

EL FRACASO DE LA DESCENTRALIZACIÓN ARGENTINA¹

Horacio Cao*
Josefina Vaca**

RESUMEN. Este trabajo tiene el objetivo de realizar un análisis crítico de las teorías que justificaron el proceso descentralizador de la República Argentina, buscando determinar cuáles fueron, vistas en perspectiva de su fracaso, sus debilidades más notorias. Con este objetivo en mente, se inicia con una sucinta descripción del proceso descentralizar argentino y de las ventajas que, según sus defensores, presentarían estas acciones. Posteriormente, se someten a crítica estos conceptos, detallando cuáles fueron, según los autores, las razones por las cuales no se alcanzaron los resultados previstos.

PALABRAS CLAVE: Descentralización, provincias, municipios, federalismo, desarrollo local, ajuste estructural.

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con lo que sostenían numerosos trabajos, con la aplicación de políticas descentralizadoras se construiría un Estado más abierto, democrático y eficaz. Sin embargo, quince años después de que la oleada de transferencias, de funciones que convirtieran a la Argentina

* Doctor en economía por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Correo electrónico: horaciocao33@hotmail.com.

** Licenciada en educación. Correo electrónico: josefinavaca@yahoo.com.ar.

¹ Este texto es producto de una investigación realizada en el marco del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Los autores quieren reconocer expresamente la influencia en el escrito de los textos de Mattos (1989) y Coraggio (1989). De igual manera las sugerencias, correcciones y comentarios realizados por los licenciados Gustavo Blutman, Cecilia Mendoza, Daniel Paolillo y Mariano Fernández Landoni, quienes, por supuesto, no son responsables del resultado final.

en uno de los países con mayor ejecución de gasto público en los niveles subnacionales,² la percepción de su fracaso es casi unánime.

No es interés de este trabajo aportar datos empíricos relacionados con las falencias de estos procesos; al respecto, sólo haremos mención del amplio consenso acerca de un creciente deterioro de las Administraciones Públicas y la inexistencia de rastros de mecanismos virtuosos de participación y control ciudadano que a su sombra se pensaban desatar.

En esta línea de pensamiento, en el presente trabajo centraremos nuestra atención en el análisis del herramental teórico que justificó el proceso descentralizador, buscando determinar cuáles fueron, comprendidas en esta perspectiva, sus debilidades más notorias.

Para alcanzar estos objetivos, se desarrolla, en primer lugar, una sucinta descripción del proceso descentralizar argentino y de las ventajas que, según sus defensores, presentarían estas acciones. Posteriormente, se someten a crítica estos conceptos, detallando cuáles fueron las razones por las cuales no se alcanzaron los resultados previstos. Por último, se exponen las principales conclusiones alcanzadas.

LA LÓGICA DESCENTRALIZADORA

Con una fuerza creciente, la descentralización en su doble perspectiva de tecnología administrativa y herramienta política fue ocupando, desde mediados de los años sesentas, un lugar central en las políticas de reforma del Estado.

Es de destacar que antes de ese momento, no gozó de semejante favor; más bien todo lo contrario. Es que, tal como sostiene Mayntz (1985: 27-28), las tendencias hacia la centralización y la descentralización son fenómenos que existen simultánea y universalmente en la historia, variando, en los diferentes periodos, la preeminencia de una sobre la

² Argentina tiene tres niveles de Estado, a los que citaremos como: 1. Nacional/Federal, 2. Provincial / Regional, y 3. Municipal / Local. De igual modo, nominaremos en este trabajo como nivel subnacional al agregado de los dos últimos niveles de Estado.

otra. La centralización se justificaba a partir de considerar que los programas modernizadores eran enfrentados por fuerzas tradicionalistas que se hacían fuertes en las instancias subnacionales del Estado. Tal perspectiva es continuidad de aquella que consideraba a la aparición de la moderna Administración Pública como consecuencia de la centralización con el absolutismo monárquico que implicó la liquidación de las “descentralizaciones” feudales (Mayntz, 1985: 29).³

La ideología centralizadora empapó todas las acciones de gobierno, entre ellas la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tendió a laudarse en favor del Estado Nacional en todas las controversias que éste tuvo con las provincias. Hubo algunos casos extremos, como el fallo que en 1959 dirimió la jurisdicción del poder de policía sobre el agiotaje: “Si bien es incuestionable que el poder de policía corresponde a las provincias [...] no lo es menos que la ley fundamental ha otorgado al Congreso (Artículo 67° inciso 16) la facultad de proveer lo conducente a la prosperidad, el adelanto y bienestar de todas las provincias”. Con esta fórmula —que aprovechaba el vocabulario genérico de la Constitución Nacional— la Corte Suprema inclinó la decisión del lado de la jurisdicción nacional, a pesar de que ella misma había sustentado que incuestionablemente era una potestad provincial (citado por Bidart Campos, 1993: 378).

A partir de mecanismos como el citado, la Nación se involucró en temas relacionados con la educación, la salud, la seguridad, la regulación económica, el manejo de empresas públicas, la gestión de infraestructura, de los yacimientos hidrocarburíferos, el poder de policía del trabajo,

³ Un connotado constitucionalista escribió: “los cambios económico-financieros e industriales, la revolución tecnológica que deviene sin cesar... explican el por qué de la cada vez mayor penetración de los órganos nacionales en las órbitas locales [...] Es lo que podría llamarse... *el federalismo como condición de subdesarrollo*; porque de la aplicación ortodoxa de sus prescripciones y delimitaciones no puede surgir otra cosa distinta más que la esterilidad de todo esfuerzo” (Vanossi, 1964: 69-70). Este texto es particularmente relevante para captar el clima de la época, ya que el doctor Vanossi es un exponente de las corrientes de pensamiento más moderadas de la República Argentina; esto es, no está, ni mucho menos, hablando desde aquellas vertientes políticas más vigorosamente defensoras de la planificación centralizada, sea ésta marxista o desarrollista.

etcétera. En todos los casos, la Constitución Nacional determinaba que estas funciones debían ser llevadas a cabo por los niveles subnacionales o, al menos, que tenían responsabilidad concurrente.

La inestabilidad institucional y los largos periodos de facto contribuyeron a hacer más ostensible la centralización. Es que en estos periodos se cerraba el Senado de la Nación —donde están representadas las provincias—, y el poder central se arrogaba la potestad de remover discrecionalmente las autoridades subnacionales.

Los enfoques centralizadores comenzaron a ser puestos en discusión hacia la década de los sesentas. La nueva perspectiva consideraba que uno de los principales problemas por superar era la “excesiva centralidad del Estado con respecto a la sociedad en términos reales de acumulación de recursos económicos, funciones administrativas y poder social” (Coraggio, 1989: 64). La descentralización estaba llamada a poner fin a un centralismo decisorio al que se le adjudicaba responsabilidad por variados males que aquejaban a la sociedad (Mattos, 1989: 118).

La creciente importancia de la descentralización no fue una originalidad argentina: hacia mediados de los años ochentas, programas de este tipo se estaban llevando a cabo en varios países de América Latina (Perú, Uruguay, Venezuela, México, Chile, etcétera) y Europa (Portugal, Bélgica, Francia, España). Independientemente de las particularidades nacionales, resulta notable la homogeneidad ideológica que justificaba las reformas: mayor eficiencia por aproximación a la autogestión local y mayor participación ciudadana (Restrepo, 1988; Finot, 1999: 86 ss).

Los ejes conceptuales de la descentralización

El modelo de descentralización comprende dos dimensiones que, demás está decirlo, están íntimamente relacionadas:

- Una dimensión política, que tiene por objetivo incrementar la autonomía y el poder de actores de base territorial subnacional (regional, local), y

- Una dimensión administrativa, relacionada con la gestión desde aparatos de Estado subnacionales (provincias, municipios).

Cabe recalcar que, tanto en su dimensión política como administrativa, sólo puede hablarse de descentralización si los ámbitos institucionales sujetos de las nuevas funciones y poderes tienen la capacidad de representar el interés y la voluntad de ciudadanos y actores políticos subnacionales. Si las instituciones receptoras no tienen una relación directa con actores políticos y sociales, estamos ante casos de deslocalización o desconcentración.⁴

En la esfera administrativa, la descentralización se justificaba a partir de los beneficios originados en la reducción de la distancia entre concepción y ejecución, y entre decisión, ejecución y control. En términos globales, se esperaba que la descentralización disparara circuitos virtuosos de involucramiento de la sociedad, lo que redundaría en una mayor eficiencia y eficacia en el accionar del Estado. Más concretamente, de su despliegue se lograrían las siguientes ventajas:

- Incremento en la posibilidad de detectar eventuales desvíos y corregirlos;
- Mejora en las comunicaciones
 - Con la sociedad por cercanía
 - Intraorganizacional, por menor cantidad de niveles jerárquicos
- Mayor posibilidad penalizar conducciones ineficientes

Si bien se reconocía que la centralización producía ventajas de escala, se sostenía que este beneficio más se compensaba con los costos generados por imponer políticas comunes a población con diferentes preferencias y prioridades. Dicho de otra forma: cuanto más centralizadas se tomaran las decisiones, tanto menos eficientes serán desde el punto

⁴ Deslocalización: el acto de trasladar desde un lugar a otro del territorio actividades productivas, de servicios o de administración. Desconcentración: el acto mediante el cual se traspasan capacidades para la toma de decisiones desde un nivel determinado de la estructura administrativa a otro dentro de la propia organización, sin cambiar su relación con ámbitos extraorganizacionales (Blutman, 1999: 178-179).

de vista de las preferencias de cada ciudadano en particular (Finot, 1999: 78).

En este sentido, se hacía notar que en los últimos años se había producido una reducción en la dimensión de un gobierno auto-suficiente, originada en los avances tecnológicos, particularmente los logrados en las comunicaciones y el transporte (Banco Mundial, 1997: 136-137).

Desde una perspectiva política, se consideraba que la descentralización permitiría generar una relación cualitativamente distinta entre la conducción política y los ciudadanos, permitiendo una mayor participación, con una continua ampliación de los espacios de representación y de socialización del poder: “Se tiene la convicción de que con ella el poder político será más democrático, la Administración más sensible a las demandas sociales y se facilitará la participación de la ciudadanía en la gestión” (Felcman, 1991: 104).

En este sentido, algunos trabajos sobre descentralización postulaban que en la microesfera local era posible hacer girar el proceso político bajo condiciones diferentes que las que se observan en el ámbito nacional. Específicamente, en el nivel local, la política podría desarrollarse alrededor de lógicas de armonía social, siendo posible encontrar la fórmula para superar intereses y visiones ideológicas contrapuestos (Mattos, 1989: 123 y 124).

El desarrollo teórico alrededor del tema ha sido muy profuso, sin faltar las polémicas entre diferentes postulados. Estesio (1989), por ejemplo, comenta que en la Argentina las tensiones se dieron principalmente entre la perspectiva socialdemócrata y la visión neoliberal que existía sobre el punto.⁵ Más allá de las diferencias sustanciales que existen entre los diferentes enfoques, en todos los casos la descentralización involucra los elementos citados al inicio de esta sección: un aparato administrativo más eficaz y eficiente / una nueva relación entre los ciudadanos y el Estado.

⁵ Esquemáticamente hablando, la primera perspectiva pondera el papel democratizador, mientras que la segunda hace eje en el factor de eficiencia y de desburocratización. En un caso se trata de una descentralización pro mercado y en la otra como parte de la reforma política.

Descentralización y organización federal: el caso Argentino

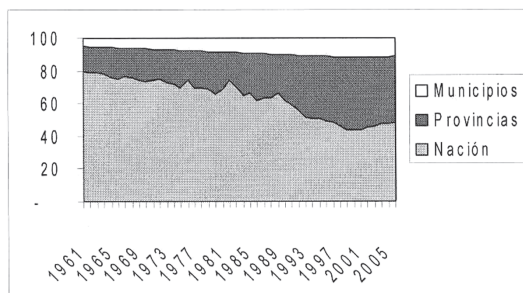
En el caso argentino, las descentralizaciones tuvieron como vehículo principal el rejuvenecimiento de las instituciones de matriz federal, lo que puede considerarse lógico, ya que la distribución vertical del poder del Estado federal parece ser el sendero más directo en estos procesos (Brewer Carías, 1998: 74; Finot, 1999: 86).

A grandes rasgos, puede afirmarse que tres elementos permitieron un amplio despliegue del proceso descentralizador:

1. Una rotunda valoración positiva de la descentralización. Las opiniones a su favor fueron tan unánimes que se llegó a afirmar que “desde el FMI hasta propugnadores del basismo anarquista parecen coincidir en que hay que descentralizar el Estado [...] La descentralización está presente en todos los debates, y todas las posturas ideológicas la sustentan como imprescindible” (Coraggio, 1991: 63).
2. La crisis del Estado Benefactor. Hacia fines de los años ochentas, la múltiple presión social y sindical, la crisis fiscal y el deterioro organizacional habían terminado por derrumbar la capacidad de acción del aparato administrativo del nivel federal, y los procesos descentralizadores se consideraban un elemento clave para coadyuvar a reconstruirla.
3. El renovado poder de las Provincias y Municipios. La estabilidad institucional lograda a partir de 1983 les permitió ejercer plenamente sus prerrogativas constitucionales, lo que les sirvió para tener una actuación proactiva en términos de contrarrestar el poder centralizador del nivel federal.

La concurrencia de estos tres factores generaron que, entre 1961 y 2000, las jurisdicciones subnacionales más duplicaran su participación en el agregado del gasto Nación / Provincias / Municipios (Cuadro 1).

CUADRO I
EVOLUCIÓN RELATIVA DEL GASTO NACIONAL, PROVINCIAL Y MUNICIPAL



FUENTE: ProvInfo 2006.

Una parte relevante del incremento relativo del gasto en el nivel provincial respecto del nacional se explica a partir de las transferencias de funciones desde el gobierno central hacia las administraciones subnacionales. En estas transferencias, ocupan un lugar preponderante los sistemas de salud y educación, que antes estaban mayoritariamente en manos del gobierno central. Adicionalmente, las provincias y municipios recibieron la gestión de buena parte de los programas sociales, las grandes obras de infraestructura, los puertos, las redes de distribución de agua y energía eléctrica, las grandes obras hidroeléctricas, la potestad de administrar el subsuelo, el Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi), funciones de regulación económica, etcétera.

Entendido desde el punto de vista del aparato organizacional estatal, los datos de gastos subvaloran la importancia de las Administraciones Subnacionales, que tienen a su cargo los sistemas más complejos y de mayor despliegue territorial: salud, educación, seguridad, acción social. En sentido opuesto, el Estado Nacional, por su parte, ocupa casi 40% del gasto en acciones financiero-contables: gestión de la deuda externa y del sistema provisional.

LAS DEBILIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Luego de los diagnósticos de FIEL (1987) y los realizados en el marco del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (PSFyDEPA—Convenio 3820 AR/BIRF y Contrato 619/OC-AR BID) en la primera mitad de los años noventas, no se han realizado trabajos dirigidos a analizar la situación global de las Administraciones Subnacionales de forma tal de captar el impacto de los procesos descentralizadores. Existen trabajos que estudian jurisdicciones puntuales —por ejemplo Muro y otros (1999) que analiza la situación de la Provincia de San Juan— o que han hecho una primera aproximación a la situación en los municipios (Iturburu, 2002 y 2005). De igual forma, se han desarrollado diagnósticos de algunas de las funciones estatales de ejecución descentralizada; por ejemplo, el amplio debate que precedió a la recientemente aprobada Ley N° 26.206 de Educación Nacional —que significó, en varios puntos una vuelta atrás a la reforma educativa de los noventas— indujo el desarrollo de una gran cantidad de trabajos al respecto; citamos el programa de diagnóstico permanente de la educación en Argentina, desarrollado por CTERA y coordinado por Lidia Mercedes Rodríguez (disponible en www.ctera.org.ar/iipmv/areas/area_analisis.htm), así como también la serie de diagnósticos realizadas por CIPPEC en el marco del proyecto de investigación “Las Provincias Educativas”, coordinado por Axel Rivas (disponible en cippec.org/proyectoprovincias/).⁶

Todos los trabajos citados en el párrafo precedente, y muchos otros que podrían agregarse, reflejan —si bien de forma fragmentaria y, a veces, colateral— la percepción bastante generalizada acerca de los exiguos resultados obtenidos con el proceso de descentralización. En nuestro caso, interesa destacar que en ninguno caso se encuentra, de

⁶ Sin llegar a generar la difusión que alcanzó el tema de educación, alrededor de todas las funciones descentralizadas se desarrollaron trabajos de los que pueden alcanzarse conclusiones similares a las citadas. En el caso del subsistema público de salud, remitimos a la compilación hecha por la *Revista Aportes* (2001), mientras que sobre la gestión de las policías provinciales, al documento resumen de un seminario realizado por el CELS (1998).

manera generalizada, la construcción de los mecanismos virtuosos de participación y control ciudadano que, a su sombra, se pensaban desatar.⁷

En búsqueda de las razones de estos resultados, analizaremos a continuación el proceso de descentralización desde las dos perspectivas citadas: la esfera administrativa y la dimensión política.

La esfera administrativa de la descentralización

Los procesos virtuosos ligados a las descentralizaciones no se generan en el vacío. Va de suyo que para que puedan desplegarse tiene que haber un aparato administrativo capaz de procesar —en términos de elevar la eficiencia y la eficacia— la vinculación Administración Pública / Sociedad Civil.

En especial, debe considerarse que las Administraciones, por el propio proceso descentralizador, deben asumir más tareas y más responsabilidades. Esto era muy claro en el caso argentino, en el que los procesos de transferencias de funciones hacia las Administraciones Públicas Provinciales (APP) y las Administraciones Públicas Municipales (APM) implicaban incrementar sustancialmente el volumen y cantidad de tareas de las que eran responsables. Concretamente, estas administraciones debieron incorporar nuevas responsabilidades desde tres perspectivas distintas:

1. Nuevas ocupaciones, como, por ejemplo, en la gestión de buena parte de la infraestructura pública que pasó a estar a cargo de las Administraciones Provinciales, o con la administración de las salas sanitarias que componen el primer círculo de Atención Primaria de la Salud, que en varias provincias quedaron a cargo de los Municipios. En estos casos, cada nivel de Estado debió articular las nuevas funciones a la estructura existente.
2. Ampliación significativa en las dimensiones de las tareas que ya realizaba; por ejemplo, en el ámbito de la salud y educación, las Pro-

⁷ Estos temas se desarrollan en Cao y Esteso (2001).

vincias recibieron una importante cantidad de hospitales y escuelas que antes eran gestionados por la órbita nacional.

3. Administración de programas bajo la lógica de cogestión Nación-Provincias o Nación-Provincias-Municipios, como fue el caso de la mayoría de los programas sociales vigentes a partir de los años ochentas. La cogestión era una modalidad poco utilizada antes de que se desarrollaran los procesos de descentralización.

En suma, no era difícil percibir que existían desafíos organizacionales muy importantes para las organizaciones subnacionales, máxime cuando —*a priori*— muchos de los trabajos que propugnaban la descentralización habían hecho notar la baja capacidad organizacional de estas Administraciones Públicas.⁸

Sin embargo, los esfuerzos dirigidos a fortalecer las burocracias públicas subnacionales fueron bastante exiguos, a pesar de que las principales transferencias ocurrieron durante la primera mitad de la década del noventa, cuando los ingresos provinciales mostraban un importante incremento (del orden de 65% en términos reales entre 1991 y 1997: ProvInfo, 2006). Incluso los recursos que la jurisdicción nacional transfirió para esta finalidad —por ejemplo a través del ya citado programa PSFyDEPA (Convenio 3820 AR/BIRF y Contrato 619/OC-AR BID) y su continuación (Convenio 3877 AR/BIRF)— fueron comúnmente desviados hacia otras finalidades por medio de múltiples argucias administrativas.⁹

En resumen, se terminó generando una clara discrepancia entre los desafíos administrativos que originaba la descentralización y los recursos comprometidos para enfrentarlos. De esta manera, cualquier ventaja que pudiera obtenerse por los procesos virtuosos de la descentralización —cercanía con población-objetivo, diseño de políticas ajustadas al territorio, etcétera— fue neutralizada por la pobre respuesta que podían dar aparatos administrativos sobrecargados por las nuevas res-

⁸ Ver los ya citados ejemplos de FIEL (1987) y de los diagnósticos realizados en el marco del PSFyDEPA.

⁹ Ver, al respecto, Martínez Nogueira (2002).

ponsabilidades. En su ineficacia, tales aparatos tenían dificultades para captar y procesar las demandas locales, y aun cuando pudieran hacerlo, su ineficiencia disminuía sustancialmente su capacidad de respuesta.

Como se analizó más extensamente en otro trabajo (Cao y Estes, 2001), los expertos consideran que la baja importancia asignada a las políticas dirigidas a fortalecer el aparato administrativo de los Estados subnacionales se originaban en el largo periodo de maduración que éstas implicaban, a su incierta efectividad y a la poca visibilidad que este tipo de políticas tenía en el grueso de la población.

Lo dicho en el párrafo anterior implica sostener que en el proceso descentralizador no primaron actores políticos capaces de tomar las previsiones necesarias para que las Administraciones Públicas subnacionales pudieran hacerse cargo de las nuevas responsabilidades que se les asignaba. Esta perspectiva de análisis nos hace ingresar en la dimensión política de la descentralización, tema de la próxima sección.

La dimensión política de la descentralización

En la estela de la destrucción de las sociedades de pleno empleo iniciada hacia mediados de los años setentas, la recuperación de las instituciones de la Constitución de 1983 implicó crecientes formas clientelares de dominación en las esferas políticas locales. En una situación que reconoce aristas diferenciales en cada provincia y municipio, se suele distinguir la modalidad que adquirió el clientelismo en las áreas históricamente más pobladas y dinámicas —donde surge como consecuencia de la desarticulación de las economías industriales (Auyero, 1997)— de aquella que es, en alguna medida, la reconstrucción de prácticas tradicionales de dominación en las regiones menos expuestas a los cambios que comenzaon a ocurrir en el país a partir de la crisis de 1930 (Falleti y Sislian, 1996).

Más allá de las diferencias, diferentes trabajos¹⁰ coinciden en asignar un creciente papel al clientelismo y al patronazgo político, elementos

¹⁰ Análisis de casos provinciales ver, por ejemplo, Zicolillo y Montenegro (1991) de Catamarca; Dárgoltz (1998) de Santiago del Estero; Wiñaski (1995) de San Luis; Bravo

que fueron obturando la capacidad de las instituciones públicas para expresar democráticamente las visiones e intereses que surgen del orden social local y regional.¹¹

En este escenario, no es difícil imaginar que las descentralizaciones tendieron a reforzar el poder de actores ya en el poder, quienes con ella se hicieron de nuevas herramientas para acrecentar su poder. Concretamente, muchos circuitos, al ser descentralizados, se reformularon en términos de patronazgo y clientelismo, clausurándose a procesos de participación que “sólo” estaban dificultados por la distancia. Como consecuencia de ello, se dio la paradoja de que, para buena parte de la población, el Estado provincial o municipal terminara siendo una instancia de más difícil acceso que la que había sido el Estado Nacional, que tenía mayor grado de institucionalización en su accionar en el territorio y, consecuentemente, era más difíciles de ser cooptada por intereses clientelares.

Este análisis no puede separarse del contexto muy hostil en que se desarrolló todo el proceso que venimos describiendo. Este escenario se caracterizó, entre otras cosas, por una reformulación de la ecuación Estado-Sociedad Civil, verificándose un incremento sustancial del poder de esta última frente al sector público. Esta tendencia fue particularmente acentuada en la Argentina, donde las políticas de ajuste estructural —que alcanzaron una profundidad que tuvo pocos ejemplos similares en el mundo— desorganizaron de manera notable la capacidad de acción del Estado.

En este marco, se producen los procesos de descentralización, que implican la incorporación de nuevos actores a una comunidad política regional o local y, en tal sentido, operan sobre sus equilibrios de poder.

Tedín (2004) de La Rioja; O'Donnell (2005), referido a Municipios de la Provincia Buenos Aires, etcétera.

¹¹ Ésta no es una situación particularmente original. Ya en 1928, un observador de la realidad peruana comentaba con respecto a planes descentralizadores: “la descentralización actuada sin otro propósito que el de otorgar a las regiones... una autonomía más o menos amplia, aumentaría el poder del gamonalismo [...] No caben ilusiones. Los grupos, las capas sanas de las ciudades no conseguirían prevalecer jamás contra el gamonalismo en la administración regional” (Mariátegui, 1996: 201-202).

Un primer punto que debe resaltarse en este sentido, es el peso relativo de los actores que se incorporaron al proceso político subnacional. La descentralización implicó que procesos liderados por actores altamente internacionalizados quedaran bajo la regulación de las administraciones provinciales y municipales. Por ejemplo, en el caso minero, el pacto federal minero —firmado por la Nación y las Provincias en el año 1993 y convalidado por la Ley 24.228— dio a las jurisdicciones subnacionales importantes atribuciones en la regulación de esta actividad.

En estos casos, el interlocutor de los Estados Provinciales y Municipales pudo hacer gala de una serie de recursos —información estratégica, relaciones políticas y económicas, capacidad operativa, etcétera— ostensiblemente superiores a los que tenía su interlocutor. Se generó así una asimetría entre el regulador y el regulado que no necesariamente produjo resultados óptimos en términos de los intereses del conjunto. Pero la debilidad del Estado no sólo se expresó de cara a actores internacionalizados, sino también frente a actores locales. Estos actores, acicateados por los costos socioeconómicos de los procesos de reconversión implicados en el desmonte del Estado Benefactor, se lanzaron en una cruzada por la captura de sectores de la Administración Pública, como única estrategia viable para su supervivencia.

De esta forma, los objetivos formales del Estado —construir caminos, garantizar alimentación, administrar salud, etcétera— quedaron subordinados a otros implícitos dirigidos a garantizar la conservación de actores cuya supervivencia estaba en peligro. Es la contracara en la dimensión política del descalabro administrativo que describimos en la sección anterior.

Podrá alegarse que no necesariamente se hubieran obtenido mejores resultados manteniendo el grueso de la gestión política y administrativa en el ámbito nacional, pero este hecho no cambia la raíz del problema: la descentralización no generó los circuitos virtuosos que estaba llamada a desplegar.

Es posible que no se hubiera podido evitar transferir funciones por parte de una administración nacional que se había colapsado. Asimismo, puede considerarse que era necesario dotar de entidad a instituciones

de cuño federal que habían sido avasalladas durante la vigencia de las tendencias centralistas y, en particular, por los gobierno de facto.

Pero tales elementos no justifican el enfoque *naïve* con que se abordó el tema. Si se hubiera tenido una actitud responsable, posiblemente las transferencias de funciones podrían haberse realizado con mayor previsión y se podrían haber seleccionado las organizaciones y sociedades preparadas para hacerse cargo de nuevas responsabilidades. Por el contrario, la descentralización masiva y simultánea —por ejemplo, la realizada en el área de educación— significó, en algunas provincias, la dilapidación de un capital organizacional que había costado décadas de trabajo construir.

CONCLUSIONES

Según se ha sostenido a lo largo del trabajo, existieron diferentes elementos que evitaron el despliegue de los procesos virtuosos que, según sostenía la teoría, traería la descentralización.

Como se relató, en la esfera administrativa no se cumplieron con algunas medidas que conformaban el menú básico de acciones para garantizar el éxito de las acciones descentralizadoras. Si bien era claro que se necesitaba de un aparato administrativo capaz de procesar —en términos de elevar la eficiencia y la eficacia— la vinculación ciudadano / Administración Pública, no se tomaron medidas básicas para lograrlo. Más aún, las medidas que, en este sentido, financió la Nación, fueron desvirtuadas, o su financiamiento fue desviado hacia otros objetivos.

Si bien esta situación podría adjudicarse a múltiples razones, lo relevante es que no hubo actores sociales capaces de garantizar condiciones mínimas en el ámbito del aparato público para el desarrollo de la descentralización.

Por otra parte, no se tomó en cuenta que muchos de los sistemas políticos locales y regionales funcionaban bajo la lógica del patronazgo y el clientelismo. Ocurrió así que en estos casos, la descentralización reforzó el poder de gobiernos que resultaban ser más herméticos a la participación ciudadana que la que era el gobierno central, a pesar de la “distancia” en que se encontraba.

En síntesis, las dificultades generadas en las esferas administrativa y política terminaron abortando cualquier posibilidad de mejora institucional y administrativa que pudiera haber desatado la descentralización.

Para concluir este trabajo, quisiéramos hacer notar expresamente que las críticas expuestas no significan postular la necesidad de un proceso global recentralizador, instancia impracticable como un todo. Tampoco implica un punto de vista condenatorio de todas las acciones de transferencias de funciones, ya que varias de ellas eran inevitables, dado el grado de deterioro en que había caído la administración nacional; mucho menos poner en entredicho la evidente eficacia de los principios descentralizadores en otras latitudes.

Lo que sí resulta necesario es tener un enfoque de análisis más certero de lo que ocurrió, de las complejidades que involucra descentralizar funciones y de la imperiosa necesidad de desarrollar políticas específicas para corregir muchos de los desvíos producidos.

En este sentido, se quiere llamar la atención sobre las políticas de municipalización, instancia que es promovida desde algunas fundaciones y centros de estudios.¹² En este punto, es necesario ser enfático: nada justifica un proceso masivo de transferencias de funciones hacia el nivel local. Si no se cambian las condiciones, con esta transferencia no se hará más que volver a repetir fracaso tras fracaso.

¹² Ver, por ejemplo, el trabajo “Una educación para el siglo XXI. Propuesta de Reforma” producido por CEP (Centro de Estudios Públicos) y apoyado por la poderosa Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). Ver en www.cep.org.ar/download.php?t=pdf&ids=120.

BIBLIOGRAFÍA

- AUYERO, Javier (1997), *¿Favores por votos?* Buenos Aires: Losada.
- BANCO MUNDIAL (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*. Washington: Banco Mundial.
- BIDART CAMPOS, Germán (1993), “El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad” en Marcello Carmagnì (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BLUTMAN, Gustavo (1999), “Modelos políticos de descentralización municipal” en *Investigaciones sobre reforma del Estado, municipios y universidad*. Buenos Aires: CIAP / IIA / FCE / UBA (Serie Investigaciones en Administración Pública; compilador de la serie G. Blutman).
- BRAVO TEDÍN, Miguel (2004), *Historias de La Rioja*, 2ª ed. ampliada y corregida. Córdoba, Argentina: Alta Córdoba.
- BREWER CARIAS, Allan R. (1998), “El proceso de descentralización política en América Latina: La perspectiva federal” en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, núm. 1. España: INAP / Ministerio de Administraciones Públicas.
- CAO, Horacio (2006), “El sistema político regional de las provincias periféricas durante los ‘90” en *Realidad Económica*, núm. 216. Buenos Aires: IADE.
- CAO, Horacio y Roberto ESTESO (2001), “La Reforma de las Administraciones Públicas Provinciales, balance de la década de los ‘90 y nueva agenda” en *Administración Pública y Gestión Estatal*, núm. 1. Santa Fe, Argentina: Maestría en Administración Pública / FCE / UNL.
- CELS (1998), *Seminario ‘Las Reformas Policiales en Argentina’*. Documentos de Trabajo. Buenos Aires: CELS, 1º y 2 de diciembre. Disponible en línea: cels.org.ar/Site_cels/trabajo/b_violencia/violencia_pdf/Reformas_policiales.pdf
- CORAGGIO, José Luis (1989), “Los términos de la cuestión regional en América Latina” en José Luis Coraggio, Alberto Sabate y Oscar Colman (eds.), *La cuestión regional en América Latina*. Quito: Ediciones Ciudad.

- _____ (1991), "Las dos corrientes de la descentralización" en *Cuadernos del CLAEH*, núm. 56. Montevideo: Revista Uruguaya de Ciencias Sociales.
- DARGOLTZ, Raul (1998), *Hacha y Quebracho. Historia ecológica y social de Santiago del Estero*, 4ª ed. corregida y aumentada. Santiago del Estero: Conciencia Nacional.
- ESTESO, Roberto (1989), "Descentralización político-administrativa: obstáculos para el proceso descentralizador en el caso argentino" en Elsa Laurelle y Alejandro Rofman (comps.), *Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires: CEUR.
- FALETTI, Tulia y Fabián SISLIAN (1996), *Dominación política, redes familiares y clientelismo*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- FELCMAN, Isidoro (1991), *Reforma del Estado: propiedad pública, gestión privada y descentralización de servicios*. Buenos Aires: Galerna.
- FIEL (1987), *El fracaso del estatismo. Una propuesta para la reforma del Sector Público*. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). Buenos Aires: Sudamericana / Planeta.
- FINOT, Iván (1999), "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina" en *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, núm. 15. Caracas: CLAD.
- ITURBURU, Mónica (2002), *Desarticulaciones interinstitucionales: Disputas de poder entre el Departamento Ejecutivo y el Deliberativo, y su impacto en la gobernabilidad*. Buenos Aires: Website del IV Seminario de RedMuni: www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/redes/redmuni/paginas/seminario2002.html
- _____ (2005), *Incoherencias entre estrategia y gasto en personal en los municipios*. Buenos Aires: VII Seminario de RedMuni. Documento en línea: www.sgp.gov.ar/inap/redes/redmuni_publicaciones.htm
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (2002), "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras" en *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, núm. 24. Caracas: CLAD.

- MARIÁTEGUI, José Carlos (1996), *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima, Perú: Biblioteca Amauta. (Edición original, 1928).
- MATTOS, Carlos A. de (1989), “Falsas expectativas ante la descentralización” en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 104. Venezuela: Nueva Sociedad.
- MURO, María; Mirta GRILLO, Alicia GIUGNI y Nora BOCELLI (1999), *El modelo de desarrollo. Algunos efectos sobre la sociedad sanjuanina*. San Juan, Argentina: IISE / GEIS / FCS / Universidad Nacional de San Juan.
- O’DONNELL, María (2005), *El Aparato. Los intendentes del Conurbano y las cajas negras de la política*. Buenos Aires: Aguilar.
- PROVINFO (2005), *Base de Datos de la Unidad de Información Integrada*. Unidad de Información Integrada (ProvInfo). Buenos Aires: Secretaría de Provincias / Ministerio del Interior. Documento en línea, disponible en: www.mininterior.gov.ar/provincias/
- RESTREPO, Darío (1988), *La política neoliberal y descentralización en Colombia*. Bogotá: Fundación Friedrich Evert.
- REVISTA APORTES (2001), *Revista Aportes*, núm. 17, “Salud y Política de Estado”. Buenos Aires: Asociación de Administradores Gubernamentales.
- RIVAS, Axel (2003), *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Universidad de San Andrés. Buenos Aires: Granica.
- VANOSI, Jorge (1964), *Situación actual del federalismo*. Buenos Aires: De Palma.
- WIÑAZKI, Miguel (1995), *El último feudo. San Luis y el caudillismo de los Rodríguez Saa*. Buenos Aires: Temas de Hoy.
- ZICOLILLO, Jorge y Néstor MONTENEGRO (1991), *Los Saadi*. Buenos Aires: Legasa.

Fecha de recepción: 5/10/2006

Fecha de aceptación: 19/06/2007