.

El procedimiento para la determinación del monto a ser coparticipado y la proporción a distribuir a cada provincia se cumplimenta en tres grandes pasos. En primer lugar, se determina cuál será la masa coparticipable de recursos, es decir, el monto de recursos de origen nacional sobre el cual las provincias tendrán derechos. En segundo lugar, se distribuye la masa participable (distribución primaria) entre las provincias y el gobierno de la nación (el gobierno federal retiene el 42 por ciento de los ingresos de los impuestos, mientras que el 57 por ciento es distribuido entre las provincias). En tercer lugar, se realiza una distribución secundaria de los recursos entre todas las provincias a partir de negociaciones políticas, muchas veces poco transparentes y poco objetivas. Esta última característica determina que el sistema sea conocido comúnmente con la expresión de “laberinto de la coparticipación” (Tommasi, 2002).

Según Oscar Cetrángolo⁸, estas características de la descentralización en la Argentina responden a dos problemas estructurales que constituyen una seria debilidad al funcionamiento del federalismo en el país. Se refiere el autor, en primer lugar, al carente financiamiento de políticas sociales compensatorias centradas en la atención de la población con necesidades básicas. Este tipo de

⁸ Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo. Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, institucionales y conflictos persistentes. CEPAL. 2004.

políticas, que deberían trabajarse en la corrección de las deficiencias existentes en el proceso de descentralización del gasto social, en especial en lo referente al sistema educativo y de salud, han sido desamparadas por parte del gobierno nacional. Quizás por centrar la atención en las urgencias fiscales, el mismo terminó desentendiéndose de las políticas de compensación y coordinación del gasto social en los diferentes niveles de gobierno, lo cual redundó negativamente sobre la equidad.

Continuando con el análisis, Cetrángolo señala la importancia de poner atención sobre los desequilibrios productivos regionales. La gran brecha de desarrollo existente entre las provincias argentinas impide pensar la coparticipación fiscal como solución a los problemas de incentivos. Ejemplificando, en nuestro país la relación entre el producto de la región más rica alcanza a ser 8,6 veces mayor que el de la región más pobre. Con estos datos, es difícil pensar que las provincias menos desarrolladas de nuestro país puedan asegurar una provisión de bienes públicos similar a la que prestan las regiones más desarrolladas sino es con una asistencia directa de la Nación.

III) La descentralización de la década de 1990 en la Argentina. Descentralización administrativa, fiscal y política.

El marco constitucional argentino no es muy preciso en lo que se refiere a las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno, lo cual permitió distintos procesos de reasignación de funciones durante las últimas décadas. Los mismos, no siempre ordenados y transparentes, han hecho más compleja la relación Nación – provincias - municipios.⁹

Los procesos de descentralización comenzaron a desarrollarse entre los años '50s y '60s. Posteriormente, en la década de los '70s, en plena dictadura militar, se retoma el intento de descentralización de los servicios sociales de educación y salud que se cristalizan en el año 1978 cuando el Poder Ejecutivo Nacional transfiere a las provincias los establecimientos de enseñanza preprimaria y primaria que estaban en manos de la Nación.

No obstante, no fue hasta principios de los noventa, que la idea de descentralización de responsabilidades y funciones desde el gobierno central hacia las provincias y municipios se transformó en un proceso sistemático de reformas en la Argentina, en consonancia con propuestas análogas en diferentes partes del mundo. Hasta ese momento, los municipios habían limitado sus funciones a un papel meramente administrativo, que proveía de los servicios básicos de la vida local (recolección de residuos, alumbrado y barrido).

Las reformas efectuadas durante dicho período incluyeron privatizaciones de empresas públicas, de bancos estatales y provinciales; descentralización de funciones; desregulación de servicios, tasas e impuestos, y capitalización o privatización del sistema de jubilaciones y pensiones.

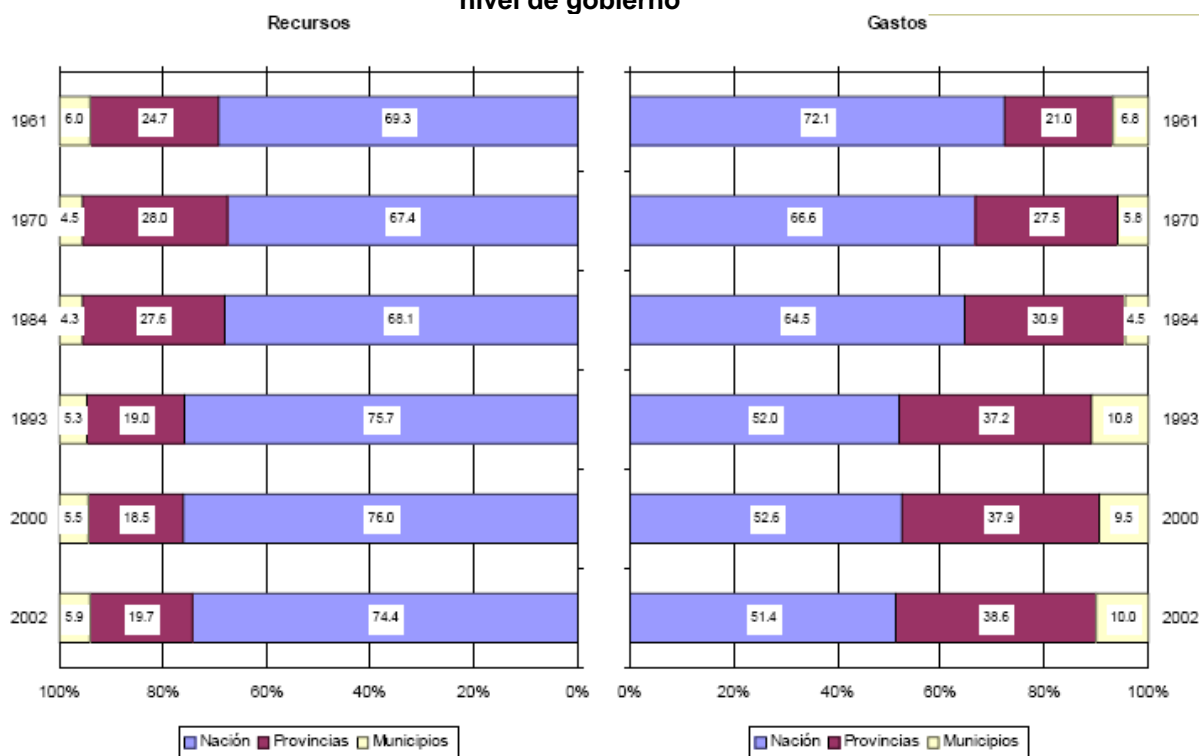
De esta manera, desde la primera gestión de gobierno de Carlos Saúl Menem, el proceso descentralizador formó parte de las reformas que planearon

⁹ Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo. *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Buenos Aires. 2004.

modificar 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 sociedad. Empero, dichos objetivos no se reflejaron en una planificación adecuada del proceso descentralizador.

El gobierno nacional, persiguiendo como principal objetivo la disminución del gasto a través de un severo ajuste fiscal, percibió en el sistema de coparticipación, la oportunidad para desplazar hacia las provincias un conjunto amplio de responsabilidades y funciones, especialmente en materia de educación y salud. Sin corresponder dicha transferencia con un proceso gradual de descentralización planificada, la misma se planteó como una descompresión de funciones.

Gráfico N°3: Estructura % de recursos (tributarios y no tributarios) y erogaciones por nivel de gobierno



Fuente: Cetrángolo. CEPAL. 2006.

En materia de **descentralización administrativa**, durante la primera presidencia del gobierno de Carlos Menem tuvo lugar la entonces denominada “Primera fase de la reforma del Estado” (1989-1996).

Se sancionaron las leyes de Reforma del Estado (23.696/89) y de Emergencia Económica (23.697/89) y se dictaron decretos complementarios que programaban la reducción de la intervención estatal a través de la privatización de las empresas y servicios públicos y la apertura, liberalización y desregulación de la economía, además de la supresión de subsidios y subvenciones a los regímenes de promoción industrial.

Estas medidas generaron la transferencia de servicios hacia los niveles subnacionales, reduciendo el aparato estatal central y expandiendo simultáneamente la responsabilidad del mercado y la sociedad civil en la satisfacción de necesidades sociales. Con motivo de esa desvinculación del Estado central de áreas típicas de intervención social, los gobiernos

provinciales y los municipios tuvieron que asumir un papel mucho más relevante en el vínculo Estado - ciudadanía. Entre las nuevas competencias, vale remarcar aquellas en materia de educación, salud, empleo, vivienda, planificación urbana y desarrollo económico.

En materia de descentralización de los servicios educativos, se dictó la Ley 24.049 del 6 de diciembre del año 1991 la cual transfiere a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires la administración de todas las escuelas nacionales secundarias y para adultos y la supervisión de las escuelas privadas. Esta ley no prevé la transferencia de recursos específicos para sostener dichos servicios, sino que estos dependen directamente del aumento general de los fondos coparticipables.

Según bases estadísticas del año 1994, de un total de 25.646 establecimientos de educación de nivel básico, un 93.7 por ciento ya estaba en manos de las provincias, un 4.7 por ciento de los municipios y solo el 0.3 por ciento conservaba del Estado federal. En el nivel medio, la situación es muy parecida: el 88.5 por ciento de los establecimientos pertenecía a las provincias, el 8.4% a los municipios y solamente el 1.8 por ciento a la Nación.¹⁰

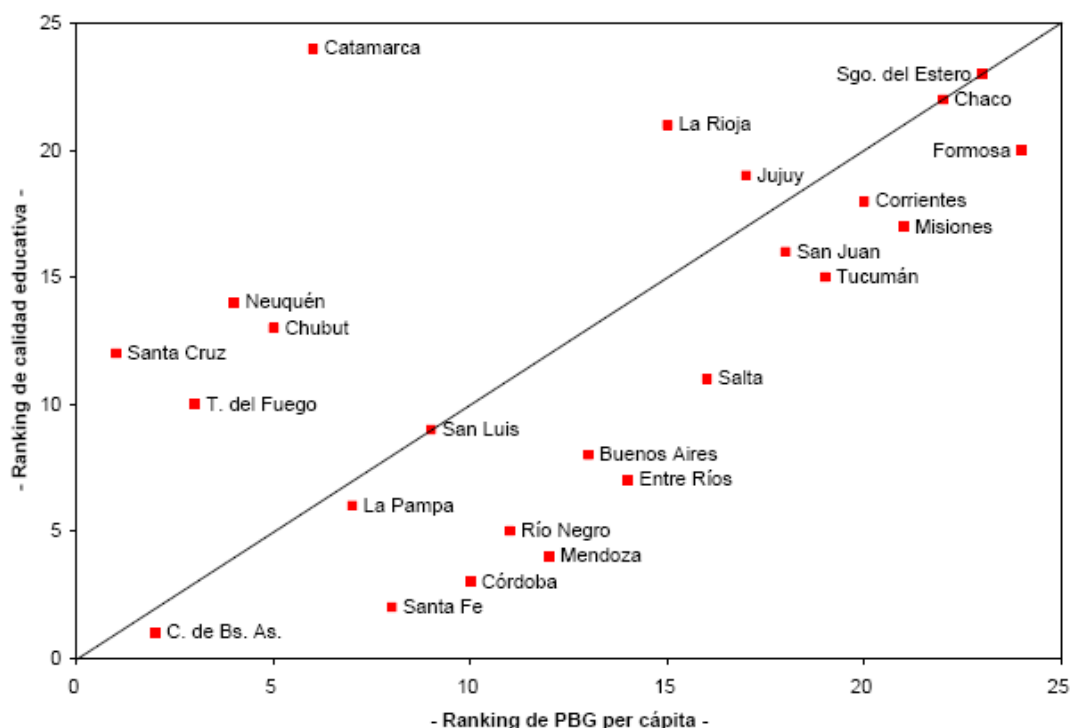
En cuanto al traslado de competencias en materia de salud, el gobierno nacional se reservó el diseño de las políticas públicas a nivel central y otorgó a los gobiernos provinciales las atribuciones de gestores del sistema. De esta forma, se generó una descentralización en la administración cotidiana de los hospitales contribuyendo a la autonomía de dichas instituciones. Cabe destacar que dicho proceso derivó en importantes diferencias de acuerdo a las situaciones particulares de cada unidad hospitalaria, fomentando un progresivo aumento del grado de inequidad entre los territorios.

Por otro lado, tanto el ámbito educativo como el de salud, poco se hizo en materia de control de estas nuevas competencias locales. Las descentralizaciones administrativas se realizaron sin una adecuada planificación de evaluación y monitoreo. Decididamente, la provisión y calidad de las mismas tenderá a resultar excesivamente dependiente de la disponibilidad de recursos económicos y fiscales de las diferentes jurisdicciones.¹¹

Gráfico N°4 : Ranking de calidad educativa y PBG per cápita.

¹⁰ Vilas, Carlos M. *Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990*. Dirección de Estudios e Información. Instituto Nacional de la Administración Pública. 2003

¹¹ Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo. *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Buenos Aires. 2004.



Fuente: Cetrángolo. *Determinantes sociales de la Salud*. CEPAL. 2006.

El materia de vivienda y planificación urbana, la planificación de la ciudad fue subordinada a la planificación estratégica, colocando en el centro de la misma a la comunidad local, la cual reemplazará al profesional como actor central del proceso. En relación a la función de regulación de la ciudad y el mercado, las transformaciones más relevantes fueron la incorporación de la audiencia pública para decidir sobre ciertas habilitaciones y la creación de la figura del defensor del consumidor.

En lo referente a la función social que cumple el municipio, se supera el importante rol asistencialista tradicional para generar un ámbito de mayor desenvolvimiento de las políticas ligadas al desarrollo social, de manera de plantear una solución más integral al problema de la pobreza y potenciar las capacidades locales. Al respecto, la metodología de trabajo varió en cada municipio, ya que se incluye la participación de los beneficiarios y la articulación con las organizaciones de la sociedad civil, particularmente las ONGs.

En la función administrativa propiamente dicha, se incorporaron nuevas técnicas de gestión aspirando a producir un cambio positivo en términos de eficiencia y eficacia, reduciendo los niveles burocráticos y mejorando la atención al ciudadano. Sin embargo, son pocos los casos en los que se puede hablar cabalmente de una reforma administrativa.¹²

En términos de **descentralización fiscal**, el panorama predominante fue el de una relativamente avanzada descentralización del gasto, especialmente en el terreno de la política y los servicios sociales, junto con la persistencia de una marcada centralización de los ingresos. Escuelas, hospitales y programas alimentarios que hasta el año 1991 habían sido financiados y administrados por

¹² Villar, Alejandro. *El desarrollo local y las políticas públicas*. En Políticas Municipales para el desarrollo económico social. FLACSO. 2007.

el gobierno federal pasaron a manos de las provincias, que debieron financiarlos con recursos propios. Es decir, la descentralización administrativa no estuvo acompañada de nuevos recursos más allá del sistema de coparticipación federal existente que se entiende es indeficiente al no compensar los desequilibrios productivos regionales y las consecuentes inequidades del gasto social entre las regiones más pobres y las más ricas.

Es así que este proceso, caracterizado por una escasa coordinación desde el nivel nacional, derramó en un abanico de respuestas locales con motivo de adaptarse al mismo. Consecuentemente se negociaron y firmaron, en diversas oportunidades, pactos o acuerdos destinados a hacer frente a las múltiples dificultades que debieron enfrentar las provincias, desde el financiamiento del sistema previsional hasta la renegociación de la deuda. Todos ellos involucraron acuerdos entre los poderes ejecutivos que modificaron la distribución de fondos que había establecido la ley de coparticipación.

Con el trascurso del tiempo, el gobierno nacional acabó concentrando sus erogaciones, progresivamente, en los ámbitos de la previsión social, la salud para la tercera edad y los servicios de la deuda. Las provincias, por su parte, en educación y salud; los municipios en diferentes servicios urbanos.

Cuadro N° 5: Potestades funcionales de los niveles de gobierno

Funciones	Niveles de Gobierno con Potestades Funcionales		
	Nacional	Provincial	Municipal
Defensa	X		
Relaciones Exteriores	X		
Regulación del Comercio Exterior, Correo, Telecomunicaciones y Servicios Públicos	X		
Justicia Federal	X		
Rutas Nacionales	X		
Educación Básica	X	X	X
Educación Polimodal	X	X	X
Educación Superior no Universitaria (Técnica y Formación Docente)	X	X	X
Educación Superior Universitaria	X		
Previsión Social	X	X	X
Salud	X	X	X
Infraestructura Regional y Desarrollo Económico	X	X	
Vivienda	X	X	
Rutas Provinciales	X	X	
Justicia Civil y Comercial	X	X	
Protección Social	X	X	X
Saneamiento		X	X
Defensa Civil		X	X
Vialidad Urbana			X
Aseo Urbano			X
Alumbrado Público			X
Drenajes			X
Áreas Verdes			X
Ordenamiento Urbano			X

Fuente: Cetrángolo. CEPAL. 2006.

En referencia a la **descentralización política**, las reformas efectuadas a la Constitución Nacional devolvieron a las provincias la autonomía para decidir sobre determinadas áreas, especialmente en materia de organización territorial interna.

Por otra parte, luego de la crisis del 2001, los gobernadores obtuvieron mayor relevancia en la política argentina, personificando figuras claves que podrían contribuir o atentar contra la gobernabilidad, estabilidad económica e institucionalidad política. Este hecho se explica en la contribución directa de los gobiernos provinciales a la salida de la crisis y en el sostenimiento del orden institucional, incluso manteniendo los mismos recursos. Esto logró legitimarlos y visibilizarlos como actores sumamente relevantes del proceso político.

El día 27 de febrero del año 2002, luego de la salida de la convertibilidad, el gobierno nacional culminó una nueva negociación con los gobiernos subnacionales tendiente a sentar los nuevos parámetros en materia de transferencias de recursos a las provincias, meta de déficit y renegociación de la deuda. La firma de este acuerdo le permitió a las provincias mejorar su posición fiscal relativa por dos motivos: primero, se retornó al régimen anterior al Compromiso Federal del año 1999 de distribuciones automáticas y por coeficiente, contemplando el contexto de crecimiento del nivel de precios (en 2002) y del producto (en 2003) y, segundo, se gestionó un menor pago de servicios producto del canje de deuda y se estableció el límite del 15% en lo que respecta a la afectación de la coparticipación para el pago de servicios de deuda.

Por otro lado, aunque los gobernadores adquirieron mayor peso a nivel político y mayor legitimidad, los hechos indican que el cambio no se reflejó en avances directos en materia de descentralización política.

IV) Descentralización en materia de políticas sociales. Plan Jefes y Jefas de Hogar.

En relación a las políticas sociales específicamente, el proceso de descentralización de las mismas actúa como una herramienta que patrocina una elaboración más precisa del diagnóstico de estado de situación de los ciudadanos en lo concerniente a las necesidades básicas, aportando una mayor capacidad para identificar demandas y carencias en la población y permitiendo, consecuentemente, diseñar políticas más congruentes con cada contexto socio-cultural.

Ante la necesidad del Estado central de generar intervenciones adecuadas a las divergencias sociales, es que surge la necesidad de focalizar territorialmente los programas aplicando cierto grado de descentralización y participación.

En este marco, tanto la focalización como la descentralización constituyeron estrategias de apoyo a los programas de reforma del Estado y la economía, pero especialmente, a los programas sociales.

La política social de carácter nacional se nutre del diagnóstico local que obtiene de esta focalización de demandas y necesidades concretas de cada jurisdicción para diseñar los planes y programas que mejor las contemplen y puede, luego, descentralizar su aplicación. Este tipo de programas fueron una iniciativa promovida por los organismos de cooperación internacional como una medida tendiente a mejorar el bienestar en la Argentina.

Los municipios fueron los principales encargados de su implementación; y aquellos que lo hicieron, tuvieron la posibilidad de incrementar sus presupuestos en el área social y desarrollar capacidades de gestión participativa de carácter innovador a nivel local y alternativo a los esquemas tradicionales asistencialistas¹³.

Estas nuevas estrategias obligaron a tomar en consideración la demanda de participación de la ciudadanía en la formulación, gestión y control de políticas, como así también la articulación de los diversos actores sociales involucrados, tomando el nivel local como el lugar privilegiado para el diseño y gestión de políticas acordes con la problemática social.

En la Argentina, la crisis del año 2001, generó una situación de tensión política e institucional que requería medidas de emergencia para sobrellevar las circunstancias. El colapso del Plan de Convertibilidad, el congelamiento de los depósitos bancarios, el incumplimiento de los pagos de la deuda externa, la caída del PIB y la inflación, sumados a una situación de vulnerabilidad institucional, descrédito a las instituciones e inseguridad ciudadana, enunciaron las condiciones de la nueva gestión de gobierno.

La situación era crítica y consecuentemente la amenaza de violencia y de ruptura institucional definió la necesidad de declarar el Estado de Emergencia Pública, según lo dispuesto por la Constitución Nacional en su artículo 76. En este contexto, se llevó a cabo la implementación del Programa Jefes y Jefas de Hogar (PJJH), que buscó asistir mediante una ayuda económica directa a los jefes de hogar desocupados. Este programa se estableció a través del Decreto N° 565/02 del Poder Ejecutivo Nacional y de la normativa complementaria que reglamentó su ejecución, elaborada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

El PJJH establecía una modalidad de implementación descentralizada otorgando a los gobiernos locales -municipios y comunas- un rol relevante en la administración de proyectos y beneficiarios, así como la responsabilidad de asegurar la accesibilidad al programa, la transparencia en la ejecución y la adecuada focalización. El ámbito local se constituye así en el ámbito donde la política vinculada a las relaciones directas entre gobernantes y gobernados, a la adecuación de los recursos a demandas heterogéneas, a la aplicación adecuada de programas focalizados sobre los grupos más vulnerables, se desarrolla.

A continuación, el Decreto Nacional Nro.165 promulgado por el Ejecutivo puso en vigencia el Derecho Familiar de Inclusión Social. Este derecho redefinió los alcances del programa destinado a los jefes y las jefas de hogar desocupados y lo convirtió en un programa masivo, con más de un millón y medio de beneficiarios directos, que percibirían una prestación de 150 pesos mensuales. Este monto fue fijado apenas por debajo del salario mínimo para trabajadores no calificados de tiempo completo (\$200 / 70 dólares).

¹³ Smulovitz, Catalina y Clemente, Adriana. *Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina*, en Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina, IIED – Woodrow Wilson International Center for Scholars. 2004.

Para acceder a este beneficio, era necesario comprometerse a realizar ciertas contraprestaciones en los ámbitos de salud, educación y trabajo a las cuales los beneficiarios deberían dar efectivo cumplimiento. En lo que respecta a salud, se les exigía realizar los adecuados controles de embarazo y post-parto, cumplir con las vacunaciones obligatorias de los hijos menores de 18 años y con los controles mensuales de crecimiento y desarrollo de los niños de hasta dos años de edad.

En materia de educación, el programa demandaba la finalización de la educación básica de los jefes y jefas (o la participación en cursos de capacitación que contribuyeran a su reinserción laboral) y la asistencia regular de los hijos a establecimientos educativos formales.

En el ámbito laboral, fue obligatoria la participación efectiva de los beneficiarios (durante cuatro horas diarias) en proyectos productivos o servicios comunitarios a los que hubiesen sido asignados. Las tareas a desempeñar por los beneficiarios eran variadas y podían realizarse en organismos estatales o en instituciones privadas. Con esta finalidad, se prevé la existencia de una red de empresas que absorbieran esta mano de obra completando la remuneración total del salario con recursos privados.

Como resultado de las medidas, a un año del gobierno duhaldista, la situación estructural del país en términos económicos y sociales no se había modificado sustancialmente, sin embargo la administración presentó como logros la pacificación social y la contención de la crisis.

El PJJH fue diseñado como un programa de prestación universal a ser implementado directamente por los municipios a través de Consejos Consultivos Locales en los cuales participaran referentes multiactorales propios.

Si bien la modalidad de su implementación en la Argentina desdibujó en varios casos al Poder Ejecutivo provincial poniendo en evidencia la escasa institucionalidad del proceso de descentralización en su conjunto; esta experiencia nos demuestra que la proximidad generada por el ámbito local entre el Estado nacional y la ciudadanía es una herramienta de la cual el municipio puede sacar ventaja. La comunicación permanente, las políticas públicas integradas y las estrategias de participación ciudadana son susceptibles de convertirse en un nuevo instrumento de gestión.

V) Consideraciones Finales

Todo proceso de descentralización, al transferir responsabilidades, recursos o autoridad desde el nivel nacional hacia los niveles subnacionales, impacta en la estructura de poder, en la cultura política y en la identidad nacional de los Estados que lo llevan a cabo.

Es preciso, además, tener en consideración que el proceso descentralizador no redundará necesariamente en un resultado positivo para la sociedad local. La transferencia de responsabilidades y funciones del gobierno central a los ámbitos inferiores tendrá un resultado positivo o negativo de acuerdo a la

capacidad de autogestión local: de la posibilidad de movilizar recursos productivos, humanos e institucionales en función de su desenvolvimiento.

Aunque en general se plantea a la descentralización como un proceso que promueve la democracia y la “accountability”, ya que resulta en el aumento de las atribuciones y recursos de la población en el ámbito local y a su vez, deriva en una mayor eficiencia y efectividad en el gasto porque permite una mejor asignación y control del mismo¹⁴, en el caso particular de la Argentina, este se llevó a cabo a partir de la motivación del gobierno nacional de modificar en su favor las relaciones financieras con las provincias y municipios, sin una estrategia de gestión integral e integrada entre los diferentes niveles de gobierno.

La transferencia de competencias en el ámbito de salud y educación que hemos expuesto, no redundó necesariamente en un impacto sobre la calidad de los servicios. Por el contrario, el proceso estuvo caracterizado por una falta de control y monitoreo de las políticas públicas así como por limitaciones en la transferencia de recursos de todo tipo.

Por otro lado, la experiencia de descentralización implementada demuestra que el desarrollo de la dinámica local depende de luchas de poder, decisiones y políticas que se desarrollen en el ámbito nacional. Solo se puede comprender la experiencia de gestión local desde procesos nacionales que incluyan políticas macro y micro. “La matriz nacional que se observa en muchos de los casos no actúa como *contexto* que fija límites a los procesos, sino como constitutiva de su propia naturaleza y, en ocasiones, de los propios actores de la “sociedad civil local” (Acuña, Jelin y Kessler, 2007:16).

La crisis del 2001 implicó una redefinición de las prioridades de la agenda pública, sin proponérselo, la misma reposicionó a los actores locales (provinciales y municipales) así como a las organizaciones de la sociedad civil en agentes claves en el mantenimiento de la gobernabilidad.

El programa Jefes y Jefas de Hogar se planteó como una estrategia de emergencia que contuviera el caos definiendo un modelo de gestión descentralizada que involucraba directamente a los municipios con los beneficiarios. El sistema de consejos consultivos locales habilitó a la vez a los actores no gubernamentales locales en el programa. Estos son aspectos positivos que se deberán incluir en futuras políticas sociales.

En el presente del proceso de descentralización depende del impulso e impacto que le den los actores del sistema político en función de la disponibilidad de recursos, de las capacidades de negociación y de las motivaciones locales, generando un mapa de descentralización de difícil aprehensión.

Lejos de una despolitización del proceso de descentralización en la Argentina, lo que se plantea es una repolitización de los espacios de poder provincial y

¹⁴ Smulovitz, Catalina y Clemente, Adriana. *Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina*, en Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina, IIED – Woodrow Wilson International Center for Scholars. 2004.

municipal que debe fundamentarse en la institucionalidad del sistema y en el uso legítimo de los mecanismos de participación política.

Los resultados del proceso de descentralización comenzados en los noventa, pusieron en evidencia los problemas de institucionalidad en el país así como la falta de planificación estratégica. El proceso descentralizador no puede quedar librado ni a liderazgos personalistas ni a agendas políticas de turno sino que requiere la definición de una política de Estado con mínimos consensos de todos los actores involucrados.

Bibliografía

Acuña, Carlos; Jelin, Elizabeth y Kessler, Gabriel. *Políticas sociales y acción local. 10 Estudios de caso*. CLASPO - Argentina. 2006

Bavastro, R. 1999. "Las implicancias de la reforma constitucional de 1994". *Fundación Gobierno y Sociedad*. Disponible en: <<http://www.fgys.org/pdf/DT%2021%20PDF.pdf>>

Burdman, J. 2004. "Argentina: vuelve la cuestión provincial". Disponible en: <http://www.nuevamayoria.com/ES/ANALISIS/burdman/040507.html>

Busquet, D. (2002) *Reforma del estado y reforma educativa: Dos procesos complementarios en la Argentina de los '90s*. Río Gallegos: Universidad Nacional de la Patagonia Austral. Documento presentado en el Seminario "Estado, sociedad y políticas públicas en la Argentina contemporánea (17-19 octubre).

Cetrángolo, Oscar y Jimenez, Juan Pablo. *Apreciaciones sobre el Federalismo Fiscal en Argentina durante la convertibilidad*. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, presentada en el XV Seminario Regional de Política Fiscal organizado por la CEPAL en Santiago de Chile, del 27 al 30 de enero de 2003.

Colomer, J. M. 1999. "Las instituciones del federalismo". En: *Revista Española de Ciencia Política*. Volumen 1, Número 1, p. 41-54.

Constitución de la nación argentina. Disponible en: <<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html>>

Feldfeber, Myriam e Ivanier, Analía. *La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente*. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. mayo-agosto 2003, vol. 8, núm. 18.

Filmus, Daniel. *La descentralización educativa en Argentina: Elementos para el análisis de un proceso abierto*. Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana. CLAD. San José. 1997.

Navarro, M. "Gobiernos intermedios y legislativos nacionales. Una mirada al diseño institucional en Argentina". *Revista electrónica DHIAL*. 2002. Institut internacional de Governabilitat de Catalunya (IIG). Disponible en: <http://www.iigov.org/dhial/?p=39_06>

Repetto, Fabián (Coordinador) *Descentralización de la salud pública en los noventa: Una reforma a mitad de camino*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia. Octubre de 2001.

Smulovitz, Catalina y Clemente, Adriana. *Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina*. Este trabajo presenta los principales aportes del proyecto de investigación "Descentralización, Sociedad Civil y

Gobernabilidad Democrática. La Experiencia del Caso Argentino" (WWC / UTDT / IIED-AL).

Tiramonti, Guillermina (2001) *Modernización educativa de los '90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?*. Ed. Temas. Buenos Aires.

Vilas, Carlos M. *Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990*. Dirección de Estudios e Información. Instituto Nacional de la Administración Pública. 2003

Villar, Alejandro. *El desarrollo local y las políticas públicas*. En Políticas Municipales para el desarrollo económico social. FLACSO. 2007.