

EL FRACASO DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR ARGENTINO. UNA APROXIMACIÓN DESDE LA CRÍTICA A SUS SUPUESTOS CONCEPTUALES¹

Horacio Cao

Universidad de Buenos Aires

horaciocao33@hotmail.com

Josefina Vacaz

Universidad Nacional de Quilmes

josefinavaca@yahoo.com.ar

1. Introducción

De acuerdo a lo que sostenían una innumerable cantidad de trabajos, con la aplicación de políticas descentralizadoras se ayudaría a construir un Estado más abierto, transparente y eficaz. Se prometía que, si se reducía la distancia física y de instancias burocráticas entre el decisor político y los ciudadanos, se abriría todo un ciclo de procesos democratizadores y optimizadores del funcionamiento de la Administración Pública.

Quince años después de la oleada de transferencias de funciones que convirtió a la Argentina en uno de los países con mayor ejecución de gasto público en los niveles subnacionales, la percepción de su fracaso es casi unánime.

A propósito esta situación, el presente trabajo tiene el objetivo de realizar un análisis crítico del herramental teórico que justificó y sostuvo el proceso descentralizador buscando determinar cuáles fueron, vistas en perspectiva, sus debilidades más notorias. Es, sin duda, una tarea ardua pues, durante los últimos treinta años resultó casi imposible encontrar miradas que pusieran en duda las bondades de este instrumentos. En este sentido cabe aclarar que no se discute la vigencia que estos desarrollos conceptuales pudieran tener en otros momentos históricos u otras latitudes.

La perspectiva de análisis se centrará en dos planos:

1. ¿Cuáles fueron los aspectos cruciales de la herramienta (la descentralización) que no fueron observados según los cánones que a priori se establecían?
2. ¿En virtud de qué elementos las propias políticas de descentralización son contraindicadas en el contexto argentino de los '90?

Para alcanzar estos objetivos se comienza con una sucinta descripción de las ventajas que, según sus defensores, presentaron las acciones de descentralización y se comenta la forma en que estas acciones se articularon con otros desarrollos tendientes a incrementar el poder de las instituciones de cuño federal.

Posteriormente, se somete a crítica estos conceptos, intentando detallar cuáles fueron los aspectos alrededor de los cuales los procesos de implementación de la descentralización no se desplegaron acuerdo a las expectativas previas.

Por último, se describen las principales conclusiones alcanzadas y, a manera de epílogo, se realiza un sumario de lo que, se considera, fueron los determinantes más estructurales de la falla de los procesos descentralizadores.

2. La lógica descentralizadora

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.

² Horacio Cao es Administrador Gubernamental, Licenciado en Ciencia Política, Doctor en Administración (UBA), especialista en temas provinciales: horaciocao33@hotmail.com. Josefina Vaca es Licenciada en Educación, candidata a Magíster en Ciencia, Tecnología y Sociedad (UNQ), especialista en problemas del desarrollo en el territorio: josefinavaca@yahoo.com.ar.

³ Con muy pocas excepciones, como fueron los lúcidos trabajos de Mattos (1989) y Coraggio (1989).

Con una fuerza creciente, la descentralización en su doble perspectiva de tecnología administrativa y herramienta política fue ocupando, desde mediados de los '60, un lugar central en las políticas de reforma del Estado.

Es de destacar que antes de ese momento, no gozó de semejante favor. Es que tal como sostiene Mayntz, 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 otra (Mayntz, 1985: 27/28). Así, hasta la primera mitad del siglo XX primaban las fuerzas centralizadoras y el grueso de la bibliografía especializada sugería –sobre todo para el llamado tercer mundo- desplegar políticas de esta tendencia. La justificación de estas recomendaciones tenía que ver con considerar que las fuerzas tradicionalistas que obstaculizaban los programas modernizadores se refugiaban en las instancias subnacionales del Estado⁴.

Esta valoración positiva por las formas centralizadas de ejecución –paralela a visiones que justificaban la ampliación de la esfera de influencia del sector público– tuvo una larga raigambre en nuestro país, llevando al Estado Nacional a desarrollar todo tipo de políticas en lo largo y ancho de su geografía, en muchos casos, a costa de desplazar a las Provincias de tareas que constitucionalmente le correspondían.

Hacia mediados de los '70 la Nación había relegado a las provincias en temas relacionados con la educación, la salud, el manejo de empresas públicas, la gestión de infraestructura, la propiedad del mar continental y de los yacimientos hidrocarbúricos, la generación, transformación, transmisión y distribución de energía, el poder de policía del trabajo, etc.

Un claro indicador de la situación fue que, durante la etapa mencionada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendió a laudar en favor del Estado Nacional en todas las controversias que éste tuvo con las provincias. Hubo incluso 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 67º 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 balanza hacia el 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 – resaltado de los autores).

Para dar un ejemplo de la desvalorización del nivel subnacional, se cita un trabajo de Vanossi, justamente, por tratarse de un autor alejado de las tradiciones teóricas centralizadoras: “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.” Y más directamente relacionado con el tema que nos ocupa, agrega: “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 - Resaltado en el original).

Con un énfasis creciente, *pari passu* se difundía la crisis del Estado benefactor (mediados de los '70) las justificaciones centralizadoras fueron sometidas a crítica y paulatinamente dejadas de lado. Hacia principios de los '80s, dentro de las políticas públicas y en la literatura especializada, las posiciones descentralizadoras eran claramente hegemónicas.

Esta nueva perspectiva consideraba que uno de los principales problemas de la agenda política estaba dado por la “excesiva centralidad del Estado con respecto a la sociedad... en términos reales de acumulación de recursos económicos, funciones administrativas y poder social”

⁴ 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).

(Coraggio, 1989: 64). En otras palabras, la descentralización venía a poner fin a un centralismo decisorio al que se le adjudicaba responsabilidad por variados males que aquejaban a las comunidades (Mattos, 1989: 118). En este sentido, el poder central era visto como fuerte, autoritario, inflexible, lejano, ineficiente y antidemocrático (Restrepo, 1988).

Con el correr del tiempo estas opiniones 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).

Esta historia puede rastrearse a través de la palabra clave "Descentralización" del tesoro de la biblioteca del Ministerio de Economía, una de las más completas y consultadas en temas fiscales, económicos y de Administración Pública en la Argentina. Desde principio del Siglo XX hasta fines de los '50 "Descentralización" es una palabra clave bastante citada, aproximadamente un trabajo de cada mil, duplicándose este registro en los '60 y llegando hasta tres de cada mil en la década del '70. Sin embargo, la explosión estaba por llegar: en los '80 llega al 9 por mil y en los '90 es una de las palabras clave más utilizadas: casi treinta por mil. En el nuevo siglo descendiendo su importancia (2000 – 2004 = quince por mil).

Esta creciente importancia no era una originalidad Argentina: hacia mediados de los '80 se producían procesos de descentralización en varios países de América Latina (Perú, Uruguay, Venezuela, México, Chile, etc.). De igual manera, despliegues similares se evidenciaban en países de Europa como Portugal, Bélgica, Francia, España, Italia, etc.; hasta la China socialista consagraba un capítulo importante de su política estatal a este tema. Independientemente de las particularidades nacionales que impulsaban esta ola, 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 y ss.).

En suma, si como mencionamos el par centralización / descentralización tiene diferentes equilibrios históricos, en este momento, en el Estado contemporáneo las fuerzas centrífugas son más fuertes que las centrípetas.

2.1. Los ejes conceptuales de la descentralización

Comenzando por el desarrollo de algunas definiciones básicas, siguiendo a Blutman, entenderemos por descentralización al mecanismo por el cual un conjunto de funciones y decisiones concentradas en el nivel central se transfieren a unidades que tienen potestades sobre una jurisdicción territorial menor y contenida en la anterior (Blutman, 1999: 178/179).

Sólo puede hablarse de descentralización si los órganos receptores de las nuevas potestades tienen la capacidad de ser representadas jurídicamente por gobiernos electos; esta condición es esencial para que pueda verificarse la reducción de distancia entre el ámbito estatal en cuestión y los ciudadanos. En este sentido, la descentralización se distingue de la deslocalización (traslado desde un lugar a otro del territorio actividades productivas, de servicios o de administración) y de la desconcentración (traspaso de capacidades para la toma de decisiones desde un nivel determinado de la estructura administrativa a otro dentro de la propia organización). En suma, si los órganos receptores no tienen una relación directa con la ciudadanía, no estaríamos frente a un proceso de descentralización sino de deslocalización o desconcentración (Palma y Rufián: 1989).

El concepto liminar que justifica la descentralización tiene su origen en los beneficios que se obtendrían a partir de reducir la distancia entre la conducción política y los ciudadanos, entre

⁵ Como sostiene Brewer Carías, el Estado de la pre y postguerra en sus tres modelos clásicos - fascista, socialista soviético y Estado benefactor - se montó sobre la base de una concepción centralizadora de las políticas públicas. Aunque de perfiles todavía imprecisos, el Estado de la etapa actual tiene un mayor componente descentralizador (Brewer Carías, 1998: 86/87).

concepción y ejecución y entre decisión, ejecución y control. Esto generaría un conjunto de ventajas, tales como:

- Mayor posibilidad de penalizar a los malos gobiernos o a las conducciones ineficaces en general;
- Mejora en las comunicaciones;
- Incremento en la posibilidad de detectar eventuales desvíos y, por ende, de corregirlos, y, por la confluencia de los factores citados;
- Tendencia al desarrollo de círculos virtuosos político-administrativos-organizacionales que, a la postre, conducirían a una mayor eficiencia y eficacia en el accionar del Estado.

Desde una perspectiva más estratégica, suele considerarse que la constante búsqueda de la descentralización redundaría en una mayor participación, en una continua ampliación de los espacios de representación y de socialización del poder, elementos todos que permitirían perfeccionar la democracia. Como dice Felcman "... 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..." (1991: 104).

Desde una visión más general del proceso socioeconómico, la descentralización es considerada imprescindible más allá de cierto umbral de desarrollo, ya que hace a la posibilidad de mantener un crecimiento autosostenido en virtud de su potencial de promoción de iniciativas y de su capacidad de elevar la eficiencia general del sistema público (Orban, 1990).

Simétricamente a los argumentos expuestos, los procesos descentralizadores también tendrían ventajas para el sector central. Estas ventajas estarían asociadas a la posibilidad de descomprimir una estructura administrativa sobrepasada por la gran cantidad de tareas que debe realizar y por la extrema diferenciación de las demandas, situación que en el caso de la Argentina se asocia a la profunda heterogeneidad y desigualdad territorial. Desde otro punto de vista –que podríamos catalogar como más pragmático- la descentralización permitiría descomprimir el nivel de conflictividad social por la vía de debilitar los antagonismos al disgregarlos en múltiples instancias micro.

Más allá de sus ventajas, también es cierto que los procesos de descentralización tienen un límite en su despliegue; existe cierto consenso que los mismos pueden fijarse a partir de tres criterios (Musgrave y Musgrave, 1973):

- a) La posibilidad de particularizar servicios
- b) Los efectos de derrame por fuera de la población o área objetivo
- c) Las deseconomías de escala que se produzcan después de cierto nivel de descentralización.

Con respecto a este último criterio, se sostiene que si bien realizar actividades centralmente crea ventajas de escala y captura externalidades, esta modalidad tiene el costo de imponer políticas comunes a población con diferentes preferencias y prioridades. Esto es, cuanto más centralizada esté la decisión, más se estará agregando preferencias sobre que, cuanto y qué realizar, y en consecuencia, tanto menos eficientes serán estas decisiones desde el punto de vista de las preferencias de cada ciudadano en particular (Finot, 1999: 78).

Más concretamente, en el caso latinoamericano se considera que la centralización administrativa es un vehículo para la concentración del poder y la homogeneización social y cultural, aspectos incompatibles con los valores de pluralidad y respeto de las minorías.

Alrededor de estos conceptos, se produce la confluencia de dos tradiciones muy disímiles que postulaban procesos descentralizadores con contenidos diferenciados:

- Los que la veían como parte de la reforma política, dirigidas a reformular y quitar poder a un Estado que reiteradamente había sido la base del autoritarismo militar, y

- Los que la veían como un elemento de las reformas pro mercado, parte de la tríada básica del ajuste estructural (privatización, desregulación y descentralización).

En esta última perspectiva, y tal como ocurriera con todas las políticas desplegadas en el país desde mediados de los '70, los organismos multilaterales de crédito -el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BIRF-BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)- tuvieron un importante papel.

Desde estos organismos se sostuvo que "... la descentralización del poder y los recursos estatales parece ser una continuación lógica de los múltiples esfuerzos recientes por acercar el Estado a los ciudadanos (...). La descentralización brinda las posibilidades de adaptar con mayor precisión los servicios públicos a las demandas y preferencias locales y de instaurar, desde abajo, un sistema de gobierno más atento y responsable" (Banco Mundial, 1997: 136).

En línea con este razonamiento, se considera que la descentralización de las funciones de gasto puede conseguir beneficios apreciables en términos de bienestar, al asignarse al nivel de gobierno que mejor representa a los beneficiarios los respectivos reembolsos (Ter-Minassian, 1997: 32). De esta manera, la capacidad de la población de participar en las decisiones que los afectan es uno de los ingredientes clave en los procesos de mejorar sus estándares de vida (Banco Mundial, 2000: 8).

Promediando los '90, se afirmaba que la descentralización se había visto impulsada por tres hechos específicos (Banco Mundial, 1997: 136/7):

1. Una reducción en la dimensión mínima de un gobierno autosuficiente, la que se originaría en los avances tecnológicos, particularmente los logrados en las comunicaciones y el transporte.
2. La ola democratizadora y de revalorización de las minorías étnicas y culturales, cuyos emergentes políticos han encontrado en los gobiernos subnacionales canales más accesibles a sus requerimientos.
3. Las dificultades que atraviesan los gobiernos centrales, en particular, para responder a la demanda de servicios esenciales que hacen atractiva la posibilidad de recurrir a las instancias locales y regionales.

2.2. Descentralización y organización federal: el caso Argentino

En el caso Argentino, como en el de otros países federales de América Latina, las descentralizaciones tuvieron como vehículo más directo el rejuvenecimiento de las instituciones de matriz federal, cosa que puede considerarse lógica ya que la distribución vertical del poder del Estado federal parece ser el sendero más directo en estos procesos (Brewer Carías, 1998: 74 y Finot, 1999: 86).

En este sentido, a diferencia de buena parte de la tradición socialdemócrata europea, la corriente de descentralización no se identificó con el municipalismo. En nuestro país, a partir de ciertas características institucionales y del contexto, se desplegaron una serie de medidas que generaron un importante incremento en el poder y las funciones que cumplían las provincias, las que se nutrieron y realimentaron a partir de diferentes fuentes.

Debe resaltarse que las jurisdicciones subnacionales, en ocasión de la restauración democrática de 1983, partían de un bajo nivel de autonomía. Esto era así por la confluencia de varios hechos, como por ejemplo, los largos periodos de facto en los que se cerraba el Senado de la Nación – donde están representadas las provincias – y la designación de los gobernadores provinciales desde la Capital Federal.

A partir de 1983, la aplicación ininterrumpida de los procedimientos constitucionales y la posibilidad de que los diferentes actores políticos se desempeñasen con expectativas de continuidad contribuyeron a revalorizar los sistemas políticos provinciales y las instituciones de cuño federal.

Paralelamente, los actores políticos de la órbita local, regional y nacional aprendieron a manejar los pesos y contrapesos institucionales como elementos centrales del escenario que ocuparon.

Este poder provincial –que en un marco de la estabilidad constitucional permitió a las provincias ejercer plenamente sus prerrogativas constitucionales– sirvió para que las jurisdicciones tuvieran una actuación proactiva en términos de contrarrestar el poder centralizador del nivel federal.

Esta situación se articuló con la ya en ese entonces hegemónica perspectiva descentralizadora, haciendo que las provincias fueran el sujeto crucial de los procesos de transferencias de poder y funciones desde el Estado Nacional.

Finalmente, hay que rescatar el amplio consenso que existía hacia el final de la etapa citada en considerar que la Administración Pública Nacional estaba a cargo de muchas más tareas que las que podía desarrollar. Hacia fines de los '80, 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 -entre otras cosas, al aliviar la carga de presiones y de responsabilidades organizacionales– se consideraban un elemento clave para coadyuvar a reconstruirla.

La concurrencia de estos elementos son el telón de fondo de un largo e importante proceso descentralizador⁶ en la Argentina, el que terminó generando que, entre 1961 y el año 2003, las jurisdicciones provinciales más que duplicaran su participación en el agregado del gasto Nación / Provincias.

Cuadro Nº 1
Evolución relativa del Gasto federal y de las Provincias.
Incluye Administración, Empresas Públicas y Sistema de Seguridad Social
Por quinquenio, 1960- 1999

1961/1964	1965/1969	1970/1974	1975/1979	1980/1984	1985/1989	1990/1994	1995/1999
49494949							
81,4278	4677,0674	3273,1169	1561,0857	09	Nación		
21,5422	9425,6826	8930,8538	9242,91	Provincias	18,58		

Fuentes: A) 1961 - 1979 Ministerio de Economía (1982) / B) 1980 - 1994 - MEyOySP (1999) / C) 1995 – 2000 Ministerio de Economía (2001).

Debe resaltarse que los registros de los '90 no son estrictamente comparables con los de las otras décadas a partir de la particular evolución que tuvo el sistema previsional⁷. Si se confrontara el gasto nacional y provincial neto de estas erogaciones para el año 2000 los registros resultantes serían mayores para las provincias que para el Gobierno Federal: aproximadamente 60% para las provincias un y 40% para la Nación. Si a esto se le agrega el gasto municipal, se estima que casi el 70% del gasto se lleva adelante por niveles subnacionales, lo que convierte a la Argentina, en este aspecto, en el país federal más descentralizado de América Latina y uno de los más descentralizados del mundo.

Una parte relevante en este incremento relativo del gasto del nivel provincial en comparación con el gasto nacional, se explica a partir de las transferencias de funciones desde el gobierno central hacia las administraciones subnacionales. Dentro de estas transferencias ocupan un lugar preponderante los sistemas de salud y educación, que antes estaban mayoritariamente en manos del gobierno central. Adicionalmente, las provincias recibieron la gestión de las grandes obras de infraestructura, los puertos, las redes de distribución de agua y energía eléctrica, las grandes obras

⁶ Esta pendiente de realización una descripción completa de las transferencias Nación Provincias ocurridas en las últimas cuatro décadas. Algunas aproximaciones al tema pueden verse en Blutman (1998) y en Cao y Esteso (2001).

⁷ Incremento del peso relativo de la función dentro del gasto total del Estado y transferencia de sistemas provinciales al nivel federal.

hidroeléctricas, la potestad de administrar el subsuelo (y con ello los emprendimientos mineros), el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el poder de policía laboral, funciones de regulación económica, etc.

3. Las debilidades de la descentralización

Pasemos ahora a analizar las diferentes debilidades del proceso de descentralización argentino.

No es interés de este trabajo aportar nuevos datos empíricos acerca del impacto que tuvieron las transferencias de funciones desde la Nación a las Provincias; al respecto sólo se menciona que existe una percepción bastante generalizada acerca del fracaso de todo el proceso en términos de su impacto en la calidad de los sistemas políticos subnacionales, como así también en términos de la eficacia y eficiencia del Estado tanto en la prestación de servicios como en la resolución de problemas concretos.

Es claro que no se han generado los mecanismos virtuosos de participación y control ciudadano que, a su sombra, se pensaban desatar. De hecho, casi todos los trabajos que han salido del plano normativo o prescriptivo han considerado que los procesos descentralizadores de la Argentina han tenido las consecuencias descritas.

Por ejemplo, los exhaustivos diagnósticos realizados en el marco del Programa de Transformación del Sector Público Provincial (Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior) a lo largo de los '90, dan cuenta del citado deterioro en las Administraciones Públicas Provinciales.

De igual forma, diferentes trabajos dirigidos a analizar la participación ciudadana a partir de las transferencias de funciones coinciden en afirmar que, “a pesar de las reformas implementadas, persisten mecanismos informales –clientelismo por ejemplo– que reproducen la exclusión política y social. De esto se puede concluir que, en estos países, descentralización, transferencias de capacidades, atribuciones y recursos... no son suficientes para asegurar la democratización” (Riadel, 1994: 7)⁸.

En cuanto a las debilidades del proceso descentralizador, se ha decidido desplegar su análisis a partir de cuatro ítems que responden a los siguientes elementos que impidieron llegar a los resultados previstos:

1. Desviaciones en la implementación de las políticas con respecto a las previsiones prescritas.
2. Debilidades en la estructura de los Estados receptores.
3. Elementos de las sociedades provinciales.
4. Características propias de la República Argentina, puntualmente el nivel de heterogeneidad y desigualdad interprovincial.

3.1 Las desviaciones en su implementación a la luz de los desafíos a las Administraciones Públicas Provinciales (APP)

A lo largo del proceso descentralizador, las APPs recibieron desde la Nación nuevas funciones o una ampliación de las tareas que ya realizaban.

Esto significó, que por ejemplo en el caso de los sistemas educativos provinciales, diseñados, provistos de recursos y entrenados para administrar cierta matrícula, currícula, personal, etc, debieron hacerse cargo de gestionar de manera abrupta volúmenes mucho mayores de usuarios, infraestructura y personal a cargo con los mismos recursos humanos, materiales y los mismos sistemas de gestión.

⁸Se remarca la importancia de esta cita textual pues producto de un informe final de una conferencia en donde participaron varios de los principales analistas del tema. Otro trabajos este sentido son los de Finot (1999), Rojas Hurtado (1995), Campbell (1994), etc.. Nótese que se trata de autores que, a priori, parten de un marco conceptual favorable al despliegue de descentralizaciones.

Esta incorporación no fue una simple agregación de elementos, sino que significó incorporar un importante número de organizaciones en pleno funcionamiento, con su propia estructura y peculiaridades de su cultura organizacional.

Otro segmento de las funciones transferidas, se caracterizó por implicar nuevas ocupaciones para las Administraciones Provinciales, como por ejemplo la gestión de buena parte de la infraestructura pública. En este caso la especificidad del desafío estaba dada por lograr articular estas nuevas funciones a la estructura existente.

Por último, es importante mencionar la cantidad de programas que pasaron a desplegarse bajo la lógica de cogestión Nación – Provincias, ya que representó otro tipo de retos. En primer lugar el propio tipo de acción de coordinación era una modalidad sobre la que había pocos antecedentes en las provincias. Por otro lado, muchas veces los programas nacionales tenían algún grado de tensión con otras acciones desarrolladas por la Administración Provincial, pero el financiamiento o los bienes programa que se ofrecían era tan atractivos, que se incorporaban a pesar de las importantes disrupciones organizacionales que podían ocasionar.

En suma, no era difícil ver que existían desafíos muy importantes para las instituciones provinciales, máxime cuando –a priori- se tenía la percepción de un sector público que, como un todo, mostraba una baja capacidad organizacional.

Esta dimensión del fracaso de la descentralización, que estaba muy presente en la bibliografía que sirvió para impulsar las transferencias, se inscribe dentro de lo que en la introducción consideramos como “aspectos cruciales... que no fueron observados según los cánones que a priori se establecían”.

Por ejemplo, los ya citados trabajos de los organismos multilaterales de crédito, recomendaban fortalecer la organización de las unidades receptoras de forma tal que fueran capaces de gerenciar las funciones que se incorporaban. Plantillas hipertrofiadas, falta de personal especializado, incapacidad de formular y ejecutar programas; en suma, organizaciones débiles pueden echar por la borda los posibles beneficios de la descentralización (Ter-Minassian, 1997: 32 y Banco Mundial, 2000: 122).

Refuerza lo paradójico de la situación el particular escenario financiero que atravesaban las provincias cuando se realizaron las principales transferencias, en la primera mitad de la década del '90. En tal momento, los recursos provinciales mostraban un importante incremento (del orden del 65% en términos reales entre 1991 y 1997 – ProVInfo, 2003). Sin embargo, a pesar del ostensible crecimiento de los ingresos –casi siempre financiado por el gobierno nacional– los recursos asignados a fortalecer las burocracias públicas fueron bastante exiguos.

De esta manera, aun en el caso del gasto financiado por la jurisdicción nacional para esta finalidad –por ejemplo a través de los Programas conocidos como Provincias I y Provincias II– las jurisdicciones subnacionales tuvieron poco interés en utilizarlo en el sentido original y en muchos casos desvirtuaron su aplicación¹⁰. Es posible imaginar que el escaso interés en asignar recursos al fortalecimiento de la burocracia estatal, estaba relacionado con el bajo rédito político que generaban este tipo de acciones.

En resumen, el marco en el que se realizaron las transferencias no contempló la instalación de la problemática del fortalecimiento organizacional, lo que constituyó un escollo crucial para el desarrollo de los fenómenos virtuosos esperados.

⁹ En este sentido, tal vez el trabajo emblemático haya sido el de FIEL (1987).

¹⁰ Un análisis de estos mecanismos puede verse en Cao y Esteso (2001). Básicamente se sostiene que programas diseñados para estos fines se terminaban aplicando a actividades que dieran mayor rédito electoral (por ejemplo, obras públicas), situación originada en el largo período de maduración y la baja efectividad de las acciones de fortalecimiento institucional.

3.2. APPs y asimetría de poder

El nuevo ciclo del capitalismo mundial, iniciado entre los '70 y los '80s, induce una reformulación de la ecuación Estado – Sociedad Civil, incrementando de manera notable el poder de esta última frente al sector público. En nuestro país, esta tendencia fue subrayada por el despliegue de políticas de ajuste estructural que alcanzaron una profundidad que tiene pocos paralelismos en el mundo¹¹.

En este escenario, el ámbito regional y local de la Argentina se caracterizó por presentar actores sociales con comportamientos desinstitucionalizados, con una alta propensión a maximizar sus intereses individuales de corto plazo. Esto es, ejercían sobre el Estado y la Administración Pública presiones desembozadas en busca de obtener ventajas sectoriales o, más anárquicamente aun, de prebendas para alguna firma o persona en particular.

Frente a estas conductas las APPs mostraron una creciente debilidad para proteger la institucionalidad del Estado e impulsar acciones que imprimieran mayor transparencia, eficacia y eficiencia a la Administración Pública. Al respecto, consideramos que la falta de herramientas necesarias –sobre todo en el nivel microorganizacional- se relaciona con una marcada asimetría de poder entre los actores sociales mencionados y la oficina del Estado que se relacionaba con ellos.

Nos referimos concretamente a un modelo de relación en donde el interlocutor del Estado podía hacer gala de una disponibilidad de información estratégica superior, de una red de relaciones políticas y económicas más importante, de mayor capacidad operativa, etc. A partir de lo cual, tenían la capacidad de imponer ciertas condiciones al sector público obteniendo ventajas en su posición relativa y reforzando, a su vez, las características opacas e ineficientes de los circuitos de la Administración Pública.

En este sentido, cabe señalar que la estructura de poder político provincial se encontraba, desde el vamos, perforada por intereses sectoriales. Podrá alegarse –con bastante razón– que estos mecanismos también se encontraban presentes en el ámbito de la Administración Nacional, pero este hecho no exime de críticas a las transferencias de funciones.

A propósito de esta situación, se estima que la dinámica política de algunas provincias se caracterizan por brindar pocas oportunidades de enfrentar el poder de los actores más poderosos (no sólo de la sociedad civil), los que utilizan al Estado para perpetuar el atraso social y económico. En este escenario, las descentralizaciones no hicieron más que reforzar estas tendencias, ya que brindaron más herramientas a los segmentos hegemónicos para enfrentar a las fuerzas de cambio que provenían desde ámbitos extraprovinciales.

Éste no es un análisis particularmente original. Ya en 1928, un agudo 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)¹².

3.3. APPs y diferencias entre provincias

¹¹ Se han escrito centenares de papers al respecto. Citamos, por ser tal vez los autores más reconocidos internacionalmente, los trabajos de Joseph Stiglitz y Michael Mussa. Nombramos también algunos de los muchos autores argentinos que han tratado el tema: Daniel Aspiazu, Daniel Campione. Sus trabajos pueden consultarse en Internet.

¹² Algo similar sostiene Smith, (1985: 5 – 12/13), quien afirma que la organización federal por sí sola no garantiza las bondades de la descentralización, ya que en el nivel local y regional pueden encontrarse desviaciones que alguna teoría considera de pertenencia exclusiva a regímenes centralizados.

Una de las críticas más repetidas a los procesos descentralizadores en la Argentina es que se realizaron en bloque, sin tomar en cuenta la capacidad organizacional ni las características del escenario político, económico y social de cada una de las jurisdicciones receptoras de funciones.

Las agudas diferencias que muestra nuestro país en el nivel de desarrollo regional¹³, no es un aspecto que pudiera dejarse de lado; en tanto, a partir de estas importantes diferencias podían presumirse situaciones que hubieran precisado de precauciones especiales en virtud de la debilidad que podía encontrarse en las Administraciones Públicas receptoras.

De esta manera, la falta de diferenciación entre provincias fue una omisión garrafal, particularmente grave en las jurisdicciones que se encuentran en las áreas de menor desarrollo relativo. Donde, como era previsible, se evidenciaron mayores dificultades desde lo administrativo y lo político para procesar la nueva situación. En este punto cabe mencionar el llamado “principio de equiparación” que sostiene que un país o región atrasado en un factor, muy probablemente estará atrasado en otros y viceversa (Dhal, 1983: 84).

Emparentado con este fenómeno, ocurrió otra situación que impactó de manera diferencial en las provincias más rezagadas. Para explicarla, debe hacerse notar que en las oficinas provinciales de dependencia nacional (v.g. escuelas nacionales, hospitales nacionales, etc.) el nivel de tecnología administrativa, la capacitación del personal, la infraestructura, etc. mantenía un nivel estándar que estaba fijado sobre las características que tenía el sector público en la Capital Federal, el área más desarrollada del país. Siguiendo el principio de equiparación, es muy posible que las características de los diferentes elementos de la estructura administrativa fueran superiores a los provinciales.

En este sentido, las transferencias no solamente implicaron una reducción en la capacidad administrativa de las organizaciones que pasaron a la órbita provincial, sino que también supuso la desaparición de espacios que tenían un rol de liderazgo en cuanto a calidad de producción, modernidad de las relaciones laborales, productividad, etc.

Citemos un ejemplo. Los colegios secundarios de enseñanza técnica nacionales eran, en muchas localidades, instituciones señeras de gran importancia social como ámbitos modelo de modernidad científica y profesional. Este espacio de liderazgo tendió a diluirse con el proceso de provincialización, cuando sus características generales se igualaron con los del resto de los establecimientos educativos de histórica dependencia provincial.

Desde la perspectiva de las diferencias entre provincias, las transferencias de funciones del Estado Nacional hacia el nivel subnacional generó, además, la multiplicación de sistemas de compensación. Si bien este tema ha generado múltiples análisis, es interesante recordar que, según Finot, las fallas en estos sistemas son un elemento clave para explicar porque la descentralización no ha presentado los resultados esperados (Finot, 1999: 74).

Por último, también debe considerarse que la descentralización significó desarticular históricas redes que habían servido para garantizar la cohesión nacional (salud, educación, infraestructura, etc). Si bien estos cambios fueron parte de la necesaria revitalización del federalismo argentino, introdujo elementos que dificultaron las acciones homogeneizadoras del espacio territorial haciendo más compleja la gestión de la agenda política. En palabras de Mattos “... al multiplicar las instancias decisorias se puede contribuir a acentuar la fragmentación del poder y los problemas de gobernabilidad en los respectivos sistemas nacionales¹⁴ (Mattos, 1989: 125).

¹³ Veamos un ejemplo al respecto: la desigualdad entre las jurisdicciones de mayor y menor Producto Bruto Geográfico per cápita (Ciudad de Buenos Aires vs. Formosa, año 1997 – ProvInfo, 2003) es de 11,6 a 1. En Estados Unidos, por considerar un país federal desarrollado, esta diferencia no llega a ser de 2 a 1 (Alaska vs. West Virginia, promedio 1997 – 1999, U.S. Census Bureau, 2000).

¹⁴ En forma relativamente paralela, el Banco Mundial sostiene que “... una descentralización realizada de mala manera puede amenazar la estabilidad macroeconómica, ya que reduce la capacidad de manejo por parte del gobierno central, o

4. Conclusiones

Según se ha sostenido a lo largo del trabajo, han existido diferentes elementos que evitaron el despliegue de los procesos virtuosos que la descentralización venía a hacer surgir.

En primer lugar, destacamos que no se tomaron las previsiones necesarias para que las Administraciones Públicas Provinciales pudieran hacerse cargo de las nuevas responsabilidades que se les asignaba. En este aspecto, citamos las razones por las cuales las autoridades políticas tuvieron pocos incentivos para aplicar a este objetivo parte del incremento de recursos que en ese momento estaban recibiendo.

Posteriormente, sostuvimos que la debilidad de los Estados Provinciales, exacerbó el accionar desinstitucionalizado de actores sociales que se relacionaban con él. Asimismo, en muchos casos se reforzó el poder de los caudillos locales, los que fueron premiados –por ejemplo, incrementando los recursos que se les transfirieron– al desplegar este tipo de conductas.

De esta forma, se generó una situación paradójica pues el Estado provincial terminó siendo una instancia más lejana para el grueso de la sociedad civil. En suma, la descentralización no acercó el sector público a la ciudadanía, sino que lo alejó.

Consideramos que la articulación de todos estos elementos neutralizó los procesos virtuosos que podría haber desatado la descentralización. Así, el resultado de las transferencias redundó en una reducción, en calidad y cantidad, de la oferta de servicios públicos básicos, y en una disminución de la capacidad global del sector público para responder a las demandas de la sociedad.

Esta perspectiva no es homogénea en todos los casos. Como regla general, el agravamiento de las condiciones de gestión y una menor preponderancia de las fuerzas dinamizadoras fue más sustancial en el caso de las jurisdicciones menos desarrolladas.

De acordarse con las críticas formuladas en este escrito, se abre todo un espacio de replanteo de políticas públicas que hasta ahora tuvieron supuestos descentralizadores. No se está postulando la necesidad de un proceso global recentralizador, instancia impracticable como un todo¹⁵, tampoco una crítica condenatoria de todas las acciones de transferencias de funciones que en muchos casos estuvieron determinadas por presiones ineludibles, como por ejemplo, la necesidad de aliviar una administración nacional que había colapsado.

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 esta dirección, se considera imprescindible criticar el espíritu desaprensivo e irresponsable con que muchos decisores políticos y gerentes públicos aceptaron el discurso descentralizador. Si estos actores hubieran tenido otra actitud, posiblemente las transferencias de funciones se habrían acotado a lo imprescindible, podrían haberse realizado de manera selectiva y con mayor preparación tomando en cuenta las características específicas de cada sector y provincia. De esta manera se hubieran minimizado los nocivos impactos organizacionales y se podrían haber inducido mecanismos de articulación con la sociedad civil construyendo algunos de los mecanismos de los que habla la teoría. Además, se habría protegido un capital institucional que costó más de una

afectarla por la vía de un desbalance entre el poder del nivel nacional y de los actores subnacionales" (Banco Mundial, 2000: 111/112).

¹⁵Aunque sí podría pensarse en tal estrategia para algunos casos puntuales y, seguramente, debe fortalecerse el rol coordinador del Estado Nacional. En este aspecto varios autores han destacado que los desafíos de la descentralización no sólo son para los ámbitos subnacionales, ya que cuanto más se distribuye el poder entre estas instancias, más responsabilidades adquiere el ámbito de coordinación de la instancia central (Aja, 2000: 37).

centuria construir (redes escolares y sanitarias, por ejemplo), y que hoy expresa su ausencia en los contundentes índices de deterioro económico y social.

Por último, se quiere llamar la atención sobre las políticas de municipalización que algunos sectores están promoviendo. En este punto es necesario ser enfáticos: nada justifica un proceso masivo de transferencias de funciones hacia el nivel local. Es que en casi todos ellos pueden verse –inclusive de manera acentuada– las mismas falencias que se señalaron para el caso de la descentralización a provincias: estructuras organizativas débiles, colusión opaca de funcionarios políticos con actores de la sociedad civil, asimetría de poder, etc.

En resumen, más allá de algunos –poquísimos– gobiernos locales que podrían incorporar algunas tareas nuevas a través de procesos de largo plazo que prevean una adecuada planificación y preparación, la enorme mayoría de estas instituciones sólo repetirían en una escala descomunal los fracasos obtenidos en la instancia provincial.

CODA: ¿Cuáles fueron los condicionantes de la descentralización?

Para comprender cabalmente el proceso descentralizador de los '90 es necesario verlo como un elemento de las políticas de ajuste estructural. En este aspecto, suelen diferenciarse las políticas descentralizadoras en dos vertientes diferenciadas– el enfoque que comúnmente se conoce como “socialdemócrata” y la variante “neoliberal”¹⁶ – siendo esta última la perspectiva alrededor de la cual se desarrollaron las transferencias de funciones en la Argentina.

Recordemos que, a la manera de decir de Offe, el citado ajuste fue la forma de operar sobre la discrepancia estructural entre los procesos controlados por el valor y los controlados por el poder (Offe, 1985), promoviendo el avance de los primeros sobre los segundos. Dicho de otra forma: “La creciente demanda de descentralización se inscribe en el proceso más amplio de liberalización, privatización y otras reformas del mercado iniciado en muchos países. Aunque estas reformas son distintas entre sí, el argumento en que se basan es similar...” (Banco Mundial, 1997: 136).

La descentralización fue una práctica colateral al avance del mercado sobre la política, dirigiéndose a debilitar la principal estructura que aparecía como deteniendo el avance mercantilizador: el Estado Central.

En este sentido, no es casual que las principales transferencias de funciones de la Nación a las Provincias tuvieran al carácter de oleadas insertas en programas de ajuste de cariz ortodoxo. Así, la primera de ellas se desplegó durante la presidencia del Dr. Arturo Frondizi (1958 – 1962), bajo cuyo mandato se desarrolló el “Plan de Racionalización y Austeridad” que involucró el traspaso de un segmento de las escuelas nacionales a las provincias. Otro embate descentralizador ocurrió en la gestión del ministro Martínez de Hoz (1976-1981) durante la dictadura militar del “Proceso de Reorganización Nacional”. Finalmente, la ola de descentralización más profunda se realizó en el marco de la presidencia del Dr. Carlos Menem, inserta en el proceso de ajuste más agudo de cuantos se hayan desplegado.

Dicho esto ¿El fracaso de la descentralización es el fracaso de la ola neoliberal? En base a lo expresado hasta aquí, nuestra posición es que es mucho más que eso: aun procesos descentralizadores realizados desde otra perspectiva ideológica deben considerar las asimetrías en el desarrollo relativo, el comportamiento de los actores políticos, las debilidades de la capacidad de la Administración Pública, etc.. En suma, replantear procesos de descentralización requiere pensar en las culturas políticas regionales, en contextos mucho más amigables, en mecanismos con mayor nivel de sofisticación, en nuevas tecnologías organizacionales.

¹⁶ Esquemáticamente hablando, la primera perspectiva pondera el papel democratizador, mientras que la segunda hace eje en el factor de eficiencia y de desburocratización. Una descripción de las diferencias pueden verse, por ejemplo, en Esteso (1989) y Coraggio (1989). Se tocó este tema en oportunidad de hablar de la descentralización pro mercado y descentralización como parte de la reforma política.

Por último, no está de más recordar dos requisitos que se consideran imprescindibles para dar pie a un proceso de descentralización exitoso:

- la existencia de bases territoriales con bajo nivel de diferencias en su desarrollo relativo, o al menos evolucionando hacia la convergencia
- la existencia de un nivel central con la capacidad de articular política y administrativamente a las partes.

Bibliografía

Aja, Mario "Los problemas actuales de articulación del Estado autonómico" - Revista de Occidente N° 229 - Madrid, Junio del 2000

Banco Mundial (1997) "Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación" Banco Mundial – Washington, EE.UU.

Banco Mundial (2000) "Entering the 21st century. World development report 1999/2000" Banco Mundial – Oxford University Press – Washington, USA

Béliz, Gustavo (1993) "El proceso de transformación del Estado y de la sociedad en la Argentina" en "Estado y Mercado. Del enfrentamiento a la armonización" Coediciones EUDEBA – INAP – Buenos Aires

Bidart Campos, Germán (1993) "El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad" en "Federalismos Latinoamericanos: México / Brasil / Argentina" Marcello Carmagni (Coordinador) – FCE – México

Blutman, Gustavo (1998) "Aproximaciones a la Reforma del Estado en Argentina entre 1989 – 1992" 2ª Edición - EUDEBA – CBC – UBA – Buenos Aires, Argentina

Blutman, Gustavo (1999) "Modelos políticos de descentralización municipal" en "Investigaciones sobre Reforma del Estado, Municipios y Universidad" serie de Investigaciones en Administración Pública G. Blutman comp. de la serie CIAP- IIA - FCE - UBA 1999

Campbell, Tim (1994) "Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe" Banco Mundial - Washington D.C.

Cao, Horacio y Esteso, Roberto (2001) "La Reforma de las Administraciones Públicas Provinciales, balance de la década de los '90 y Nueva agenda", en Administración Pública y Gestión Estatal, N° 1, Magíster en Administración Pública – FCE/UNL, Santa Fe

Cao, Horacio - Rubins, Roxana (1977) "Técnicos y Políticos: Un clásico en la puja por el manejo de los Estados Provinciales" – en Gustavo Blutman (Compilador) – Investigaciones en Administración Pública – Cuaderno N° 3 — Oficina de Publicaciones CBC – IIA – CIAP – FCE – UBA – Buenos Aires

Coraggio, José Luis (1991) "Las dos corrientes de la descentralización" En Cuadernos del Claeh N° 56 – Revista uruguaya de Ciencias Sociales – Montevideo

Coraggio, José Luis (1989) "Los términos de la cuestión regional en América Latina" en "La cuestión regional en América Latina" José Luis Coraggio, Alberto Sabate y Oscar Colman (Editores) – Ediciones Ciudad – Quito, Ecuador

Dhal, Robert (1983) "Análisis político actual" – EUDEBA – Buenos Aires

- Esteso, Roberto (1989) "Descentralización Política - administrativa: Obstáculos para el proceso descentralizador en el caso argentino" en "Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis", Elsa Laurelle y Alejandro Rofman (compiladores) - CEUR, Buenos Aires
- Felcman, Isidoro (1991) "Reforma del Estado: propiedad pública, gestión privada y descentralización de servicios..." Editorial Galerna, Buenos Aires
- Fiel (1987) "El fracaso del estatismo. Una propuesta para la reforma del Sector Público" FIEL - Sudamericana / Planeta - Buenos Aires
- Finot, Iván (1999) "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina" en Revista Reforma y Democracia N° 15 – CLAD - Venezuela
- Mariátegui, José Carlos (1996) "Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana" – Biblioteca Amauta – Lima, Perú (Edición Original 1928)
- Mattos, Carlos A. (1989) "Falsas expectativas ante la descentralización" Revista Nueva Sociedad N° 104 - Venezuela
- Mayntz, Renate (1985) "Sociología de la Administración Pública" - Alianza Universidad – Madrid
- MEyOySP - Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1999) "Caracterización y Evolución del Gasto Público Social" Dirección Nacional de Programación del Gasto Social – Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos – Buenos Aires
- Ministerio de Economía (1982), "Erogaciones del Sector Público Argentino", Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía - Buenos Aires
- Ministerio de Economía (2001) "Caracterización y Evolución del Gasto Público Social" Dirección del Gasto Social Consolidados – Secretaría de Política Económica – Ministerio de Economía – Buenos Aires
- Musgrave R. y Musgrave P. (1973) "Public finance in theory and practice" Mc. Graw-Hill, New York, USA
- Offe, Claus (1985) "La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad" en "Capitalismo y Estado" – Varios Autores – Editorial Revolución – Madrid, España
- Orban, Edmond (1990) "El proceso de descentralización en el Estado Federal Industrial: perspectiva teórica y metodológica" Revista Internacional de Ciencias Administrativas - Volumen 57 N° 2 – Madrid, España
- Palma, Eduardo y Rufián, Dolores (1989) "Las nociones de centralización y descentralización" Documento CPS 48 – ILPES – Santiago de Chile
- ProvInfo (2003), "Base de Datos de la Unidad de Información Integrada" - Unidad de Información Integrada (ProvInfo) - Secretaría de Provincias - Ministerio del Interior – Buenos Aires – www.mininterior.gov.ar/provincias/
- Restrepo, Darío (1988) "La política neoliberal y descentralización en Colombia" – Fundación Friedrich Ever – Bogotá – Colombia
- Riadel (1994) "Contenidos de la descentralización. Conceptualización del proceso, objetivos, los pro y contras de la descentralización, desafíos" Informe final de conferencia electrónica, realizado por Alfredo Rodríguez – RIADEL – Abril Diciembre de 1994 – tomado de <http://www.riadel.cl/>

Rojas Hurtado, Fernando (1995) "La descentralización en América Latina" en Revista Reforma y Democracia N° 3 – CLAD - Venezuela

Smith, B.C. (1985) "Descentralization: the territorial dimension of the state" George Allen and Unwin – London - U.K.

Ter – Minassian, Teresa (1997) "Descentralización del Estado" Revista Finanzas y Desarrollo Volumen 34 N° 3 - Banco Mundial – Washington, EE.UU.

U.S. Census Bureau (2000) "Current Population Survey" - U.S. Census Bureau - USA

Vaca, Josefina (2003) "Articulación regional y desarrollo desigual en el Territorio argentino" - Revista Territorios Año 5 N° 10, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER), Universidad de Los Andes, Bogotá.

Vanossi, Jorge (1964) "Situación actual del federalismo" Ediciones De Palma, Buenos Aires.