

**El fracaso del proceso descentralizador argentino.
Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales¹**

* Horacio Cao²

1. Introducción

De acuerdo a lo que se sostenía en una innumerable cantidad de trabajos, con la aplicación de políticas descentralizadoras se iba a ayudar a construir un Estado más abierto, transparente y eficaz. Según se prometía, 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.

Diez 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, es creciente la percepción de su fracaso. Al menos, parecen existir sobradas pruebas de que no se han logrado desatar los citados procesos virtuosos que, a su sombra, se iban a desplegar.

A propósito esta situación, el presente trabajo tiene el objetivo de realizar un análisis crítico del instrumental teórico que justificó y sostuvo el proceso descentralizador, buscando determinar cuáles fueron, vistas en perspectiva, sus debilidades más notorias.

A priori queremos resaltar que no se discute la eficacia que estas acciones tuvieron en otros momentos históricos u otras latitudes. Pero, habida de cuenta de que no se alcanzaron los objetivos esperados, es evidente que la conceptualización utilizada no consideró algunos aspectos contextuales o fue aceptada de manera imperfecta: ésta es la esfera de análisis que preponderantemente se quiere desarrollar.

Esta perspectiva de análisis se realizará desde dos planos divergentes

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 apologistas, generarían las acciones de descentralización. Asimismo, 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 de acuerdo a las expectativas previas.

¹ Una primera versión de este escrito fue presentada, como papel de trabajo, por el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. El autor quiere agradecer las sugerencias, correcciones y comentarios realizados por los Licenciados Gustavo Blutman, Cecilia Mendoza, Daniel Paolillo, Josefina Vaca y Mariano Fernández Landoni, quienes, por supuesto, no son responsables del resultado final.

² hcao@fibertel.com.ar - Doctor en Administración (UBA), investigador del CEPAS/AAG, especialista en temas provinciales.

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

2. La lógica descentralizadora

Con una fuerza crecientemente importante, 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. 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 (1985: 27/28). Así, hasta la primera mitad del siglo XX, primaban las fuerzas centralizadoras, y el grueso de la bibliografía especializada recomendaba – sobre todo en el llamado tercer mundo - desplegar políticas de esta tendencia. La justificación de estas recomendaciones tenía que ver con considerar que uno de los obstáculos a los programas modernizadores en curso estaban dados por fuerzas tradicionalistas que se hacían fuertes en las instancias subnacionales del Estado³.

Esta valoración positiva por las formas centralizadas de ejecución – que fue paralela a visiones que justificaban la ampliación de la esfera de influencia del sector público – tuvo una larga raigambre en nuestro país. De esta forma, en diferentes momentos de la historia nacional, el Estado central se ocupó de desarrollar todo tipo de políticas a lo largo y ancho de su geografía, en muchos casos, a costa de reemplazar a las Provincias de tareas que constitucionalmente, le correspondían.

Así, hacia mediados de los '70, la Nación había desplazado 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 hidrocarburíferos, la generación, transformación, transmisión y distribución de energía, el poder de policía del trabajo, etc.

Un claro indicador de la situación fue que durante toda la etapa 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 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).

Para dar un ejemplo de la desvalorización del nivel subnacional, se cita un trabajo del Dr. Vanossi, no precisamente de los autores más ligados a las tradiciones teóricas centralizadoras como la desarrollista o del socialismo soviético: “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

³ 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).

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).

Paulatinamente, y con un énfasis que fue creciente *pari passu* con la difusión de la crisis del Estado benefactor (mediados de los '70) las justificaciones centralizadoras fueron sometidas a crítica y crecientemente dejadas de lado. Ya hacia principios de los '80, 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 término reales de acumulación de recursos económicos, funciones administrativas y poder social” (Coraggio, 1989: 64). En otras palabras, la descentralización venía a poner fin a un centralismo decisorio, al que se le adjudicaban responsabilidades 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 un autor pudo 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).

Como contrapartida de este hecho, 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 producían en países de Europa como Portugal, Bélgica, Francia, España, Italia, etc.; hasta la China socialista consagraba un capítulo importante de su política estatal a la descentralización. Independientemente de las particularidades nacionales que impulsaban esta ola, resulta notoria la homogeneidad ideológica que justifican 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 vimos, el par centralización / descentralización tiene diferentes equilibrios históricos, en el Estado contemporáneo las fuerzas centrífugas son, en este momento, más fuertes que las centrípetas⁴.

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 de jurisdicción territorial o funcional menores (1999: 178).

El concepto liminar que justifica estas acciones tiene su origen en los beneficios que se obtendrían a partir de reducir la distancia entre la conducción política y los ciudadanos, entre concepción y ejecución y entre decisión, ejecución y control. Esto generaría un conjunto de ventajas, tales como:

⁴ 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).

- 1) Mejora en las comunicaciones;
- 2) Mayor posibilidad de penalizar a los malos gobiernos o a las ineficaces conducciones en general;
- 3) Incrementar la posibilidad de detectar eventuales desvíos y, por ende, una mayor posibilidad de corregirlos, y
- 4) Una tendencia, por la confluencia de los diferentes factores citados, hacia el 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 una constante búsqueda de la descentralización redundaría en una mayor participación, una continua ampliación de los espacios de representación y una más amplia 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 municipal" (1991: 104).

En este sentido, es relevante distinguir la descentralización de la deslocalización - el acto de trasladar desde un lugar a otro del territorio actividades productivas, de servicios o de administración - y de la 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 - (Blutman, 1999: 178/179).

De acuerdo al razonamiento seguido hasta aquí - y siguiendo a Palma y Rufián (1989) - sólo puede hablarse de descentralización si los órganos receptores de las nuevas potestades tienen la capacidad de ser representadas jurídicamente por gobiernos electos. En efecto, esta última condición es la que permite que pueda verificarse el concepto de reducir la distancia entre el ámbito estatal en cuestión y los ciudadanos; si los órganos receptores no tienen una relación directa con la ciudadanía, consideramos que nos encontramos ante casos que pueden inscribirse dentro de lo que definimos como deslocalización o desconcentración.

Por último digamos que, simétricamente a los argumentos expuestos, los procesos de transferencias de funciones 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 permítasenos catalogar de *maquiavélico* - 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, es claro 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. Argumentos como este cobraban fuerza en virtud de que el subcontinente estaba saliendo de décadas de autoritarismo militar.

Como ocurriera con todas las políticas desplegadas en el país desde mediados de los '70, los organismos multilaterales de crédito -en particular el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BIRF-BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-tuvieron un importante papel en el diseño y elaboración de las acciones que la Nación dirigió hacia las provincias.

Desde la perspectiva de estos organismos, el papel de la descentralización resultaba crucial, solamente equiparable a la toma de posición acerca del tamaño del Estado. Así, 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 de 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 los problemas para responder a la demanda de servicios esenciales, que hacen atractiva la respuesta de recurrir a las instancias locales y regionales.

Desde una visión integral, 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 a su capacidad de elevar la eficiencia general del sistema público (Orban, 1990).

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 marcar el sendero más directo para 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. Es que no hay que olvidar que muchas dictaduras de América Latina tuvieron, entre sus banderas preferidas, las del respaldo y reforzamiento del poder municipal (Brewer Carías, 1998: 83).

En nuestro país, a partir de estas 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 instancias.

Es de subrayar 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 donde se cerraba el Senado de la Nación – en 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. Así, 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 el marco de estabilidad constitucional permitió a las provincias ejercer sus prerrogativas constitucionales plenamente – sirvió para que las jurisdicciones tuvieran una actuación proactiva en términos de contrarrestar el poder centralizador del nivel federal.

Paralelamente, 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 lo referido a 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 descentralizadores en la Argentina, el que terminó generando que, entre 1961 y el año 2003, las

⁵Esta 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 Estesio (2001).

jurisdicciones provinciales más que duplicaran su participación en el agregado del gasto Nación / Provincias.

Cuadro N° 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	
Nación	81,42	78,46	77,06	74,32	73,11	69,15	61,08	57,09	
Provincias	18,58	21,54	22,94	25,68	26,89	30,85	38,92	42,91	

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 previsional⁶. 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.

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 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.

Repetimos que 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 haremos mención del amplio consenso acerca de un creciente deterioro en las Administraciones Públicas y la inexistencia de rastros de los mecanismos virtuosos de participación y control ciudadano que a su sombra se pensaban desatar.

Apoyan esta percepción el hecho que casi todos los trabajos que han salido del plano normativo o prescriptivo han considerado que los procesos descentralizadores de la Argentina y de América Latina han tenido las consecuencias descritas.

Por ejemplo, en el ámbito del subcontinente, diferentes trabajos dirigidos a analizar la participación ciudadana abierta por las transferencias de funciones, coinciden en afirmar que “a pesar de las reformas implementadas, persisten mecanismos informales – clientelismo por ejemplo –que reproducen la

⁶ Incremento del peso relativo de la función dentro del gasto total del Estado y transferencia de sistemas provinciales al nivel federal.

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)⁷.

En lo que hace a la Argentina, pueden citarse los exhaustivos diagnósticos realizados a lo largo de los '90 en el marco del Programa de Transformación del Sector Público Provincial (Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior), que dan cuenta de un creciente deterioro de las Administraciones Públicas Provinciales.

En cuanto a las debilidades del proceso descentralizador, se ha decidido desplegar su análisis a partir de cuatro ítems que, según nuestra opinión, explican en mayor medida el fracaso del proceso descentralizador argentino:

1. Desviaciones en la implementación de las políticas con respecto a las previsiones prescritas.
2. Debilidades en la estructura de los Estados receptores.
3. Modalidad de articulación APPs – Sociedad Civil.
4. APPs y heterogeneidad y desigualdad territorial.

3.1. Desviaciones en la implementación de las políticas con respecto a las previsiones prescritas

A lo largo del proceso descentralizador, las Administraciones Públicas Provinciales (APPs) recibieron desde la Nación nuevas funciones o una ampliación de las tareas que ya realizaban. Esto significó, por ejemplo en el caso del sistema educativo, que las APP debieron hacerse cargo de manera abrupta de una extensión de usuarios, infraestructura y personal a cargo. Así, los sistemas educativos provinciales diseñados, provistos de recursos y entrenados para administrar cierta matrícula, currícula, personal, etc., pasaron súbitamente a tener que gestionar volúmenes mucho mayor con los mismos recursos humanos, materiales y los mismos sistemas de gestión. Esta incorporación no fue una simple agregación de elementos, sino que significó incorporar un número significativo de organizaciones en pleno funcionamiento, con su propia estructura y con las 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, haremos mención a la extensión de programas que pasaron a desplegarse bajo la lógica de cogestión Nación – Provincias, lo que implicó 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 igual se incorporaban a pesar de las importantes disrupciones organizacionales que podían ocurrir.

⁷Se 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.

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

No obstante esto, las acciones tendientes a minimizar los efectos traumáticos que estos procesos podrían generar sobre los aparatos de Estado fueron mínimas. En general, las provincias plantearon la discusión sobre el financiamiento de las transferencias de servicios realizadas. Sin restar importancia a este aspecto, es por lo menos sugestivo la baja consideración que tuvieron los aspectos organizacionales, ya que al ocurrir esto, aún resolviendo el problema del financiamiento, era imposible garantizar la calidad y cantidad de servicios a gestionar.

Esta dimensión del fracaso de la descentralización 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”, ya que tal dimensión del problema estaba muy presente en la bibliografía que sirvió para impulsar las transferencias.

Por ejemplo, los ya citados trabajos de los organismos multilaterales de crédito, recomiendan fortalecer la organización de las unidades receptoras de forma tal que sean capaces de gerenciar las funciones que se incorporan. Así, sostienen que 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 en la primera mitad de la década del '90, cuando se realizaron las principales transferencias. En tal momento, los recursos provinciales estaban teniendo un importante incremento (del orden del 65% en términos reales entre 1991 y 1997 – ProvInfo, 2003). Pues bien, a pesar de este ostensible crecimiento de los ingresos, fueron bastante escasos - y casi siempre financiados por el gobierno nacional – los recursos asignados a fortalecer las burocracias públicas.

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

En resumen, el escenario alrededor del cual se realizaron las transferencias no contempló la instalación de la problemática del fortalecimiento organizacional. De esta forma, se generó un primer escollo crucial al desarrollo de los fenómenos virtuosos a partir de que las Administraciones Provinciales fueron incapaces de gestionar la “mayor cercanía” producida.

⁸ Varios trabajos han descrito esta situación. Tal vez el más conocido sea el de FIEL (1987).

⁹ 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 que se potenciaba por el largo periodo de maduración y la baja efectividad de las acciones de fortalecimiento institucional.

3.2. Debilidades en la estructura de los Estados receptores.

La fragilidad de las APPs frente a la agresiva actitud de diferentes actores de la sociedad civil generó otro elemento neutralizador de los mecanismos virtuosos de descentralización.

Para analizar esta situación, comencemos diciendo que los diferentes actores sociales que se articulaban con el Estado tendían a presentar un comportamiento desinstitucionalizado, con una alta propensión a maximizar sus intereses individuales de corto plazo. Básicamente, nos estamos refiriendo a presiones desembozadas sobre el sector público, en busca de obtener ventajas sectoriales o, más anárquicamente aun, de prebendas para alguna firma o persona en particular.

Frente a estas conductas de la sociedad civil, las APPs mostraban una creciente debilidad, no pudiendo desarrollar acciones que indujeran cambios en la forma de actuar de los diferentes actores sociales, de manera tal que dejaran de ser agresiones sobre la institucionalidad del Estado y se transformaran en fuerzas positivas que impulsaran mayor transparencia, eficacia y eficiencia de la Administración Pública.

Decimos que no tenía las herramientas necesarias, porque en la experiencia cotidiana – sobre todo en el nivel microorganizacional, de por ejemplo, una oficina de compras – se observaba una asimetría de poder entre los actores sociales que impulsaban conductas como la descritas y la oficina del Estado que se relacionaba con ellos.

Nos estamos refiriendo concretamente a una serie de elementos en donde el interlocutor del Estado podía hacer gala de una superior disponibilidad de información estratégica, de una más importante red de relaciones políticas y económicas, del uso de una tecnología más apropiada para cada situación particular, de mayor capacidad operativa, etc.

En resumen, la mayoría de las veces estos actores podían imponer ciertas condiciones al sector público, que implicaban ventajas en la posición relativa de estos actores, a la vez que reforzaban las características opacas e ineficientes de los circuitos de la Administración Pública.

Estos elementos se reforzaban porque en muchos casos la propia construcción política provincial estaba desde el vamos ya perforada por intereses sectoriales, y existían débiles remedios institucionales y sociales para combatir colusiones y complicidades de tal tipo.

Podrá alegarse – con bastante razón – que estos mecanismos también se encontraban en el ámbito de la Administración Nacional. De todas formas, este hecho no exime de críticas a las transferencias de funciones, ya que situaciones como las citadas en los párrafos precedentes anula cualesquiera de las virtudes que la descentralización pudiera tener, haciendo estéril su principal justificación.

Pero más allá de eso, y en el nivel de hipótesis, puede pensarse que un funcionario nacional tenía mayores posibilidades para disciplinar a estos actores a través de la información que tenía sobre todo el sistema nacional, en virtud de estar en el “centro” (la Ciudad de Buenos Aires) lo que le daba un más fácil acceso a la última tecnología o, aunque más no fuera, porque podía amenazar con perjudicar a estos actores en otros ámbitos en donde también tuvieran intereses.

3.3. Modalidad de articulación APPs – Sociedad Civil

En este trabajo se parte de considerar que la sociedad regional, como todo cuerpo social, se caracteriza por contener diversos grupos que deciden y actúan en función de demandas e intereses diferentes, de racionalidades y estrategias frecuentemente contradictorias. Como consecuencia de esta situación, en dichas colectividades siempre coexisten diversas ideologías y, por lo tanto, diversos proyectos políticos en permanente confrontación.

En virtud de esta confrontación de intereses e ideología resulta un cierto decurso del proceso político, social y económico que, vistos desde territorios subdesarrollados, no siempre, ni de modo necesario contienen en sí mismas soluciones favorables al desarrollo regional. Por el contrario este resultado no es automático y puede no darse; lo que equivale a afirmar que el análisis del desarrollo social supone siempre la posibilidad de estancamiento y polarización social y territorial.

En muchos trabajos sobre descentralización se parte de una concepción diferente, que considera posible hacer girar a la sociedad y a los procesos sociales alrededor de principios de la armonía social. Esta armonía sería, en el caso de los gobiernos locales y regionales, más fácil de alcanzar en términos que optimicen el desempeño político, social y económico (Mattos, 1989: 123 y 124).

Nuestra perspectiva de análisis no comparte esta posibilidad de armonía social en el nivel local y, más aún, considera que algunos procesos de hegemonía del ámbito regional tienen como resultado el estancamiento social. Según nuestra opinión las agudas diferencias que muestra nuestro país en el nivel de desarrollo regional, no son ajenas a estos procesos políticos¹⁰.

Más puntualmente, se estima que la dinámica política de algunas provincias se caracterizan por brindar pocas oportunidades de enfrentar el poder de los actores más poderosos los que utilizan al Estado para perpetuar el atraso social y económico. En este escenario, las descentralizaciones no hacen más que reforzar estas tendencias, ya que dan más herramientas a los segmentos hegemónicos para enfrentar a las fuerzas de cambio que provienen 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)¹¹.

Inclusive el Banco Mundial, como vimos uno de los principales propulsores de la descentralización, ha llamado la atención sobre el particular: "Existe la presunción de que la descentralización automáticamente incrementa la influencia de todos los estratos sociales sobre el Estado. Pero también

¹⁰ 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).

¹¹

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.

existe la posibilidad de que la descentralización simplemente transfiera poder desde las élites nacionales hacia las locales, y que mejorar el acceso de las élites locales a los recursos públicos únicamente implique incrementar las oportunidades de corrupción” (Burki, Perry y Dillinger, 1999: 31).

3.4. APPs y heterogeneidad y desigualdad territorial.

Aquí corresponde recordar una de las críticas más comúnmente realizadas: los procesos descentralizadores se realizaron en bloque, sin tomar en cuenta la capacidad organizacional ni las características de la estructura social, económica y política de cada una de las jurisdicciones receptoras de funciones.

Esta es una falla particularmente importante en nuestro país, ya que de las importantes diferencias en el desarrollo relativo, podían presumirse situaciones que hubieran precisado de precauciones especiales en virtud de la debilidad que podía esperarse en las Administraciones Públicas receptoras.

Esta presunción se basa en la evidencia empírica disponible, y en 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).

De esta manera, la falta de diferenciación entre provincias fue una omisión garrafal en el caso argentino. Como se esperaba, la situación fue particularmente grave en las jurisdicciones que se encuentran en las áreas de menor desarrollo relativo, que desde lo administrativo y lo político tuvieron, como tendencia general, mayores dificultades para procesar la nueva situación.

Emparentado con este fenómeno, ocurrió otra situación que impactó de manera diferencial en las provincias de menor desarrollo relativo. Para explicarla, debe hacerse notar que en las oficinas provinciales de dependencia nacional el nivel de tecnología administrativa, la capacitación del personal, la infraestructura, etc. tenía un nivel estándar que estaba fijado sobre las características que el sector público tenía en la Capital Federal, el área más desarrollada de nuestro 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 la tarea cotidiana de diferentes sectores, significando una especie de ámbito testigo de la 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 provincias generó, además de los problemas citados, la multiplicación de otras instituciones problemáticas: la de sistemas de compensación. Sin querer tomar

posición sobre un tema que ha generado múltiples análisis, recordemos que, según Finot, las fallas en estos sistemas son el 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 desarmar históricas redes que habían servido para garantizar la cohesión nacional, a la vez que fueron parte del proceso por el cual el eje del poder político se corrió desde el gobierno central hacia las provincias. Si bien estos cambios fueron parte de la necesaria revitalización del federalismo argentino, introdujo elementos que dificultan las acciones homogeneizadoras del espacio territorial y hacen más compleja la gestión de la agenda política. En palabras de Mattos "... al multiplicar las instancias decisorias puede contribuir a acentuar la fragmentación del poder y los problemas de gobernabilidad en los respectivos sistemas nacionales¹²" (Mattos, 1989: 125).

4. Conclusiones

Según se ha sostenido a lo largo del trabajo, han existido diferentes elementos que han evitado el despliegue de las tendencias virtuosas 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. De esta manera, estos actores redoblaron sus presiones sobre estructuras débiles y, en muchos casos, fueron premiados – por ejemplo, incrementando los recursos que se les transfirieron – al desplegar estas conductas.

En este caso, entonces, se observa una situación paradójica, al verificarse que el Estado provincial termina siendo una instancia más lejana para el grueso de la sociedad civil. De esta manera, la descentralización no acerca el sector público a la ciudadanía, sino que lo aleja.

En tercer lugar, se detalló que, en muchos casos, las sociedades civiles no tenían un entramado social con la suficiente dinámica y complejidad como para sostener una tensión continua sobre el sector público, en términos de insertarlo en un circuito virtuoso de mayor eficiencia y eficacia.

En esta perspectiva de análisis, el eje de análisis que explica el fracaso del proceso descentralizador no se encuentra en el Estado provincial, sino en las propias características de las sociedades civiles regionales.

Según nuestra opinión, la articulación de los elementos enumerados habría por neutralizar las fuerzas hacia una mejor Administración Pública que podían haber desatado los procesos de descentralización. De esta manera, el resultado de las transferencias redundó en una reducción, en calidad y cantidad, de

¹²En 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 afectarla por la vía de un desbalance entre el poder del nivel nacional y de los actores subnacionales" (Banco Mundial, 2000: 111/112).

la oferta de servicios públicos básicos, y en una disminución de la capacidad global del sector público por responder a las demandas de la sociedad.

Esta perspectiva no es homogénea en todos los casos. Como regla general, y tal cual era posible prever, 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 desplegadas en este escrito, se abre todo un espacio de replanteo de políticas públicas, que hasta ahora tuvieron supuestos descentralizadores.

Entiéndase bien; no se está postulando la necesidad de un proceso global recentralizador, instancia impracticable como un todo¹³. Ni siquiera una crítica condenatoria de todas las acciones de transferencias de funciones, las que en muchos casos estuvieron determinadas por presiones o conveniencias ineludibles, como por ejemplo, la necesidad de desconcentrar una administración nacional que había colapsado. Más centralmente, la descentralización era necesaria para dotar de entidad a las instituciones de cuño federal, las que durante buena parte del siglo XX habían sido avasalladas por el accionar del ámbito nacional.

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 acríticamente el discurso descentralizador. Si estos actores hubieran tenido una actitud sensata, posiblemente las transferencias de funciones se habrían acotado a lo imprescindible, su realización habría contado con mucha mayor preparación y podrían haberse realizado de manera selectiva, tomando en cuenta las características específicas de cada sector y provincia. De esta manera, se hubieran minimizado los nocivos impactos organizacionales y se podría haber inducido la generación de un tipo de articulación Estado - Sociedad Civil en cuyo marco se construyeran algunos de los mecanismos de los que habla la teoría.

Por último, se quiere llamar la atención sobre las políticas de municipalización que algunos sectores están promoviendo. En este punto creo que es necesario ser enfático: 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 observaron 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 preparación, la enorme mayoría de estas instituciones sólo repetirían en una escala descomunal los fracasos obtenidos en la instancia provincial.

¹³ Aunque 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).

CODA: ¿Cuáles fueron los condicionantes de la descentralización?

El proceso descentralizador de los '90 sólo puede ser comprendido en el marco de las políticas de ajuste estructural. En este aspecto, suelen diferenciarse las políticas descentralizadoras en dos enfoques diferenciados – el enfoque que comúnmente se conoce como “socialdemócrata” y la variante “neoliberal”¹⁴ – siendo esta última la perspectiva prevalente en el proceso descentralizador Argentino.

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. Estas reformas son distintas entre sí, pero 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 onda 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 el marco de otra gestión fuertemente ajustadora, como fue la del ministro Martínez de Hoz (1976-1981) durante la dictadura militar del “Proceso de Reorganización Nacional”. La última ola descentralizadora ocurre durante la presidencia del Dr. Carlos Menem, inserta en el proceso de ajuste más profundo de cuantos se hayan desplegado.

Visto esta situación ¿El fracaso de la ola neoliberal es el fracaso de la descentralización? ¿Puede pensarse que bajo otro contexto y tomándose los recaudos necesarios se obtengan mejores resultados? ¿O se abre una etapa recenralizadora, repitiendo el flujo y reflujo que, citando a Mayntz, comentáramos en la introducción?

Siguiendo los razonamientos desarrollados en el presente trabajo puede que en el caso de las regiones de menor desarrollo relativo, las políticas descentralizadoras tienden a generar más atraso y polarización social. Por su parte, en aquellas jurisdicciones más avanzadas, es posible pensar en procesos virtuosos.

Sin querer cerrar el debate sobre el tema, no está de más repetir los requisitos que se consideran imprescindibles para dar pie a un proceso de descentralización exitoso:

- la existencia de sociedades regionales 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

¹⁴ 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).

- la existencia de capacidades que puedan inducir el despliegue de los procesos virtuosos en las unidades receptoras

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

Brewer Carías, Allan R. (1998) “El proceso de descentralización política en América Latina: La perspectiva federal” - Revista Iberoamericana de Administración Pública N° 1 - INAP – Ministerio de Administraciones Públicas – España

Burki, Shahid – Perry, Guillermo y Dillinger, William (1999) “Beyond the center. Decentralizing the State” World Bank Latin American and Caribbean Studies – World Bank – Washington, D.C.

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

Cao, Horacio y Estes, 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, Magister 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

Cardozo, F. y Faletto, E. (1975) “Dependencia y Desarrollo en América Latina”, Siglo XXI Editores – 10ª Edición - 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 Político - 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 Gastos Sociales 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

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