

MANUAL DE LA NUEVA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ARGENTINA

JUAN MANUEL ABAL MEDINA
HORACIO CAO (COMPS.)

MANUAL DE LA NUEVA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ARGENTINA

Ariel

ÍNDICE

Agradecimientos, <i>J. M. Abal Medina y H. Cao</i>	13
Prólogo, <i>Carlos H. Acuña</i>	17
Introducción	23
Capítulo 1. El Estado, <i>Juan Manuel Abal Medina</i>	27
Resumen	27
1.1. Introducción: hacia una definición	27
1.2. El Estado como aspecto de las relaciones sociales y como burocracia	29
1.3. Modelos de administración pública	34
1.3.1. El modelo burocrático	35
1.3.2. La Nueva Gestión Pública (NGP)	37
1.3.3. El modelo de la gobernanza.....	42
1.4. Las capacidades estatales	44
1.5. El Estado en la Argentina	47
1.5.1. El Estado liberal (1880-1930)	48
1.5.2. El Estado de bienestar keynesiano (1930-1976).....	51
1.5.3. El Estado neoliberal (1976-2001).....	53
1.5.4. Un nuevo siglo: una nueva frontera Estado-sociedad	55
1.6. Bibliografía comentada.....	58
1.7. Bibliografía utilizada.....	59

Capítulo 2. La Administración Pública nacional, <i>Beatriz Hebe López y Roxana B. Rubins</i>	65
Resumen	65
2.1. Evolución de la Administración Pública nacional (APN)	65
2.1.1. La APN durante el Estado liberal (1880-1930).....	66
2.1.2. La APN durante el Estado de bienestar keynesiano (1930-1976).....	67
2.1.3. La APN durante el Estado neoliberal (1976-2001)	71
2.2. Marco constitucional.....	76
2.3. Unidades organizacionales que componen el Estado nacional.....	79
2.3.1. Marco administrativo del Estado nacional	79
2.3.1.1. Administración central y descentralizada	79
2.3.1.2. Organismos de la Seguridad Social	89
2.3.1.3. Otros organismos	90
2.3.1.4. Empresas públicas	90
2.3.1.5. Fondos fiduciarios	91
2.3.1.6. Sector público financiero	93
2.4. Finanzas públicas nacionales y modalidades de gestión de los recursos humanos.....	94
2.4.1. Personal.....	94
2.4.2. Administración Financiera del sector público nacional	96
2.4.3. Evolución cuantitativa de la APN: gastos, recursos y personal.....	99
2.5. Bibliografía comentada.....	109
2.6. Bibliografía utilizada.....	109
Capítulo 3. Las provincias y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, <i>Horacio Cao</i>	113
Resumen	113
3.1. ¿Qué son las provincias?	114
3.1.1. Las provincias en la federación.....	114
3.1.2. Federación y cuestión regional.....	115
3.1.3. El estatus de los Estados provinciales	118
3.2. El proceso histórico	119
3.3. El marco constitucional.....	122
3.3.1. Las provincias en la Constitución Nacional	122
3.3.2. Las Constituciones provinciales	124

3.4. Heterogeneidad y desigualdad provincial.....	126
3.5. El Poder Ejecutivo Provincial.....	129
3.6. Las estructuras de las administraciones públicas provinciales... 130	
3.6.1. La estructura organizacional tipo	130
3.6.2. Breve descripción de las principales unidades de la Administración Pública provincial.....	132
3.6.2.1. Los grandes sistemas: Educación, Salud, Seguridad, Obras Públicas y Desarrollo Social.....	132
3.6.2.1.1. El sistema educativo	133
3.6.2.1.2. El sistema de salud	137
3.6.2.1.3. El sistema de seguridad.....	140
3.6.2.1.4. Las obras públicas.....	141
3.6.2.1.5. Las oficinas de desarrollo humano o bienestar/ asistencia social.....	142
3.6.2.2. La gestión de las finanzas públicas	143
3.6.2.3. Las áreas que fomentan el desarrollo económico	143
3.6.2.4. Áreas que operan sobre la esfera política	145
3.7. El presupuesto provincial.....	145
3.7.1. Los ingresos.....	145
3.7.1.1. Ingresos de origen provincial	147
3.7.1.2. Ingresos coparticipados.....	149
3.7.1.3. Transferencias nacionales	151
3.7.1.3.1. Transferencias de recursos afectados.....	151
3.7.1.3.2. Transferencias discrecionales del Estado nacional	152
3.7.2. El gasto	152
3.8. El personal de la Administración Pública.....	155
3.9. La deuda provincial	158
3.10. Las empresas provinciales	161
3.11. El Legislativo provincial.....	162
3.12. El Poder Judicial Provincial	164
3.13. Bibliografía comentada.....	166
3.14. Bibliografía utilizada.....	168
Capítulo 4. Los municipios, <i>Mónica Iturburu</i>	171
Resumen	171
4.1. ¿Qué son los municipios?	172
4.2. Historia de los municipios.....	177
4.3. El marco constitucional.....	181

4.3.1. La autonomía municipal	182
4.3.2. Las cartas orgánicas	185
4.4. Gobiernos locales y heterogeneidad territorial	187
4.4.1. Heterogeneidad institucional.....	187
4.4.2. Heterogeneidad demográfica	189
4.4.3. Heterogeneidad fiscal	192
4.5. El Poder Ejecutivo	195
4.5.1. Municipios	196
4.5.2. Gobiernos locales sin estatus municipal	198
4.6. La estructura de la Administración Pública municipal (APM)	200
4.6.1. Estructura orgánica	200
4.6.2. Nueva agenda municipal	202
4.6.3. Gobernanza.....	204
4.7. El presupuesto municipal	205
4.7.1. Ingresos municipales	206
4.7.2. Gastos municipales.....	208
4.8. El personal de la APM.....	212
4.8.1. La cantidad de personal municipal	212
4.8.2. El sistema de recursos humanos.....	213
4.9. La deuda pública	214
4.10. Las empresas municipales	215
4.11. El Poder Legislativo	217
4.11.1. El Legislativo en los municipios.....	219
4.11.2. El Legislativo en los gobiernos locales sin estatus municipal.....	220
4.12. El Poder Judicial.....	220
4.12.1. Justicia de paz.....	221
4.12.2. Justicia de faltas.....	221
4.12.3. Mecanismos de resolución alternativa de conflictos	222
4.13. Bibliografía comentada.....	223
4.14. Bibliografía utilizada.....	225

Capítulo 5. Relaciones intergubernamentales (RIGs) en la administración pública argentina, <i>Martín Astarita,</i> <i>Santiago Bonifacio, y Natalia Del Cogliano</i>	231
Resumen	231
5.1. Un Estado multinivel	231
5.2. Relaciones intergubernamentales y descentralización	233
5.3. Mecanismos de coordinación intergubernamental de políticas: los consejos federales.....	237

5.4. Programas nacionales de ejecución descentralizada	244
5.5. Mecanismos de distribución intergubernamental de recursos fiscales: el régimen de coparticipación federal de impuestos.....	250
5.6. Los albores de un régimen de coparticipación federal de impuestos.....	252
5.7. Unificación del régimen: la ley N° 20.221	255
5.8. Nuevas modificaciones: la descentralización del gasto.....	256
5.9. La recuperación democrática y el régimen de coparticipación: fin de la ley N° 20.221 e inicios de una conflictiva etapa de transición (y negociación)	257
5.10. La Ley de Coparticipación de 1988	259
5.11. Coparticipación en la década del noventa	261
5.11.1. Ley N° 24.049, de Transferencia de Servicios Educativos y de Salud (diciembre de 1991)	262
5.11.2. Modificaciones en la distribución de impuestos.....	262
5.11.3. Pacto fiscal	263
5.12. La coparticipación en un contexto de crisis política y social..	266
5.13. Crisis, cambio, nuevo acuerdo transitorio	268
5.14. Nuevo escenario (2002-2007)	270
5.15. Influencia de la estructura tributaria sobre las RIGs en el período 2001-2009	272
5.16. Breve panorama de la composición del gasto y los ingresos por niveles.....	274
5.17. Conclusión.....	277
5.18. Bibliografía comentada.....	279
5.19. Bibliografía utilizada.....	281
Los autores	285

AGRADECIMIENTOS

Los compiladores queremos agradecer, en primer lugar, a los autores de los capítulos que conforman este libro, quienes respondieron con entusiasmo y rigor intelectual a nuestra propuesta de participar en él. Beatriz López, Roxana Rubins, Mónica Iturburu, Martín Astarita, Santiago Bonifacio y Natalia Del Cogliano han hecho posible que publicáramos una obra con un enfoque global de los tres niveles del sector público argentino. Agradecemos también a Carlos Acuña, uno de los máximos exponentes académicos de los estudios de administración pública en la Argentina, por las generosas y agudas reflexiones de su prólogo, así como por las infinitas conversaciones sobre estos temas a lo largo de los años.

No podemos dejar de citar a Gustavo Blutman y Alejandro Estévez, que participaron de una versión anterior a la del presente texto, y a Josefina Vaca e Irene Saccone, quienes mediante sus correcciones, lecturas críticas, opiniones y recopilación de información, ayudaron a elaborar este libro. Para terminar, un agradecimiento especial para Martín Alessandro, que estuvo presente en este proyecto desde su inicio, y que en todas las etapas de su elaboración aportó sus conocimientos sobre el tema y su capacidad para estar en los grandes y pequeños detalles.

Desde ya, a todos ellos, los liberamos de cualquier error u omisión que el texto pueda tener.

Juan Manuel Abal Medina

Mis ideas sobre el Estado se nutren de dos fuentes principales: de mi vida académica y de mi trabajo en la gestión pública.

De la primera de esas fuentes, quiero agradecer a infinidad de profesores, investigadores, colegas y amigos que me han guiado desde mis ya lejanos comienzos como ayudante-alumno en la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Mi gratitud se extiende también a las instituciones que me apoyaron en este camino, desde la UBA y el CONICET hasta la sede en México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Universidad de Georgetown. Mis estudiantes en la UBA, la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad de San Andrés han sido otra fuente invaluable de debates y nuevas ideas.

Una especial dedicatoria corresponde a Guillermo O'Donnell, quien ha sido mi mayor maestro en la reflexión académica sobre el Estado y la democracia. Su reciente fallecimiento es una pérdida gigantesca para quienes aprendimos de él que las ciencias sociales no solo deben describir el mundo tal como es, sino que deben también trabajar para mejorarlo. Muchas de las ideas presentes en el capítulo 1 de este libro son tributarias de mis conversaciones y discusiones con Guillermo, quien me honró con su generosa amistad.

Mi otra fuente principal para este libro ha sido mi labor en el Estado. Desde el año 2005, cuando comencé a desempeñarme como Subsecretario de la Gestión Pública de la Nación, tuve la fascinante responsabilidad de trabajar para construir un mejor Estado, y mi agradecimiento va dirigido a quienes han colaborado conmigo en mis distintas funciones. Mi equipo ha sido un motor permanente de

nuevas ideas y proyectos. Mis colegas de todo el país, partícipes del Consejo Federal de la Función Pública que tuve el orgullo de presidir, conformaron un ámbito de discusiones francas y agudas sobre qué caminos seguir para optimizar nuestras administraciones. Y los gremios de trabajadores públicos, con quienes he participado en duras pero siempre fructíferas negociaciones colectivas, han sido interlocutores permanentes en mi tarea, acercando la voz de los trabajadores ante cada iniciativa de nuestra gestión. A todos ellos, mi gratitud por abrir nuevas líneas de pensamiento, por ayudarme a razonar en conjunto.

Finalmente, el agradecimiento más importante va destinado a quienes confiaron en mí para estas enormes responsabilidades. Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner transformaron el modo en que la sociedad, los dirigentes y los intelectuales de Argentina conciben al Estado. Rompieron con un consenso neoliberal que había reducido los Estados nacionales a piezas de museo, o a meros administradores de un orden desigual, y nos convencieron de que solo el Estado puede construir un desarrollo que sea incluyente y sostenible. Cambiaron, así, la historia de nuestro país.

Entender cómo funciona el Estado, que es uno de los objetivos de este manual, es imprescindible hoy porque Néstor y Cristina nos demostraron que un Estado activo y presente es fundamental para la vida del pueblo. Mi agradecimiento especial a ellos por la confianza depositada en mí, y por todo lo que he aprendido trabajando a su lado en estos años.

Horacio Cao

No es casualidad que mi aproximación al Estado tenga las mismas dos fuentes que comenta Abal Medina: la academia y la gestión pública.

Y digo que no es casualidad porque las múltiples aristas de la vida de una oficina pública son imposibles de ser captadas desde un laboratorio... como tampoco alcanza solo con las vivencias, porque sin una lectura sistemática, sin el ejercicio teórico, la reflexión sobre el Estado puede reducirse a lo anecdótico.

Los momentos formativos, sobre todo los que se atraviesan en la juventud, suelen ser muy importantes pues fijan –en muchos casos para siempre– perspectivas, temas y abordajes. Ingresé a la universidad en el ocaso de la dictadura, cuando todavía resonaban ecos de los rebeldes de los años setenta y la revolución sandinista se proponía reunir la justicia distributiva del socialismo con la libertad de las democracias liberales. Aquellas ideas de cambio desde el Estado, de las oficinas públicas como espacios que pueden lanzarse a transformar lo que hoy llamaríamos la microfísica del poder, son desde aquel lejano momento parte central de mi formación.

En el universo de la gestión, mi experiencia tiene que ver con el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (AG), donde ingresé por concurso hacia fines de los años ochenta. Formar parte de un equipo tan plural desde lo ideológico y profesional enriqueció exponencialmente mi visión del sector público. Si algo aprendí allí, es que desde el Estado siempre –aunque falten recursos, aunque influya la interna política, aunque se esté pendiente de la volatilidad que por aquellas épocas aquejaba al país– hay que plantearse una administración de calidad.

El primer lugar al que fui asignado como AG fue una administración subnacional... y tuve con ellas un amor a primera vista. La deliciosa complejidad de un lugar que condensa la cuestión regional y federal, las tensiones entre centralización y descentralización y el trabajo territorial, me atrapó de una vez y para siempre. Estoy convencido de que este es un lugar clave para empezar a desenredar la madeja de pobreza, atraso, exclusión.

Mi proyecto en el mundo académico se complementó con el que fui construyendo en el ámbito de la gestión. Realicé el doctorado en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y pasé a formar parte del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) y de allí a la docencia en posgrados. En la revista *Realidad Económica* publiqué mis primeros trabajos que luego llegaron a otras publicaciones científicas de Argentina e Iberoamérica y, ocasionalmente, a medios periodísticos.

Para los que estamos en el Estado, el 2003 fue como una bisagra. El proceso de *regreso del Estado* tiene en Argentina y Sudamérica notas originales, que actualizan valores de solidaridad e igualdad que parecían haberse perdido con la ola neoliberal. Por supuesto que no todos opinan igual, pero tanto para mí, como para muchos de los que venimos estudiando al Estado desde hace décadas, este es uno de esos raros momentos en los cuales ciertos aspectos que concebíamos como irrealizables, y que apenas nos atrevíamos a soñar, están empezando a suceder.

PRÓLOGO

Carlos H. Acuña¹

La tarea de confeccionar manuales debe ser una de las menos valoradas en la academia, casi tan poco valorada como la de prologarlos.

Los manuales tienen mala prensa por dos razones. Se supone que no expanden la frontera del conocimiento: dado que sintetizan conocimiento existente no agregan nada. Se supone que no demandan demasiado trabajo: a diferencia de una investigación original y por implicar meramente sentarse a leer el trabajo de otros y resumirlo, los manuales serían de una factura sencilla y poco intensa.

Cuando me propusieron prologar este *manual* compilado por Juan Manuel Abal Medina y Horacio Cao, no dudé en aceptar. Primero, porque son dos amigos a los que, además, respeto enormemente como profesionales y académicos. Y, segundo, porque los dos supuestos de arriba son falsos.

En este prólogo voy a reivindicar los manuales para, después, resaltar el valor puntual de este.

En defensa de los manuales

Empecemos por lo fácil: aunque les cueste creerlo a quienes no han pasado por la experiencia, es muchísimo el trabajo que demanda la confección de un manual (y esto, aunque sea de autoría individual, en

1. Instituto Interdisciplinario de Economía Política (FCE/UBA y CONICET).

coautoría o compilado). A tal punto es así que, quienes pasamos por la experiencia, la primera vez que la afrontamos lo hicimos con algo de inconciencia sobre la magnitud de la obra que emprendíamos. Por ello, los que emprenden la gesta por una segunda vez, como Juan Manuel, lo hacen con plena conciencia del esfuerzo que demanda y con una vocación fundada en el reconocimiento de su valía. Los manuales son productos que cristalizan un impresionante esfuerzo de revisión, análisis y síntesis.

Además, los manuales expanden la frontera del conocimiento en tres sentidos. En primer lugar, porque multiplican el número de miembros de la comunidad académica con un conocimiento integral de las diversas temáticas que incluyen nuestras disciplinas. Las ciencias sociales están iniciando un agrio debate sobre su pérdida de atención (y comprensión...) de los “grandes temas” sociales y políticos, su pérdida de mirada sobre la sociedad, su organización, la distribución estructural de poder que la caracteriza, etc. Cada vez con mayor frecuencia encontramos productos que apuntan a desentrañar innumerables “pequeños temas” (a veces, *pequeñeces*) cuya suma no termina de ofrecernos relatos o explicaciones integrales. En este contexto los manuales, por su naturaleza de “gran angular”, constituyen un claro mecanismo de ampliación del prisma con el que se interroga a las relaciones sociales. Nos aportan un conocimiento que nos libra de miradas autistas, fijadas en pequeños puntos de la realidad.

En este sentido, los buenos manuales forjan una integralidad en el debate académico, que es precondition para romper con las miradas no solo sesgadas, sino también desarticuladas, a las que nos arrastra gran parte de la indagación cotidiana que resulta premiada por los cánones que guían el sentido común de la comunidad de investigación.

En segundo lugar, los manuales ayudan de dos maneras a solidificar las fronteras del conocimiento para que sirvan como estables plataformas de apoyo para nuevos saltos en el entendimiento de nuestras sociedades. Por una parte, porque multiplican el número de miembros de la comunidad académica con conocimientos integrales y complejos, sobre las diversas temáticas que atraviesan nuestras disciplinas. Por otra parte, porque esta expansión de magnitud conlleva una elevación del “piso” de la calidad con la que opera la comunidad académica como actor colectivo.

Estas dos características pueden reconocerse en el desempeño de los miembros jóvenes de la comunidad, a quienes los manuales los

introducen en las grandes líneas de pensamiento o debate de las ciencias sociales. Sin embargo, son innumerables las oportunidades en que los más destacados especialistas en cuestiones puntuales de nuestras disciplinas recurren a manuales (incluso introductorios, si son buenos) para mirar “más allá” de los muros que resguardan (y limitan) las “quintitas” a las que les dedican su esmero. Muchas veces, cuando se reconoce la necesidad de articular lo que hacemos con áreas que trascienden nuestro objeto de estudio inmediato, son los manuales los que nos dan las primeras pistas sobre qué hay de nuevo “allá afuera” y hacia dónde orientar nuestro trabajo. Es por esto que a los buenos manuales, aquellos completos y actualizados, no solo los vamos a ver en las nacientes bibliotecas de los estudiantes, sino también en las añejas de los especialistas.

Finalmente, en tercer lugar, también expanden las fronteras del conocimiento porque estos gran angulares –como ocurre con el resto de los trabajos en las ciencias sociales– nunca tienen un carácter neutro en sus aspectos teórico-metodológicos, ni tampoco normativos. Un manual de calidad académica exhibirá, seguramente, pluralismo en la exposición de diversas posturas y entendimientos, lo que no quiere decir que quedará entrampado en la pretensión de constituir un mero “reflejo” de la realidad. Los buenos manuales se asumen como lo que son: forjadores de la realidad académica y social, tanto al tomar posición sobre las escuelas o teorías tratadas, como al prestar más o menos atención a diversas cuestiones, lo que les permite jugar el papel de fijadores de agenda y/o prioridades sobre los temas a encarar en nuestras disciplinas, jerarquizando las cuestiones para responder con mayor contundencia a las necesidades de nuestra sociedad.

En este contexto es que se debe valorar (y admirar) la confección de buenos manuales. Y este constituye uno de esos buenos manuales a los que hago referencia.

El valor de este manual

Como corresponde a un buen manual de administración pública, este libro cubre los temas centrales para el entendimiento del funcionamiento y desafíos de la administración pública: tipos de Estado y administración pública (capítulo 1); sus características definicionales,

organizacionales e históricas a nivel nacional (capítulo 2); provincial (capítulo 3); y, finalmente, municipal (capítulo 4). El manual cierra con un valioso capítulo integrador (capítulo 5) en el que se encara la noción de Estado multinivel, que se aplica a la Argentina y termina debatiendo problemas clave de la administración pública actual (procesos descentralizadores, coordinación intersectorial e interjurisdiccional, etc.).

De esta forma, como “manual de la administración pública”, trabaja en tres registros: por un lado uno con mayor carácter teórico-metodológico en el que se explicitan y debaten los supuestos que sustentan diversas posturas y modelos de entendimiento del Estado y la administración pública; otro de orden más introductorio definicional (“qué es...”); y, finalmente, uno histórico en el que en cada capítulo se “baja” lo teórico-metodológico y definicional a los procesos de la sociedad argentina, preocupándose por evitar que estos registros queden plasmados de manera “paralela” y haciendo el esfuerzo de integrarlos en una mirada sistémica (multinivel).

El tratamiento histórico, como corresponde, incluye varios aspectos debatibles y la situación y desafíos actuales correctamente identificados nos dejan, de manera inevitable, una clara agenda con prioridades tanto analíticas como de acción política, en un proceso de final abierto.

Hasta aquí, debería resultar obvio el valor y utilidad de este manual. Sin embargo, hay algo más que hace a su originalidad.

Son diversos los modelos que pueden caracterizar a un manual, entre los que se destacan (sin ser necesariamente excluyentes):

- los manuales que transmiten un pensamiento único. Se elaboran para la formación de cuadros en defensa de una teoría o posición metodológica;
- los manuales que sintetizan el conocimiento de una disciplina sobre temas específicos, sin poner en discusión los supuestos de la propia disciplina. Nos dan un pantallazo de lo que “está” sobre la mesa de trabajo, sin mayor elaboración sobre sus implicancias u orígenes en los procesos de producción de conocimiento;
- los manuales que persiguen prioritariamente una representación de hechos y procesos, con la pretensión de lectura

“objetiva” y sin mayor atención a la potencial reformulación de esos hechos y procesos en función de diferencias teórico-metodológicas;

- los manuales que asumiendo el carácter universal de las teorías, no prestan mayor atención a su historicidad, a la sociedad en la que se producen ni a la sociedad en la que se aplican.

Este manual encara el camino más complejo, con la manifiesta intencionalidad de alejarse de estas tan comunes limitaciones. No expresa un pensamiento único. Replantea los supuestos que sostienen diversas posturas o teorías. No pretende reconstruir procesos objetivos, independientes del prisma teórico-metodológico y normativo con el que se confecciona su lógica y causalidad. Y, claramente, la historia y el foco en la Argentina, constituyen elementos centrales en la forma con que se produce y transmite conocimiento. Por este motivo, el texto no constituye una mera radiografía de la administración pública en la Argentina (lo que en sí, ya sería un valioso aporte), sino que además resulta una contribución a la manera de pensar a la administración pública, así como a la manera de mejorar su funcionamiento y capacidades.

El manual, en este sentido, es muy odonnelliano. Como destaque en un reciente tributo a Guillermo O’Donnell en la Universidad Nacional de Rosario, este autor sostenía explícitamente una saludable desconfianza hacia las teorías que llamaba “del norte”. Si bien se formó y trabajó en los centros dominantes de producción teórica, en sus trabajos siempre mantuvo cierta desconfianza y desafío hacia teorías que obturan el peso de la especificidad de la propia historia. Era una desconfianza fundada en términos teóricos e históricos. Argumentaba que el problema con las teorías “del norte” es que algunas se nos presentan como si no tuvieran historia. Y para Guillermo O’Donnell el tema de la historia era fundamental en la comprensión de la política y de las relaciones sociales. Dar sentido histórico, espacial y temporal a nuestro objeto de estudio, para O’Donnell resultaba ineludible en la explicación. Consideraba que sin este conocimiento no resulta posible sostener generalizaciones teóricas. Nos enseñaba que la estructura social sintetiza, en definitiva, un proceso histórico. Sostenía, de esta forma, que en la producción fuera de la región o fuera de nuestra sociedad, hay elementos que sirven y valen para capitalizarlos en la

comprensión de nuestras realidades; y también hay elementos que se nos presentan sin historia y, en realidad, están materializando supuestos sobre historias y estructuras sociales divorciadas de aquello que tratamos de entender en nuestro espacio y tiempo.

La elaboración de este manual de administración pública es una empresa teóricamente informada y sofisticada y, simultáneamente, históricamente enraizada. En pocas palabras, con una lógica claramente odonnelliana en su factura, articula aspectos de las teorías “generales” con las especificidades de nuestra sociedad e historia, resultando en una gran obra de sostén de la enseñanza y el análisis de la administración pública en la Argentina.

No debería asombrar que, por lo expresado, solo me reste agradecer la generosa invitación a prologar este valioso texto.

Buenos Aires, agosto de 2012

INTRODUCCIÓN

Este libro presenta los aspectos principales del Estado y la administración pública en la República Argentina. Sus distintos capítulos buscan construir una mirada de conjunto sobre el sector público, así como análisis específicos de los diferentes ámbitos que lo componen —nacional, provincial y municipal— y de las interacciones entre ellos.

Desde el año 2003, el Estado ha adoptado en nuestro país una centralidad para el desarrollo económico y la inclusión social que resultaba inimaginable durante las reformas neoliberales de los años noventa. Las políticas impulsadas por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner implicaron una profunda ruptura respecto de la orientación privatizadora y desreguladora de las gestiones anteriores. Estos cambios, a su vez, han adquirido muy elevados niveles de consenso en la sociedad, por lo cual parecen estar arraigados para los años por venir.

Así, el Estado argentino ha recuperado capacidades que parecían perdidas y ha intervenido en cuestiones dominadas exclusivamente por el mercado. Ha impulsado políticas ambiciosas y de profundo impacto en la vida social. Ha penetrado territorial y funcionalmente en áreas donde estaba ausente. Este libro describe cómo se organiza y cómo funciona el Estado para llevar adelante estas nuevas y fundamentales responsabilidades de gestión.

En tal sentido, este manual busca constituirse tanto en una introducción para quienes recién se adentran en la temática como en una referencia útil para quienes, por razones académicas o profesionales, ya poseen un conocimiento sustantivo en la materia y requieren disponer de una aproximación global a la misma.

La vastedad del tema, evidentemente, nos obligó a efectuar necesarios recortes en las cuestiones que se incluyen a continuación. En esta selección hemos priorizado los aspectos que nuestra experiencia académica y profesional nos sugiere como fundamentales para la comprensión de cada área temática. Para los lectores que deseen profundizar en alguna cuestión específica, al final de cada capítulo se presenta una bibliografía comentada donde se consignan los textos para una consulta posterior.

El libro se organiza de la siguiente manera: el primer capítulo, a cargo de Juan Manuel Abal Medina, discute algunas posibles respuestas a la clásica pregunta sobre la naturaleza del Estado. Al mismo tiempo, presenta distintos modelos de administración pública (el burocrático-weberiano, la “Nueva Gestión Pública”, la “gobernanza”, entre otros) y culmina con un análisis histórico sobre la evolución del Estado y la administración pública en la Argentina. El texto aborda asimismo las transformaciones actuales del Estado argentino en los gobiernos kirchneristas, destacando el fortalecimiento de la autonomía y las capacidades estatales así como la adopción de innovaciones de gestión que optimizan su funcionamiento.

Los capítulos 2 (a cargo de Beatriz López y Roxana Rubins), 3 (Horacio Cao) y 4 (Mónica Iturburu) estudian las administraciones públicas de los niveles nacional, provincial y municipal, respectivamente. Los tres capítulos comparten una similar estructura, a partir de cinco enfoques clásicos: histórico, de derecho constitucional, presupuestario, administrativo e institucional. Junto a estos abordajes, se incorpora el análisis de los actores principales de cada nivel de gobierno, permitiendo una aproximación multidimensional a objetos de estudio que solo pueden ser comprendidos cabalmente a partir de reunir distintas perspectivas.

Si el ámbito nacional presenta ciertas diferencias y heterogeneidad al interior de los múltiples organismos que lo componen, esta realidad se hace bastante más compleja al estudiar los niveles provincial y, especialmente, municipal. El análisis de las veintitrés provincias y la Ciudad de Buenos Aires solo puede abordarse “en promedio”, aun cuando en temas puntuales se citan especificidades provinciales que se apartan de dicha media. A su vez, los más de 2.600 gobiernos locales existentes en nuestro país registran diferencias extremas en cada una de las dimensiones bajo análisis, a partir de lo cual se han

considerado los ejemplos más representativos según el tamaño de los distintos municipios.

Finalmente, el capítulo 5 (realizado por Martín Astarita, Santiago Bonifacio y Natalia Del Cogliano) se ocupa de las relaciones intergubernamentales entre los niveles de gobierno. El artículo se concentra principalmente en los mecanismos de coordinación para el diseño e implementación de las políticas públicas, y en los acuerdos para la distribución de recursos en nuestro régimen de federalismo fiscal. Dada la creciente articulación entre la Nación, las provincias y los municipios, así como también el desarrollo de las nuevas ideas sobre el “gobierno en red”, el capítulo agrega algunos elementos para la comprensión sobre el modo en que el Estado argentino enfrenta hoy sus crecientes desafíos de gestión.

En los últimos años el Estado argentino ha demostrado que puede diseñar y ejecutar con éxito determinadas políticas que generan un alto impacto en la vida social. Desde la participación estatal mayoritaria en YPF hasta la implementación de la Asignación Universal por Hijo, pasando por la recuperación del sistema de seguridad social y la multiplicación de la obra pública, el Estado debió superar desafíos de gestión que eran impensados en los años del Estado mínimo y ausente. Para ello ha requerido de administraciones públicas con complejos mecanismos de organización, funcionamiento y coordinación. Este manual busca retratar esos procesos, que son imprescindibles para hacer realidad los grandes objetivos trazados en este tiempo.

El proceso de escribir el presente texto fue una tarea colectiva. Este libro refleja ideas elaboradas tanto en encuentros académicos como en conversaciones con trabajadores de la Administración Pública; en clases universitarias y en reuniones de trabajo con legisladores y funcionarios de gobierno; en la tranquilidad de jornadas y seminarios y en la vorágine de la gestión cotidiana. En cada una de esas instancias hubo contrapartes (compañeros de trabajo, estudiantes, colegas, jefes, subordinados, militantes, expertos, ciudadanos) que nos ayudaron a pensar que muchas cosas no eran como solían relatarlas los libros, y que era necesario reescribir un contratexto a la historia oficial de la Administración Pública argentina.

En el centro de este libro está cada uno de ellos, personas cuyos nombres y desempeños, en la mayoría de los casos, permanecen en el anonimato pero que dejan su vida para cumplir la tarea de convertir a nuestra

Administración Pública en una herramienta poderosa, capaz de llevar adelante el mandato popular. Nombrarlos es materialmente imposible, pero pensando en ellos, en todos los que se empeñan cada día en convertir al Estado en una organización democrática, ágil, eficiente, orientada a las necesidades del pueblo, es que escribimos este libro.

Capítulo 1

EL ESTADO

Juan Manuel Abal Medina

Resumen

¿Qué es el Estado? ¿Cuál es su naturaleza específica? ¿Cuáles son sus rasgos definitorios? ¿A qué tipo de cambios se vio sometido a lo largo del tiempo? Dar una respuesta sistemática y ordenada a tales interrogantes significa alcanzar una definición conceptual sobre el Estado. Sin embargo, esta tarea no está exenta de dificultades. Prueba de ello es la proliferación de diversas teorías y definiciones que, de modos distintos e incluso opuestos entre sí, han intentado definir la naturaleza estatal. La perspectiva adoptada en este trabajo intenta reconocer la complejidad propia de su objeto de estudio, evitando caer en una visión reduccionista o parcial. El Estado es un fenómeno histórico, dinámico y multidimensional que reclama un tratamiento específico, desarrollado a partir de dichas características. En este sentido, un abordaje teórico completo exige una perspectiva analítica integradora que permita revelar las múltiples aristas que integran el complejo entramado estatal.

1.1. Introducción: hacia una definición

Desde su origen mismo, hace aproximadamente cinco siglos, el Estado moderno ha estado indisolublemente vinculado con los procesos políticos de las naciones. Dado que la política siempre se refiere o involucra al poder, y que el Estado-nación que surge en la modernidad se convierte en el centro máximo de condensación de poder en

una sociedad (el Estado es, por definición, soberano), resulta comprensible que política, poder y Estado sean conceptos necesariamente vinculados entre sí. El Estado regula las relaciones sociales dentro de un territorio. Pero también constituye la instancia política específica de dominación, lo que supone la facultad para configurar aspectos sustanciales de la vida social. Este carácter bidimensional plantea la necesidad de estudiar en forma conjunta las fronteras variables que se establecen entre el Estado y la sociedad a lo largo del tiempo. En definitiva, la evolución histórica de las distintas formas estatales no es sino la expresión de una redefinición permanente de los límites establecidos entre el Estado y la sociedad.

Pero antes de adentrarnos en este terreno resulta necesario precisar una serie de elementos que en conjunto servirán de marco introductorio para la tarea propuesta. En primer lugar, se impone una delimitación temporal de nuestro objeto de estudio. En efecto, “las únicas sociedades sin Estados han sido primitivas. No hay sociedades civilizadas complejas sin algún centro de autoridad dominadora coactiva” (Mann, 2008: 63). Nuestros esfuerzos, sin embargo, se concentrarán exclusivamente en dilucidar la naturaleza y formas del Estado moderno, es decir, centraremos el análisis en una forma estatal particular e histórica, cuyo origen se remonta a los siglos XV y XVI. Prescindiremos, en consecuencia, de indagaciones relativas a formas estatales anteriores, tales como los proto Estados.

En segundo lugar, la naturaleza multidimensional del Estado produjo una multiplicidad de enfoques teóricos, diversos y muchas veces opuestos entre sí. Como es lógico, cada uno iluminaba algún aspecto dejando en la penumbra a otros. Una recorrida por las principales corrientes nos puede dar una aproximación más completa a nuestro objeto de estudio. Asimismo, un análisis crítico y comparativo de dichas corrientes alertará sobre la necesidad de adoptar una postura teórica decididamente amplia y plural, que combine aspectos y elementos que provengan de distintas corrientes y que en conjunto permitan abordar al Estado en toda su complejidad.

En tercer lugar, las sucesivas transformaciones que sufrió el Estado a lo largo del tiempo determinan la necesidad de contar con un concepto dinámico. Nuestra tarea consistirá en dilucidar aquellos elementos que se han mantenido invariantes y que, en conjunto y pese a las transformaciones, permiten que podamos seguir hablando de Estado.

Asimismo, una correcta identificación de estos elementos permitirá delinear un patrón de desarrollo a fin de interpretar las distintas formas que asumió el Estado a lo largo del tiempo. En otros términos, los cambios en las formas estatales serán el resultado de cambios en la forma en que se manifiestan esos rasgos centrales.

1.2. El Estado como aspecto de las relaciones sociales y como burocracia

Para aproximarnos a una definición conceptual, subrayamos inicialmente dos dimensiones fundamentales del Estado, a saber:

- a) es un aspecto de las relaciones sociales y
- b) es un conjunto complejo de instituciones burocráticas.

En torno a estas dos dimensiones se han erigido los distintos enfoques teóricos. A fines del siglo XIX y comienzos del XX, en momentos en los que el enfoque institucionalista resultaba dominante en el ámbito de la naciente ciencia política, primó la segunda dimensión; es decir, se concebía al Estado principalmente como una institución burocrática pero, desde un punto de vista formal-legal, vinculada exclusivamente al derecho. Uno de los estudios más importantes realizados en esa época, y que se inscribe fielmente dentro de la perspectiva señalada, es el clásico texto de Woodrow Wilson *The study of Administration*, en donde el autor define a esta corriente de estudios como “la ejecución sistemática y detallada del derecho público” (Wilson, 1887 citado en Drewry, 2001: 293).

En cambio, tras la revolución conductista de mediados del siglo XX, primó una visión sociológica que centraba su análisis en la primera dimensión, es decir, se concebía al Estado desde el punto de vista de la sociedad. Tanto en la perspectiva pluralista como en la estructural-funcionalista, el Estado era considerado como un concepto antiguo, y se utilizaban otras categorías analíticas, tales como “sistema político” o “gobierno”, considerado como “un terreno en el que los grupos de interés de carácter económico o los movimientos sociales normativos contendían o se aliaban entre sí para configurar la adopción de decisiones sobre política pública. Se entendía que esas decisiones eran

repartos de beneficios entre los grupos que los reclamaban” (Skocpol, 2008: 170). El Estado era entendido como una “caja negra” que producía *outputs* (en forma de políticas públicas) simplemente a partir de los *inputs* que recibía de la sociedad.

El marxismo también ha puesto énfasis en la dimensión sociológica. Los supuestos fundamentales sobre los cuales se han erigido las distintas teorías estatales pertenecientes a este enfoque están centrados en la sociedad. El punto en común, de hecho, es que “los Estados están configurados intrínsecamente por las clases o las luchas de clases y sirven para mantener y ampliar los modos de producción” (Skocpol, 2008: 171). Incluso los neomarxistas, que durante la década de 1960 vigorizaron y ampliaron el conocimiento sobre el Estado a partir de la introducción de conceptos tales como la “autonomía relativa”, no lograron escapar de esta tendencia a concebir al Estado mayormente como un reflejo de los procesos que ocurren en la sociedad civil.

En definitiva, y haciendo abstracción de las sustanciales diferencias que existen entre el marxismo (y neomarxismo), el pluralismo y el estructural-funcionalismo, todos ellos mantienen una coincidencia significativa que consiste en visualizar el accionar estatal como el resultado de las demandas e intereses sociales.

De esta manera quedó eclipsada la segunda dimensión, aquella que consideraba al Estado como una institución burocrática con objetivos e intereses propios. El resultado fue una desvalorización de las iniciativas y la autonomía que posee el Estado en el proceso de elaboración, diseño e implementación de políticas públicas. Esta tendencia comenzó a revertirse a mediados de los años setenta, cuando de forma incipiente se impuso la percepción de que las medidas del Estado no siempre constituían una respuesta a las demandas sociales (véanse al respecto los trabajos de Stepan, 1978; Trimberger, 1978; Finegold y Skocpol, 1982). El hincapié en visualizar al Estado como una institución burocrática que posee intereses y objetivos propios, incluso potencialmente distintos y opuestos a los que reinan en la sociedad civil, llevó a diversos autores a reivindicar el concepto de autonomía como una entidad analítica central: “Los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad.

Esto es lo que se entiende normativamente por autonomía del Estado” (Skocpol, 2008: 174).

Según Mann (1991), la autonomía del Estado —en verdad, de la elite que lo conduce— se expresa mediante el ejercicio de dos poderes diferentes: el poder despótico, que se refiere a las acciones estatales emprendidas sin previa negociación con los distintos grupos de la sociedad, y el poder infraestructural, que se refiere a la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil y poner en ejecución las decisiones políticas. Según Mann, la propia sociedad requiere de una autoridad política territorialmente centralizada. Es esta peculiar estructura organizacional, distinta a la que poseen otros poderes sociales, la que confiere al Estado su carácter autónomo. “A diferencia de los grupos económicos, ideológicos y militares en la sociedad civil, los recursos de las elites estatales se difunden autoritariamente hacia fuera desde un centro pero se detienen ante barreras territoriales definidas. El Estado difiere de hecho socioespacial y organizativamente de las principales agrupaciones de poder de la sociedad civil. Un poder estatal autónomo resulta de esta diferencia” (Mann, 2008: 66). Aunque resulte paradójico, el Estado es una arena social, en coincidencia con la perspectiva sociológica, pero es justamente dicha característica la que confiere su autonomía: “Incluso si un Estado concreto es consolidado o intensificado simplemente para institucionalizar las relaciones entre grupos sociales dados, esto se hace concentrando recursos e infraestructuras en manos de una institución que tiene contornos socioespaciales e infraestructurales distintos de aquellos grupos” (Mann, 2008: 67, 68).

En definitiva, las obras de distintos autores que hacen hincapié en el concepto de autonomía, más allá de sus diferencias, expresan en conjunto el giro analítico y metodológico que se produjo a partir de los años setenta en las teorías sobre el Estado. Lejos del rol pasivo que le asignaba la perspectiva sociológica, el Estado se convierte en un actor con voluntad de poder y con intereses e iniciativas no determinadas por intereses sociales. Cabe advertir, no obstante, que la perspectiva “autonomista” pecó en ocasiones del mismo vicio reduccionista que caracterizó a las lecturas en clave sociológica. En este caso, el excesivo énfasis en la autonomía significó marginar el carácter de garante de determinadas relaciones sociales. De esta manera, “se desvanecieron en el olvido teórico la investigación y enseñanza sobre la relación del Estado con capitalistas y trabajadores, sobre las funciones estatales y su

relación con macro-procesos estructurales, así como perspectivas más Estado-céntricas” (Acuña, 2008: 11).

Este breve compendio teórico ha puesto en evidencia el predominio de planteos dicotómicos y parciales en los análisis acerca del Estado: o bien aparece como un aspecto de las relaciones sociales, sin iniciativa propia, o bien se lo visualiza como una entidad burocrática con plena autonomía y desligada de su base social. El reduccionismo fue, en última instancia, el denominador común de gran parte de las teorías generales sobre el Estado.

El punto nodal subyacente en estos planteos dicotómicos reside en las relaciones de determinación entre la sociedad y el Estado. Desde la perspectiva que aquí se defiende, el Estado debe ser considerado como un actor que posee iniciativa y autonomía propias y, por ende, que configura aspectos sustanciales de la realidad social. Pero ello no debe impedir visualizarlo también como una institución condicionada y estructurada por el conjunto de las relaciones sociales: “Es un error asimilar el Estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda que ellas forman parte del Estado, pero no son el Estado en su totalidad. El Estado también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado” (O’Donnell, 1993: 167). En definitiva, los cambios en la configuración de las relaciones sociales impactan decisivamente en la forma y contenido que asume el Estado (y las políticas públicas que de él emanan) pero este, a su vez, por ser un centro condensador de poder, precisa y regula aspectos sustantivos de la vida social organizada: “En un sentido ideal abstracto concibo al Estado como una relación social, como la instancia política que articula un sistema de dominación social” (Oszlak, 2008: 117).

Entender al Estado como una instancia de dominación supone el rechazo de aquellas visiones que ponen de relieve casi en forma exclusiva su carácter cooperativo. Al respecto, los teóricos de la acción racional ven en las instituciones –y en particular en el Estado– la clave para superar con éxito los dilemas de la acción colectiva. Desde esta perspectiva, la acción estatal redundaría en beneficios para todos los actores involucrados. Terry Moe, desde una visión neoinstitucionalista, señala críticamente que la teoría de la acción racional sobrevalora el

aspecto cooperativo de las instituciones y deja en un lugar periférico a las relaciones de poder. Según Moe, los procesos políticos frecuentemente dan origen a instituciones que benefician a ciertas personas y grupos y perjudican a otros, dependiendo de quién tiene el poder para imponer su voluntad. “Las instituciones pueden ser estructuras de cooperación [...] pero también pueden ser estructuras de poder”¹ (Moe, 2005: 215).

Ahora bien, el Estado, en tanto objetivación política del dominio social, se expresa en un conjunto contradictorio e interdependiente de instituciones. En otros términos, las instancias de dominación no se traducen en un aparato monolítico y homogéneo que reconoce una única lógica de acción: “Las instituciones que componen el aparato estatal presentan notorias diferencias en términos de autonomía, funciones, tamaño, clientela, jurisdicción, y recursos, lo cual dificulta la atribución de rasgos genéricos al conjunto” (Oszlak, 2008: 122). En este sentido, el prisma a través del cual el Estado será analizado en este capítulo remite a una concepción de la política más amplia, que apunta a superar las lógicas deterministas y reduccionistas que impregnaron tradicionalmente los estudios sobre el tema (Abal Medina, 1998). Desde esta perspectiva, la política y, en consecuencia, el Estado “se constituye en un espacio en el que se intersectan contradictoriamente diferentes racimos de relaciones sociales” (Abal Medina, 2003). En ese sentido, Mann identificó cuatro fuentes del poder social: ideológica, económica, política y militar. En base a ello, resulta fundamental el concepto de *matriz social* que, en oposición a la idea de “sistema”, denota que ninguna de estas fuentes de poder posee de por sí una posición dominante respecto de las otras: “no existe en las sociedades ni una lógica funcional o dialéctica ni una estructura, que determinen en última instancia el conjunto de la vida social” (Mann, 1997: 956-957).

Recapitulando, podemos observar la existencia de corrientes que niegan la existencia de una división clara entre el Estado y la sociedad, en cuyo caso se trataría más bien de una abstracción producto de una necesidad analítica. En esta línea, se argumenta que los múltiples canales de interacción que existen entre los actores, instituciones y poderes de

1. Traducción propia.

la sociedad civil y del Estado no hacen sino diluir las fronteras formalmente establecidas entre uno y otro. Ahora bien, el peligro que entraña esta postura es la anulación de las especificidades propias del entramado estatal. Resulta difícil no admitir los múltiples puntos de contacto entre la sociedad y el Estado: es empíricamente verificable la existencia de distintas áreas e instituciones estatales que se encuentran controladas o condicionadas, en mayor o menor medida, por diversos poderes sociales y económicos. En tal sentido, podemos afirmar que existen “zonas grises” en las que se produce una interpenetración de actores e instituciones sociales y estatales que terminan por diluir los límites entre lo público y lo privado. Sin embargo, debe advertirse, en primer lugar, que el Estado no es una entidad monolítica sino que, por el contrario, en su interior coexiste una pluralidad de instituciones con diverso grado de autonomía. Y en segundo lugar, el reconocimiento de la existencia de estas “zonas grises” no debería impedir visualizar al Estado como una institución con una estructura organizacional y una lógica que resultan irreductibles e incomparables a otro tipo de poderes sociales.

En un intento por sintetizar los principales aportes de las reseñadas corrientes teóricas, podemos afirmar que el Estado es un aspecto de las relaciones sociales (O'Donnell, 1977); específicamente, es la instancia política de dominación, objetivada en diversas instituciones, que ejerce en forma legítima el monopolio de la coerción física legítima en un territorio determinado (Weber, 1992). Tiene por objeto garantizar la reproducción de un conjunto de relaciones a las que podemos englobar bajo el concepto de matriz político-social, indicando con este a las capacidades diferenciales que tienen los distintos actores y grupos sociales para la realización de sus intereses (Abal Medina, 2003). Por último, constituye una autoridad autónoma, en virtud de su peculiar sistema organizacional: es una estructura territorialmente centralizada, por la cual las relaciones políticas irradian desde el centro y hacia el centro (Mann, 1997). En esta estructura, la administración pública posee una relevancia singular.

1.3. Modelos de administración pública

Según Bobbio, Mateucci y Pasquino (2000), el término administración pública hace referencia al conjunto de las actividades direc-

tamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal. Tal amplia acepción permite comprender la afirmación de Gladden (1972) según la cual todos los gobiernos contaron siempre con algún tipo de administración pública, desde el Antiguo Egipto, pasando por los variados imperios europeos (Grecia, Roma, España) hasta llegar a los Estados modernos. En definitiva, toda estructura gubernamental, sea cual fuera su naturaleza, presupone alguna clase de administración.

A lo largo del tiempo, en función de las transformaciones sociales, económicas y políticas, y de las cambiantes necesidades y demandas imperantes en la sociedad, se han sucedido distintos tipos de estructuras administrativas. Sin embargo fue recién a principios del siglo XX que la administración pública, como teoría y como práctica, comenzó a ser formalizada (Hughes, 2003). En esta sección, por ende, nuestro abordaje está centrado en tres modelos de administración: el primero de ellos surgido a principios del siglo XX, y los otros dos en sus postrimerías.

1.3.1. El modelo burocrático

El modelo “racional-normativo” o “burocrático”, que se consolida entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, surgió en gran medida como respuesta a las falencias evidenciadas por la administración preburocrática que había caracterizado a la organización estatal durante todo el período previo al surgimiento de los Estados-nación. Patrimonialista y discrecional, basado en la lealtad personal, el modelo preburocrático se convirtió en cierto momento en un poderoso obstáculo para el desarrollo del capitalismo liberal y la emergente sociedad industrial (Hughes, 2003). En efecto, hacia finales del siglo XIX se puso en evidencia que el modo en que estaba estructurado el Estado resultaba obsoleto e ineficiente frente a las nuevas demandas y necesidades de una sociedad en pleno proceso de transformación. Tales circunstancias condujeron a una profunda reestructuración en el ordenamiento estatal, por medio de la cual la lealtad personal comenzó a ser suplantada por las reglas impersonales y la legalidad. La eficiencia, la eficacia, la imparcialidad, la honestidad, el interés público, se con-

virtieron en los rasgos deseables para la edificación de una nueva forma de administrar el Estado.

La prosecución de tales atributos a ser impresos en el nuevo accionar estatal, y su implementación (al menos parcial) determinan el surgimiento de lo que dio en llamarse el paradigma racional-normativo o burocrático. Según Atrio y Piccone (2008), este paradigma se sustentó en dos principios: la racionalización de la organización y del funcionamiento estatal, y la distinción y separación entre las actividades que obedecen a una racionalidad política (función de liderazgo) de aquellas que deben ser ejecutadas bajo una racionalidad predominantemente técnica (función de la burocracia profesional). En la misma línea, Hughes señala como características centrales del modelo burocrático a “una administración bajo el control formal del liderazgo político, basada en un modelo estrictamente jerárquico de burocracia, compuesto por funcionarios permanentes, neutrales y anónimos, motivados solo por el interés público, que sirven igualmente a cualquier partido gobernante, y que no contribuyen a las políticas sino simplemente administran aquellas políticas decididas por los políticos”² (Hughes, 2003: 17).

Max Weber es el máximo referente teórico del modelo de administración pública burocrático. El pensador alemán distinguía tres tipos de autoridad: la carismática, la tradicional y la racional-legal. El Estado burocrático se correspondía con este último tipo de autoridad y estaba regido, en la visión de Weber, por los siguientes principios (Mills y Gerth, 1970):

- Rígidas áreas jurisdiccionales, ordenadas por leyes o regulaciones administrativas.
- Sistema de autoridad fuertemente jerárquico, en el que los estamentos superiores supervisan a los inferiores. El poder o la autoridad de toda persona se explica por la posición o el lugar que ocupa dentro de la organización.
- Existencia de documentos escritos, estrictamente preservados en el tiempo. Ello permite a la organización ser consistente en la aplicación normativa.

- Cuerpo de funcionarios profesionales, especializados y altamente capacitados.
- División de tareas y especialización por áreas o departamentos.
- Carrera administrativa de largo plazo y estable.
- Estricta observancia de normas administrativas y procedimentales para el cumplimiento de las tareas.
- Programación presupuestaria, públicamente regulada y controlada institucionalmente.

Según Weber, la conformación de un Estado burocrático en base a los principios antedichos era la condición *sine qua non* para viabilizar el funcionamiento de la empresa capitalista: “el capitalismo y la burocracia se encontraron uno al otro y son íntimamente el uno para el otro” (Weber, citado en Evans, 2008). En efecto, las actividades mercantiles requieren, además del poder coactivo del Estado, un aparato administrativo coherente, previsible, objetivo e imparcial. No resulta casual, por lo dicho, que el modelo burocrático se haya impuesto en prácticamente todos los países capitalistas desde fines del siglo XIX y se haya mantenido casi sin variantes hasta finales del siglo XX.

Sin embargo, el modelo burocrático evidenció una serie de problemas y falencias que hacia fines del siglo XX resultaron difíciles de sobrellevar: “surgieron problemas como la rigidez orgánica, la inflexibilidad funcional, el aumento desmedido de funcionarios, la asimetría de responsabilidades y una marcada reducción en la capacidad de respuesta del Estado frente a las necesidades de la ciudadanía” (Atrio y Piccone, 2008: 179). Tales razones motivaron a la mayoría de los países a emprender ambiciosos programas de reforma administrativa, guiados por nuevas concepciones sobre la administración pública. En muchos casos, estos programas de reforma del funcionamiento estatal vinieron acompañados de un objetivo, declarado o no, de reducir el propio rol del Estado en la vida social.

1.3.2. La Nueva Gestión Pública (NGP)

La búsqueda de asimilar la administración pública con el funcionamiento de las empresas tiene un lejano antecedente, que puede rastrearse a la obra de Woodrow Wilson a finales del siglo XIX. Sin

2. Traducción propia.

embargo, como un paradigma sistemático la “Nueva Gestión Pública” fue desarrollada primeramente en Estados Unidos y en Gran Bretaña durante la década de 1980. Aunque no existe una única manera de definir a esta corriente, su visión general es la de orientar a la administración pública por los valores y las técnicas del sector privado. En sus versiones más fuertes, las relaciones jerárquicas tradicionales de la burocracia son reemplazadas por contratos flexibles; los organismos públicos pasan a competir entre sí y con organizaciones privadas para la prestación de servicios (de los cuales los ciudadanos son “consumidores”); se establecen incentivos para elevar la productividad de los trabajadores, como las remuneraciones según desempeño; y se premia el *entrepreneurismo* en la función pública (Hughes, 2003; Pollitt y Boukaert, 2011; Kettl, 2000).

Pocos países aplicaron estas ideas de manera integral. Pero versiones más atenuadas de la NGP fueron dominantes a nivel mundial, y en ellas encontramos técnicas como la “gestión de la calidad total”; la preferencia por organizaciones públicas desagregadas y especializadas (a diferencia de los organismos multi-tarea tradicionales), separando las áreas de provisión de servicios de aquellas que formulan políticas y son órganos de aplicación de normas; y la atención por medir los productos generados para mejorar el desempeño de los organismos. En tal sentido, este paradigma concibe que la consecución de resultados debe ser el nuevo eje del accionar estatal, en reemplazo de la rigurosa observancia de normas y procedimientos burocráticos característicos del modelo tradicional “weberiano” de la administración pública. El énfasis en la medición de los resultados impone la necesidad de definir claramente los programas de políticas y sus objetivos, y establecer estándares e indicadores que permitan medir si se han alcanzado las metas y si se lo ha hecho de forma eficiente.

Finalmente, las versiones más “duras” de la NGP buscan generar una redefinición del propio ámbito de actuación del Estado, cuyo tamaño buscaba reducir mediante privatizaciones, *outsourcing* y descentralización. La contraparte de este proceso es el crecimiento del mercado y la privatización de lo público. En estas versiones, las consecuencias de la aplicación de la NGP no se limitan a la esfera de la administración pública, ya que también implican modificaciones sustantivas respecto de la frontera entre la sociedad y el Estado.

El argumento por el cual la NGP buscó extender la lógica mercantil al funcionamiento mismo del Estado radica, en su visión, en el carácter monopólico de la administración pública, los altos costos de transacción y los problemas de información en la relación principal/agente, frente a los cuales los incentivos de mercado generarían un mejor funcionamiento que las herramientas burocráticas tradicionales. Con un sesgo más gerencial que procedimental, propició la incorporación a la administración pública de herramientas que habían sido probadas con éxito en el sector privado, tales como la “gestión de calidad total”, la remuneración variable según desempeño, la competencia entre áreas, la desconcentración y delegación de responsabilidades, entre otras. De tal modo, la forma burocrático-piramidal de administración tradicional sufrió una profunda transformación, en procura de organizaciones más flexibles. Las reformas apuntadas tuvieron como resultado el incremento en el nivel de autonomía de decisión de los gerentes (CLAD, 1998). En efecto, al priorizar los resultados y los impactos del accionar público por sobre el cumplimiento estricto de los procedimientos normativos, quedó planteada la necesidad de dotar a los ‘gerentes’ de una mayor libertad en la toma de decisiones, difícil de alcanzar dentro de los rígidos procedimientos burocráticos (Kettl y otros, 1996). Estos gerentes requerían libertad para tomar decisiones sobre el uso de recursos presupuestarios, la contratación del personal, la compra de equipos, y todo lo requerido para lograr los objetivos de su área.

En la NGP, los objetivos de los gerentes pasan a ser fijados en un contrato por un período determinado, dando fin a la tradicional estabilidad del Estado “weberiano”. El cumplimiento de estos objetivos, determinado mediante métodos de evaluación del desempeño, es recompensado con distintos incentivos materiales y simbólicos (véase por ejemplo Osborne y Plastrik (2000) para un listado de posibles “premios”). La NGP parte de constatar “los problemas de agencia” (Przeworski, 2008) típicos que existen en la organización estatal: dado que es difícil y costoso monitorear el desempeño de los agentes a quienes se les delega cierta tarea, la evaluación retrospectiva del desempeño (y el estímulo que generan incentivos como la remuneración variable) optimizan el funcionamiento de la administración pública, al fomentar el esfuerzo y la creatividad de los agentes. Como se observa, se trata de habituales instrumentos del mercado, desconocidos para el modelo burocrático tradicional.

En definitiva, lo que la NGP propone es la creación de agencias altamente autónomas (y no insertas en los típicos “ravioles” jerárquicos del Estado), organizadas radialmente, dirigidas por gerentes con objetivos predeterminados, que poseen una importante flexibilidad para alcanzarlos, y cuyo desempeño es evaluado mediante indicadores de resultados que influyen en las retribuciones que luego habrán de recibir. En lugar del foco puesto en procedimientos y rutinas normativas, ahora el acento está puesto en la satisfacción del ciudadano habitualmente entendido como un “cliente” de los servicios provistos por las organizaciones públicas.

Una vez definidos sus lineamientos centrales, cabe advertir que el estudio de casos concretos de aplicación de la NGP revela la existencia de distintas vertientes dentro del mismo modelo. Al respecto, en Nueva Zelanda y en Gran Bretaña ha sido aplicada una versión “dura”, denominada “neoempresarial”, consistente en trasladar al sector privado la mayor cantidad de funciones estatales posible, y en los casos en donde ello no fuera factible, adoptar incentivos de mercado a fin de reemplazar los mecanismos burocráticos tradicionales. Esta vertiente de la NGP se enfocó primero en la reducción del tamaño del Estado, y luego en una transformación radical en el modo en que hasta entonces operaban las organizaciones públicas. Por su parte, la vertiente más “suave” de la NGP se desarrolló en países como los Estados Unidos, donde el aparato estatal nunca alcanzó el tamaño y amplitud registrados en los países europeos o incluso latinoamericanos (Kettl, 2000). Por lo tanto, las reformas no se orientaron a una reducción tan radical del tamaño del Estado, y los cambios en la organización fueron más incrementales que en Nueva Zelanda o Gran Bretaña.

La aplicación de la NGP, principalmente en su versión más extrema, motivó una serie de problemas en su afán por dinamizar y flexibilizar la gestión gubernamental, a saber: discrecionalidad por parte de los funcionarios en la fijación de los objetivos y en la toma de decisiones, falta de coordinación y trabajo conjunto entre las áreas, excesiva fragmentación de la administración pública en unidades con sus propios objetivos, y pérdida de coherencia en el accionar estatal (Kettl, 2000); derivado de lo anterior, también generó la posibilidad de que se desaten duras batallas internas entre las agencias (Heckscher, 1994). En América Latina, por su parte, el nuevo paradigma también presentó algunas falencias, vinculadas en gran medida con la adopción

de un modelo de gestión que había sido concebido para una realidad diferente a la de nuestra región. En efecto, en los países donde fue originalmente concebida, la NGP constituyó una respuesta a las rigideces ocasionadas por la plena vigencia del modelo weberiano. Por el contrario, América Latina no se caracterizó por tener sólidas burocracias y un fuerte apego a las normas. En tal contexto, la aplicación irrestricta de la NGP en países con amplios “sectores públicos informales” puede generar consecuencias perniciosas, tales como una excesiva discrecionalidad, corrupción, o falta de coordinación entre las áreas (Schick, 1998).

Las falencias mencionadas responden también a que la NGP no tuvo en consideración las diferencias que median entre lo público y lo privado. Sin pretender agotar la cuestión, podemos identificar algunos aspectos centrales que evidencian que la administración de lo público es –y debe ser– cualitativamente distinta a la administración privada.

- En los objetivos que persiguen: mientras que las empresas buscan maximizar sus ganancias, la lógica de la acción estatal se basa fundamentalmente en la consecución del bienestar social; en otros términos, “en tanto que las empresas buscan obtener lucros, los gestores públicos deben actuar de conformidad con el interés público” (CLAD, 2008: 10). Esto implica, además, dificultades para medir la consecución de los objetivos trazados: mientras que las empresas poseen un indicador relativamente claro de su desempeño (los beneficios monetarios que obtienen), no siempre es fácil fijar un precio a la provisión de bienes públicos por parte del Estado (López, 2007; Rainey y Chun, 2007). Por lo tanto, la medición de su desempeño también es más compleja y multidimensional que la de una empresa.
- En el modo de funcionamiento: mientras que en el sector privado es asimilable la idea de que prime lo técnico por sobre lo político, dentro del Estado estos dos elementos resultan difícilmente dissociables. En tal sentido, las decisiones estatales contienen una lógica irreductiblemente política.
- En cuanto al receptor o beneficiario de las acciones: el sector privado orienta sus acciones a satisfacer las necesidades de sus clientes, valorados primordialmente por su poder de compra.

El sector público, en cambio, debe destinar sus esfuerzos a garantizar la provisión de bienes y servicios de manera universal para todos sus habitantes, en virtud de que todos son ciudadanos con derechos (y a la vez obligaciones).

En definitiva, incorporar ciertas herramientas que provienen del sector privado no debe llevar a olvidar las especificidades propias del sector público. Los objetivos del Estado, y los medios que utiliza para alcanzarlos, ciertamente son muy distintos a los del mundo de la empresa.

1.3.3. El modelo de la gobernanza

En los últimos años, han surgido enfoques dentro del ámbito de la administración pública que, haciendo gala de nuevos conceptos tales como “gobernanza”, “gobierno conjunto”, “totalidad de gobierno” o “gobierno en red” (Christensen y Laegreid, 2006; Goldsmith y Eggers, 2004; Goldsmith y Kettl, 2009), expresan la necesidad de modificar los mecanismos de coordinación social imperantes. Estas nuevas perspectivas afirman la necesidad de involucrar a una amplia gama de actores no estatales para garantizar la satisfacción de las demandas ciudadanas. El enfoque de la gobernanza (*governance* en su término en inglés) surgió, al igual que el modelo de la nueva gestión pública, en contraposición con la rigidez característica del modelo burocrático tradicional.

Mientras que la NGP planteó alternativas de administración basadas en la lógica del mercado y en la incorporación de herramientas de gestión del sector privado al Estado, el modelo de la gobernanza implicó un mayor énfasis en la gestión a partir de redes. Las redes son estructuras de interdependencia que involucran a múltiples actores (públicos y privados) en relaciones de cooperación e intercambio (ver Frederickson, 2007; Salamon, 2002). Dada la flexibilidad con la que se ha utilizado el término gobernanza, resulta indispensable aclarar que aquí lo entendemos como un tipo de administración pública caracterizada por la cooperación vertical y horizontal interjurisdiccional e interorganizacional. Esta definición lleva implícita la noción de que las políticas públicas ya no son producto de las decisiones unilaterales del Estado, sino que son producto de una compleja interacción entre

este y la sociedad (Jordana, 1995) y entre las distintas agencias y jurisdicciones del mismo Estado. De esta manera, frente a la complejidad de las modernas sociedades, se considera que la acción gubernamental resulta necesaria aunque insuficiente. En este sentido, ningún actor cuenta por sí mismo con suficientes recursos y capacidades como para afrontar las problemáticas actuales. Entonces, se requiere de la sinergia de una pluralidad de actores que trabajen de manera conjunta.

Asimismo, el federalismo plantea la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Al respecto, y como se analizará en los siguientes capítulos de este libro, Argentina responde a una estructura estatal multinivel, compuesta por un gobierno nacional, veintitrés provincias y una ciudad autónoma, y 1.165 municipios y 1.086 gobiernos locales sin estatus municipal, y en la cual se produce la coexistencia de funciones exclusivas y concurrentes entre cada ámbito de la administración pública. En tal sentido, y ante la evidencia de que los problemas y demandas ciudadanas no se corresponden con divisiones administrativas rígidas ni compartimentos estancos, resulta imperioso implementar mecanismos de coordinación entre los poderes gubernamentales que redunden en políticas públicas exitosas.

Sin embargo, dentro del modelo de la gobernanza han emergido distintas posiciones respecto del rol que debe tener el Estado, en el marco del trabajo en redes, en el diseño e implementación de las políticas públicas. Mientras para algunos el Estado sigue siendo un actor central en tanto que regula y controla los productos de las redes que promueve, para otros debe ser desplazado como instancia fundamental de coordinación (Peters y Pierre, 2005). Consideramos que esta última postura puede traer aparejados dos serios problemas: uno vinculado con la efectiva implementación de las políticas y otro con la equidad de las mismas. En este sentido, las capacidades del Estado (en cuanto a su extensión territorial, legal y sus recursos financieros así como humanos) junto con las garantías que ofrece un gobierno elegido democráticamente para representar los intereses de todos los ciudadanos, permiten afirmar que resulta indispensable que el Estado retenga una posición central, aunque no necesariamente exclusiva, en los procesos de elaboración de políticas públicas.

Finalmente, un aspecto a considerar es si el enfoque que engloba la totalidad del gobierno debe verse como una ruptura con el pasado que,

por lo tanto, transforma las principales características de la NGP, o bien como un reacomodamiento del sistema de NGP sin ningún cambio fundamental (Gregory, 2006; Halligan, 2006). Es cierto que ambos modelos comparten algunos presupuestos básicos: son críticos del modelo weberiano, apuestan a generar una mayor flexibilidad en la toma de decisiones estatales, y destacan la influencia positiva del sector privado en la administración pública. Sin embargo, no menos cierto es que el modelo de la gobernanza resulta superior de la NGP. En tal sentido, el trabajo en redes y la coordinación entre actores estatales y no estatales se presentan como avances significativos en el mejoramiento de la administración pública, frente a la pérdida de coherencia que en muchos casos se dio a partir de la aplicación de la NGP. Lo que ciertos autores de ambas corrientes olvidan, sin embargo, es que el Estado posee un rol indelegable, que no puede ser transferido a ningún actor privado o de la sociedad civil, para garantizar un principio de equidad y justicia social.

1.4. Las capacidades estatales

El Estado, en su doble carácter de relación social y aparato institucional, dispone de un conjunto de propiedades o capacidades que justamente son las que determinan la condición estatal. Oszlak introduce el concepto de “estaticidad”, para hacer referencia a que lejos de constituir un acto espontáneo o deliberado, el surgimiento del Estado se corresponde con un proceso formativo en que un “sistema de dominación social ha adquirido el conjunto de propiedades –expresado en esa capacidad de articulación y reproducción de relaciones sociales– que definen la existencia de un Estado” (Oszlak, 2008: 122). Desde esta perspectiva, los atributos estatales son fruto de un proceso gradual y por tanto, en cada momento histórico presentan un distinto nivel de desarrollo.

Las propiedades que definen la existencia de un Estado son:

- 1) capacidad de externalizar su poder, es decir, la posibilidad de obtener reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales;
- 2) capacidad de institucionalizar su autoridad, entendida como la imposición de una estructura de relaciones de poder que garantice el monopolio de los medios organizados de coerción;
- 3) capacidad de diferenciar su control, referida a la posibilidad de contar con un conjunto de instituciones profesionalizadas que puedan extraer recursos de la sociedad en forma legítima y controlada centralmente y
- 4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, a partir de la creación de símbolos generadores de pertenencia y solidaridad que refuerzan los mecanismos de dominación (Oszlak, 2008).

Estas propiedades, además de permitir aprehender el complejo proceso de formación de los Estados-nación, resultan pertinentes para explicar su evolución, teniendo en cuenta que el Estado “no es un concepto estático sino por el contrario dinámico que ha sufrido y sufre transformaciones posibles de ser identificadas históricamente” (Abal Medina, 2003: 1).

Ya ha sido planteado anteriormente el desafío teórico que se abre al concebir el carácter dinámico y cambiante del Estado. Pues bien, desde nuestra perspectiva, las propiedades que Oszlak identifica con el proceso de formación estatal son inherentes al Estado, pero varía el modo en que ellas se manifiestan a lo largo del tiempo. Es decir, aprehender los procesos de cambio por los que atraviesa el Estado implica definir el modo en que se manifiestan tales propiedades en cada momento histórico particular. En definitiva, toda nueva frontera entre el Estado y la sociedad, expresada en una nueva matriz política y social, exhibe cambios en la manera en que se manifiestan las mencionadas propiedades.

La cuestión de las capacidades del Estado apareció como un tema dominante a raíz de los procesos de reforma administrativa que se implementaron a partir de mediados de los años noventa. En efecto, luego de un período signado por la hegemonía neoliberal en el que se postulaba el triunfo del mercado a expensas de reducir la maquinaria estatal a su mínima expresión, el rediseño de la acción pública se orientó principalmente a posicionar al Estado nuevamente como un agente fundamental en el logro de los equilibrios sociales. En tal sentido, Repetto entiende por capacidad estatal “la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas pú-

blicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas” (Repetto, 2003: 6).

En función del esquema teórico planteado, según el cual el Estado debe ser concebido en su doble carácter de relación social y de aparato institucional, es posible identificar dos tipos de capacidades estatales: la administrativa y la política. En la tradición weberiana, la capacidad administrativa está asociada con la consecución de una burocracia coherente, en la que reine una total coincidencia entre los intereses particulares de los funcionarios y los intereses de la entidad burocrática en su conjunto. Ello requiere que los funcionarios individuales se encuentren en alguna medida aislados de las demandas de la sociedad y, al mismo tiempo, se logre constituir un cuerpo de empleados expertos, a través del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos en una carrera profesional de largo plazo (Evans, 2008).

Frente a las políticas de ajuste estructural derivadas del fundamentalismo del mercado, a través de las cuales se erigía un Estado mínimo y se fomentaba un creciente desprestigio del aparato técnico-burocrático, resulta sin dudas importante enfatizar en el fortalecimiento de la capacidad administrativa. En tal sentido, constituye un punto nodal de toda reforma burocrática la constitución de un Estado eficiente y eficaz compuesto por personal calificado. Sin embargo, tal como advierte Repetto (2003: 12), “el riesgo de tomar directamente como sinónimo el concepto de capacidad administrativa con el de capacidad estatal es aplicarlo solo fronteras adentro del Estado”. En tal sentido, el autor sugiere incorporar la capacidad política en el análisis, ante la certeza de que “el espacio de las políticas públicas es inherentemente relacional, que se define a partir del entrecruzamiento cada vez más globalizado entre el Estado y la sociedad” (Repetto: 2003: 12). En la misma línea, Evans se refiere a la capacidad del Estado “no simplemente en el sentido de la pericia y de la perspectiva de los tecnócratas que lo integran, sino en el sentido de una estructura institucional perdurable y eficaz”, en tanto agrega: “La aplicación consistente de una política cualquiera [...] requiere la institucionalización duradera de un complejo conjunto de mecanismos políticos” (Evans, 2008: 18).

Si bajo la perspectiva weberiana la vía para conseguir un Estado fuerte consiste en aislarlo de los intereses y demandas sociales, gene-

rando cierta independencia con respecto a las presiones particularistas de los grupos de la sociedad, con la introducción del concepto de “autonomía enraizada” Evans postula algo diferente:

Las políticas públicas deben responder a los problemas percibidos por los actores privados y, a la larga, dependen de estos para su implementación. Una red concreta de lazos externos permite al Estado evaluar, controlar y moldear, prospectivamente y con posterioridad a los hechos, las reacciones privadas ante las iniciativas públicas. Amplía la inteligencia del Estado y vuelve más probable la concreción de sus medidas. Si se admite la importancia del enraizamiento, los argumentos a favor del aislamiento quedan cabeza abajo. Las conexiones con la sociedad civil pasan a ser una parte de la solución en vez de ser una parte del problema (Evans, 2008: 45).

Por supuesto, este autor es consciente de que el enraizamiento puede redundar en captura, corrupción e ineficacia de la acción del Estado; por eso, sostiene que “solo tiene valor en el marco de la autonomía. En ausencia de un tipo de estructura administrativa coherente, autoorientadora, weberiana, es casi seguro que el enraizamiento tendrá efectos nocivos [...]. Lo que funciona es la combinación de enraizamiento y autonomía, no cualquiera de estas por separado” (Evans, 2008: 45).

En definitiva, el análisis sobre las capacidades estatales revela, en coincidencia con lo postulado a lo largo de este trabajo, el doble carácter estatal, como entidad burocrática y como relación social: “el Estado es algo más que el aparato burocrático, representando también la arena política [...] en la cual se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal” (Repetto, 2003: 10).

1.5. El Estado en la Argentina

Los elementos conceptuales que hemos definido serán utilizados para comprender el sentido y la naturaleza de las transformaciones que ha experimentado el Estado en la Argentina. De acuerdo con la perspectiva teórica ya explicitada, el Estado será concebido en su doble aspecto de relación social y de aparato institucional. Asimismo, se considerarán las cambiantes relaciones establecidas entre el Estado y la sociedad. Por último, serán centrales en nuestro análisis las capacidades que fue desarrollando el Estado a lo largo del tiempo y que en conjunto definen, en términos de Oszlak, la estatidad.

Podemos distinguir, en principio, tres tipos de Estado que se dieron en Argentina. El primero de ellos, el Estado liberal, estuvo vigente entre 1880 y 1930, cuando nuestro país se insertó en el mercado mundial mediante la adopción de un modelo agroexportador. El segundo, el Estado de bienestar keynesiano, se dio en el período 1930-1976, que coincide con el régimen de sustitución de importaciones. En tercer lugar, el Estado se enrola en el nuevo orden global que predomina entre 1976 y 2001, y que se basa en un modelo neoliberal.

Finalmente, indagaremos en las características del Estado en el nuevo siglo. A partir del año 2003, quedó instituido en Argentina un nuevo patrón de acumulación. Este nuevo modelo ha demostrado que un rol activo y presente del Estado no solo es compatible con el crecimiento económico, sino que es condición imprescindible para que este se distribuya equitativamente entre todos los miembros de la sociedad.

1.5.1. *El Estado liberal (1880-1930)*

La disolución del régimen colonial a principios del siglo XIX implicó no solo la desaparición de una autoridad política centralizada para todo el territorio nacional, sino también la desarticulación de los vínculos comerciales y sociales que habían predominado hasta ese momento. Por ende, el complejo proceso de instauración y consolidación estatal, signado por una larga disputa entre Buenos Aires y el interior por el control de la hegemonía política, involucró también la difícil tarea de sentar las bases para el desarrollo de un mercado de alcance nacional y de establecer un orden social homogéneo para todo el territorio; en definitiva, la creación del Estado suponía al mismo tiempo la creación de una nación.

Hacia fines del siglo XIX quedó configurado a nivel mundial un nuevo esquema de división del trabajo, en el cual los países dependientes, entre ellos Argentina, debían proveer materias primas a los países industrializados del centro (principalmente Inglaterra). La ausencia de condiciones económicas y sociales básicas constituía el principal escollo a superar para aquellos grupos sociales y políticos que pugnaban para que nuestro país adoptase un modelo económico en consonancia con las exigencias que emanaban del nuevo escenario internacional:

“con mercados muy localizados, población generalmente escasa, rutas intransitables, anarquía monetaria, inexistencia de un mercado financiero y vastos territorios bajo control indígena o de caudillos locales, las iniciativas veían comprometidas sus posibilidades de realización” (Oszlak, 2008: 130).

En este sentido, el espíritu positivista de orden y progreso, que en nuestro país fue readaptado por la administración Roca bajo el lema “paz y administración”, resumía fielmente las exigencias planteadas para nuestro país por aquel entonces. El orden surgía de la superación de las restricciones y la instauración de un nuevo ordenamiento social; con el término progreso se aludía a la necesidad de promocionar un conjunto de actividades destinadas a favorecer el proceso de acumulación capitalista. Ahora bien, la tarea de satisfacer tales necesidades objetivas, prerequisite fundamental para que Argentina se insertara en el mercado mundial, solamente podía ser cumplida por el Estado y no por otras fuerzas sociales: “La garantía de expansión y reproducción de estas relaciones [de producción capitalista] no podía quedar librada a las propias fuerzas sociales que las engendraban” (Oszlak, 2008: 130). En términos de Mann, se requería de un poder que ejerciera su autoridad de manera centralizada en todo el territorio nacional. Por su estructura organizacional, el Estado constituía (y constituye) el único poder que posee tal capacidad.

En el marco de este proceso, hacia 1880 se consolidaron de manera definitiva las tendencias para la emergencia del Estado nacional, a partir de la asunción de Julio A. Roca como presidente de la Nación, el triunfo del Ejército nacional contra la sublevación bonaerense liderada por Carlos Tejedor y la federalización de la Ciudad de Buenos Aires. De hecho, esta década marca el fin de las guerras civiles, que habían protagonizado la vida política argentina desde la Independencia. Este proceso de instauración de una autoridad centralizada puede ser analizado en función de la gradual incorporación por parte del Estado de una variedad de atributos o capacidades que en conjunto definen su condición de “estatismo”. Al respecto, en esta etapa formativa, el Estado desarrolló fundamentalmente sus capacidades de externalizar su poder y de internalizar su autoridad: “la formación de un aparato de seguridad otorgó al poder central el monopolio legítimo de la violencia frente a toda disidencia interior o peligro exterior que amenazara la soberanía nacional” (Rapoport, 2003: 15). Un claro ejemplo

de obtención de reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales fue el proceso de definición de los límites territoriales en la Patagonia que realizó el Estado argentino durante los años ochenta con el gobierno de Chile. Asimismo, el término de las sublevaciones del interior y de las guerras civiles constituyó una expresión clara del establecimiento de una relación de poder caracterizada por el monopolio de los medios organizados de coacción por parte del Estado nacional.

A partir del desarrollo de estas dos capacidades –externalizar e internalizar su autoridad– el Estado podrá diferenciar su control e internalizar una identidad colectiva. Así, se creó un sistema de obtención y distribución de recursos fiscales, y diversos espacios de la sociedad civil fueron secularizados y apropiados por el Estado: el establecimiento de la educación gratuita, laica y obligatoria (ley N° 1420), la creación del Registro Civil, la Ley del Matrimonio Civil, y la administración de cementerios (Rapoport, 2003).

Sin embargo, en esta etapa formativa del Estado se observaban tensiones en el desarrollo de las propiedades estatales. La prioridad era consolidar el orden, y ello en cierta medida implicó desatender las demás funciones. De hecho, en este momento fundacional, el Estado encontró serias dificultades para extraer recursos de la sociedad, por lo que debió recurrir en forma sistemática al endeudamiento externo. Asimismo, las tareas desempeñadas por el Estado se limitaron a generar y garantizar las condiciones necesarias que exigía el modelo agroexportador. En este sentido, se trató de un modelo estatal liberal, con competencias y ámbitos de actuación limitados. No fueron menores las dificultades para sustentar una identidad colectiva. En este caso, el problema residía en que el modelo agroexportador, desigual en el plano económico y social, requería de un orden político excluyente. En ese sentido, hasta la reforma electoral de 1912 la autoridad estatal se afirmaba principalmente en la coacción, en una participación cívica restringida y en el fraude sistemático en los comicios.

En resumen, el Estado que se formó a partir de 1880 era liberal, su misión principal era garantizar la ampliación de relaciones capitalistas de producción, y se encontraba estrechamente condicionado por los sectores dominantes (vinculados directa o indirectamente con el negocio agroexportador). Esta particular configuración estatal se acercó empíricamente a aquella tajante afirmación de Marx en el *Manifiesto*

Comunista: el Estado como “comité de administración de negocios de la burguesía”.

1.5.2. El Estado de bienestar keynesiano (1930-1976)

Si la instauración y consolidación del Estado liberal estuvo vinculada principalmente con el desarrollo de las dos primeras propiedades, el Estado de bienestar keynesiano puede ser entendido fundamentalmente a partir del desarrollo de la tercera dimensión, que es la diferenciación de la estructura de control. En términos generales, se trató de una etapa signada por un sostenido crecimiento del aparato institucional del Estado. Esta expansión burocrática no puede ser comprendida sin una referencia a la instauración de un nuevo patrón de desarrollo en nuestro país, como consecuencia de la crisis económica de 1929 y las transformaciones a escala global que esta desencadenó.

Vale la pena recordar que el crac económico-financiero motivó una profunda revisión de los postulados liberales que hasta ese momento predominaban en el mundo. El precepto según el cual los mecanismos del mercado tendían por sí mismos al equilibrio general recibió un contundente rechazo empírico, al proliferar en los países centrales altas tasas de desocupación y una depresión económica profunda. Se imponía una nueva configuración en las relaciones entre el mercado y la política. El Estado, a través de políticas monetarias y fiscales expansivas, debía funcionar como un actor contracíclico: el keynesianismo entraba en escena.

En nuestro país, por su parte, a principios de la década del treinta se hizo evidente la imposibilidad de continuar con el esquema agroexportador. De manera gradual al principio, y con el gobierno peronista de manera definitiva, nuestro país adoptó un nuevo régimen de acumulación, centrado en la industrialización sustitutiva de importaciones. El Estado amplió entonces su ámbito de actuación y sus competencias, teniendo un papel sumamente activo en el plano económico y social. Al respecto, se convirtió en el principal proveedor de bienes y servicios públicos, participó en forma directa e indirecta en la producción de bienes estratégicos para el desarrollo del país, y pasó a controlar y regular el mercado cambiario, el sistema financiero y el comercio exterior. Asimismo, implementó una

serie de herramientas y medidas a fin de proteger y promocionar la industria nacional.

La Argentina atravesó durante esta etapa un profundo proceso de reconversión productiva y la industria pasó a ser el eje rector de las relaciones económicas, en detrimento del sector agrario. Los cambios en el plano social y político no fueron menores: el creciente peso numérico y protagonismo político de la clase obrera motivó la progresiva ampliación de sus derechos sociales y políticos. Entre otras medidas tomadas durante la década de 1940 se destacaron el reconocimiento de las asociaciones profesionales, el establecimiento de los seguros sociales y de la jubilación, la sanción del Estatuto del Peón, el incremento de los salarios reales y la fijación del aguinaldo para la totalidad de los trabajadores. La actuación estatal no se circunscribió meramente al plano económico-productivo sino que cumplió un importante papel en la esfera social. En definitiva, se creó un Estado de bienestar cuya función primordial consistía en “cubrir aquellos riesgos e incertidumbres a los que están expuestos el trabajador asalariado y su familia en la sociedad capitalista” (Offe, 2008: 110).

Las transformaciones en la estructura estatal se produjeron a partir de la instauración de dos nuevas lógicas: la del Estado keynesiano y la del Estado de bienestar. Aunque coincidentes en el tiempo, ambas lógicas resultaban diferentes: mientras que el Estado de bienestar apuntaba a garantizar condiciones de vida digna para todos sus ciudadanos, el Estado keynesiano se circunscribía a equilibrar las fluctuaciones de los ciclos económicos. Más allá de tales diferencias, lo cierto es que al haberse dado en forma simultánea, en conjunto generaron un marcado desarrollo del aparato burocrático estatal, que potenció la tercera propiedad de estatidad: diferenciar su control. Las funciones y ámbitos de actuación del Estado se ampliaron, “generando todo un entramado de organizaciones burocráticas que iban desde la regulación de áreas económicas hasta tareas directamente productivas” (Abal Medina, 2003).

Esta configuración estatal produjo que la política adquiriera una centralidad hasta entonces desconocida, subordinando a los mercados (Luebbert, 1997: 25). En este sentido, contribuyó decisivamente a potenciar la internalización de una identidad colectiva: “la relevancia de las decisiones estatales para la vida de los ciudadanos era enorme, en tanto éstas creaban empleo, tasaban diferencialmente a las áreas

económicas, generaban programas sociales de diversa índole” (Abal Medina, 2003). En otras palabras, el Estado era visualizado como un actor fundamental para garantizar el desarrollo.

1.5.3. El Estado neoliberal (1976-2001)

La expansión estatal registrada en nuestro país a mediados del siglo XX no representó una tendencia aislada ni excepcional; por el contrario, se dio en prácticamente todo el mundo. Esta situación se revirtió a partir de los años setenta, período en el que comenzaron a redefinirse en sentido inverso los límites de interacción entre Estado y sociedad. Quedó instituida, entonces, una nueva matriz social que se consolidó en la década de 1990 y que Cavarozzi (1996) definió como “mercado-céntrica”, la cual posibilitó la radicalización de las políticas neoliberales, caracterizadas por una fuerte reducción del Estado tanto en su tamaño como en su funcionalidad.

Ya hacia fines de los años sesenta, el esquema de acumulación fordista a nivel mundial, con eje en el Estado-nación, se venía progresivamente erosionando por la consolidación de actividades económicas transnacionales, tales como las sociedades *offshore*, y la internacionalización de los procesos productivos (Hobsbawm, 1998). Comenzó a erigirse una economía mundial y globalizada, cuyo ámbito de actuación no reconocía límites territoriales concretos y tendía a socavar la autonomía estatal. El proceso de globalización condujo a los diferentes gobiernos a adoptar medidas de liberalización y desregulación financiera. La consecuencia más visible fue la pérdida de capacidad de control por parte de los Estados sobre los tipos de cambio y la oferta monetaria.

Tales procesos motivaron a una gran cantidad de autores de distintas y, en ocasiones, contrapuestas escuelas teóricas, a considerar que el mundo atravesaba una etapa de transición que concluiría con la desaparición definitiva de los Estados-nación. El supuesto era que los cambios acaecidos en el plano económico finalmente debían ser correspondidos en la esfera política. Si bien ello no ocurrió, el nuevo orden global significó la pérdida de la antigua centralidad de los Estados nacionales. Ello se expresó de diversas maneras: “el retiro del Estado como actor central de los procesos económicos y su vuelta al cumplimiento de gendarme previa al consenso keynesiano [...]; la aparición

y conformación de los bloques regionales; la aparición de fenómenos asociados con la crisis de identidad nacional como el terrorismo y el fundamentalismo” (Abal Medina, 2003).

En Argentina, numerosos hechos evidenciaron durante la década de 1990 la erosión del poder y autonomía estatal, o en términos de Oszlak, la incapacidad de externalizar e internalizar su autoridad. En primer lugar, las crisis hiperinflacionarias de 1989 y 1990, conocidas como golpes de mercado, motivadas por una corrida cambiaria; en segundo lugar, el proceso creciente de endeudamiento con organismos financieros internacionales que a cambio obtenían la posibilidad de “recomendar” la adopción de determinadas políticas públicas, entre ellas, la apertura económica y el ajuste estructural; en tercer lugar, la falta de regulación y control de los servicios públicos recién privatizados; en cuarto lugar, el acatamiento prácticamente irrestricto de las recomendaciones emanadas del Consenso de Washington; y por último, el tratamiento preferencial a inversiones extranjeras a través de la firma de los tratados bilaterales de promoción y protección de las inversiones extranjeras.

Algunos de estos fenómenos incidieron también en la creciente incapacidad del Estado argentino para extraer legítimamente recursos de la sociedad. En efecto, el fuerte crecimiento de la deuda externa, la privatización del sistema jubilatorio, la evasión impositiva y la reducción de los aportes patronales, entre otros factores, contribuyeron a generar una delicada situación fiscal.

Asimismo, el surgimiento de problemáticas globales y la incapacidad manifiesta para resolverlas aparecieron como factores determinantes de la creciente pérdida de credibilidad y legitimidad por la que atravesaban los Estados-nación. Ante el descentramiento de la política, el régimen político perdió gran parte de su carácter integrador y representativo, hecho que favoreció la primacía de una lógica de autorreferencialidad que se desarrolló de manera creciente.

En el caso de la Argentina se agregó que en el período bajo análisis (1991-2001) se produjo un fuerte aumento en los niveles de desigualdad social y una distribución regresiva del ingreso. Al respecto, el porcentaje de los sueldos y salarios en el PBI en este período bajó del 35% al 26% (Basualdo, 2006). Al considerar los indicadores de distribución del ingreso según el coeficiente Gini, se observa que “los ingresos de los deciles más ricos de los hogares equivalían al 40,3% del ingreso

total en el año 2000, mientras que en 1991 equivalían solo al 35,3%. Este ingreso equivalía a 23,6 veces los ingresos totales de los deciles de menores ingresos de los hogares en 1991. Pero había escalado a 38 veces en el 2000” (Damill, Frenkel y Maurizio, 2002: 8). Las mismas tendencias regresivas se observaban en los indicadores de pobreza, indigencia y desocupación, cuyos comportamientos desmienten la teoría del derrame en boga por aquel entonces; esta teoría suponía que la prioridad para Argentina debía ser el crecimiento económico en lugar de la distribución del ingreso y la reducción de la inequidad social. Sin embargo, las evidencias disponibles indican que el régimen de convertibilidad no fue sustentable ni siquiera en términos de crecimiento económico. Estos datos reflejan dramáticamente que el Estado no es un actor neutral en la distribución de bienes públicos.

De esta manera, la pérdida de legitimidad del Estado puso en evidencia la incapacidad de institucionalizar su autoridad, lo que se vinculó estrechamente con la dificultad estatal para afrontar problemáticas de índole global, promover un crecimiento económico sostenido y garantizar condiciones dignas de vida para el conjunto de la población. A su vez, estas transformaciones estructurales impactaron negativamente en la capacidad estatal de internalizar una identidad colectiva. La pauperización de las condiciones de vida de los sectores populares, la precarización de las relaciones laborales, el crecimiento del desempleo y de la desigualdad social, redundaron en un debilitamiento de los sentimientos de pertenencia y de solidaridad social, y en mayores niveles de individualismo: “Estados que han tenido que reducirse frente a la crisis de sus aparatos sociales y económicos y sociedades cada vez más individualizadas y heterogéneas llevan a un descentramiento de la política, que cede lugar frente a las relaciones mercantiles” (Abal Medina, 2003).

En definitiva, durante la década de 1990 la nueva frontera establecida entre el Estado y la sociedad siguió el criterio según el cual “achicar el Estado era agrandar la nación” (Oszlak, 2008). Mientras el mercado se convirtió en el mecanismo por excelencia de asignación de recursos dentro de la sociedad, fueron puestos en duda los atributos fundamentales del Estado argentino.

1.5.4. *Un nuevo siglo: una nueva frontera Estado-sociedad*

El fin del régimen de convertibilidad en diciembre de 2001 significó el colapso definitivo del modelo económico neoliberal, instaurado por la última dictadura militar en 1976 y que se profundizó durante la década de 1990. Dicho modelo tuvo como característica saliente redefinir, en forma violenta y abrupta, el tipo de relaciones que habían mantenido el Estado y la sociedad en el marco del patrón económico de industrialización sustitutiva de importaciones. En efecto, se produjo una profunda reducción del ámbito de actuación estatal: la privatización de las empresas estatales mayormente prestatarias de servicios públicos, la desregulación y la apertura económica indiscriminada, la descentralización y la transferencia de actividades del Estado nacional hacia entidades subnacionales, fueron solo algunos de los signos más visibles de tal reestructuración. El derrumbe de la convertibilidad en diciembre de 2001 fue la consecuencia de una profunda crisis expresada en términos económicos (recesión, déficit fiscal y cesación de pagos), sociales (desocupación, pobreza e indigencia) y políticos (movilizaciones populares, inestabilidad institucional, y deterioro en la legitimidad de la clase política). De esta manera, la experiencia neoliberal en Argentina, y en el resto de América Latina, llegó a su fin.

¿Es posible hablar de una nueva frontera entre el Estado y la sociedad? Nuestra hipótesis es que el Estado atraviesa una compleja etapa de redefinición institucional, cuyas tendencias prevalecientes indicarían que la respuesta es afirmativa. Esta redefinición implica el fortalecimiento desde el año 2003 de tres dimensiones de la capacidad estatal. En primer lugar, merced al superávit fiscal y comercial, así como a la acumulación de reservas internacionales, el Estado ha recobrado su capacidad de externalizar su poder. Esta situación ha permitido atenuar la dependencia financiera y recobrar la autonomía en torno a la definición del modelo de país a seguir ante las presiones de los poderes económicos transnacionales. Un Estado solvente puede morigerar con mayor autonomía los efectos perjudiciales que trae aparejada la globalización. Esto evidencia que, aunque no es posible negar las mayores restricciones impuestas por el proceso de integración económica sobre la capacidad de acción estatal, los Estados-nación no se han convertido en asociaciones obsoletas; es evidente que, a través de sus políticas

públicas, todavía pueden incidir sobre el desarrollo de las poblaciones que habitan los territorios que ellos controlan.

En segundo lugar, y en comparación con los años noventa, se evidencia una mayor capacidad por parte del Estado para fortalecer su autoridad como actor fundamental en el diseño de las políticas. Esto se debe, en gran medida, a la restitución de la legitimidad estatal por el crecimiento ininterrumpido de la economía y la reducción en los niveles de desempleo y de desigualdad social. Este proceso de fortalecimiento de la autoridad se expresa en algunas de las políticas adoptadas en los últimos años: establecimiento de mayores controles sobre los niveles de inversión de las empresas privatizadas en un intento por regular sus actividades, estatización de algunas empresas privatizadas durante los noventa que mostraban serios problemas financieros, impulso a una fuerte política de mediación entre el capital y el trabajo a través de los convenios colectivos de trabajo, implementación de políticas de subsidio al consumo y a la producción, y retorno al Estado de la seguridad social, privatizada parcialmente durante la década anterior.

Por último, en relación con la estructura organizacional del Estado, se ha observado el desarrollo de políticas tendientes a fortalecer su capacidad de acción y de control. En este sentido, lejos del ajuste y achicamiento del Estado que primó en los noventa, durante los últimos años el criterio rector fue el de modernizar y profesionalizar su estructura, a través de la institucionalización del empleo público y la implementación de distintas innovaciones de gestión que tiendan tanto a incrementar las características “weberianas” de la administración como el logro de resultados en las políticas y programas públicos. Como se discutió en el apartado 1.3.2., orientar la gestión al logro de resultados solo puede funcionar exitosamente si previamente existen las estructuras administrativas del modelo burocrático-weberiano (ver Schick, 1998). La idea central que ha primado en estos años es que ambos modelos (tanto el que enfatiza el fortalecimiento de los procesos y las normas burocráticas como el que se orienta al logro de objetivos) deben construirse simultáneamente en el Estado argentino para verdaderamente mejorar su funcionamiento. Como ejemplo de lo primero encontramos la normalización del empleo público, incluyendo la reconstitución de la carrera administrativa y la reapertura de concursos para el ingreso a la misma; como ejemplo de lo segundo, observamos la profundización de herramientas que orientan la gestión

a la búsqueda de resultados y a priorizar las necesidades ciudadanas más que los procesos internos de la administración (múltiples herramientas de gobierno electrónico, programas como Carta Compromiso con el Ciudadano, entre otras). A la vez, la creciente cooperación de las áreas nacional y provinciales de gestión pública, expresada en la revitalización e institucionalización del Consejo Federal de la Función Pública, sugiere una perspectiva de “gobierno en red” en la articulación de políticas interjurisdiccionales ligadas a la mejora de la gestión.

En conjunto, este fortalecimiento de las capacidades fundamentales indica una nueva concepción en torno al rol del Estado en la sociedad. No se trata de una réplica del modelo estatal que rigió durante parte del siglo XX, ya que hoy –como lo afirma el modelo de la “gobernanza”– el Estado debe cooperar y colaborar con una serie de actores (gobiernos subnacionales, actores privados y de la sociedad civil) para el desarrollo efectivo de sus políticas. En la actualidad, el Estado no es el único actor de las políticas públicas. Pero eso no implica reducir el Estado o achicar sus funciones, cuyas dañinas consecuencias la experiencia de los años noventa muestra bien. Como afirma Przeworski (2008), para estimar si el rol del Estado es el adecuado debemos tener en cuenta el modelo económico y social al que se aspira. Las funciones que el Estado ha recuperado, en el marco de un proceso complejo y aún abierto, son las indispensables para lograr una sociedad pujante y socialmente inclusiva. Y quizás en este escenario sea posible también la reconstitución de los lazos de solidaridad social, y forjar una nueva identidad colectiva reconociendo la heterogeneidad de los fragmentos en constante redefinición que componen nuestra sociedad.

1.6. Bibliografía comentada

En la primera parte del artículo, en el que se discuten nociones teóricas sobre el Estado, nos hemos servido del acervo de distintas corrientes de pensamiento: el estructural funcionalismo, el pluralismo, el marxismo y el neoinstitucionalismo. En la indagación de la perspectiva que concibe al Estado como una institución autónoma, hemos tomado como principal referencia la visión neoinstitucionalista de Theda Skocpol (“El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual”) y de Michael Mann (“El po-

der autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”). Asimismo, para una revisión de la lectura sociológica del Estado resultan valiosos los aportes de Guillermo O’Donnell (“Apuntes para una teoría del Estado”); y Oscar Oszlak (“Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”). Finalmente, dentro de esta primera parte, se recomienda la obra de Terry Moe, que también desde una perspectiva neoinstitucionalista, realiza una certera crítica a la teoría de la acción racional por no considerar adecuadamente las relaciones de poder plasmadas en toda estructura estatal.

El origen y las características salientes del modelo burocrático autoritario han sido abordados a partir de la obra de Hughes (2003). Max Weber (*Economía y Sociedad*, y “From Max Weber”, de Wright Mills y Gerth) resulta imprescindible por ser el máximo referente teórico de este modelo administrativo. Respecto del modelo de la Nueva Gestión Pública tomamos nuevamente a Hughes (2003), a Kettl (1996; 2000), a Pollit y Bouckaert (2011) y a otros autores, incluyendo la perspectiva del CLAD (2008) y de Schick (1998) sobre la problemática aplicación de este modelo en el contexto latinoamericano y de otros países en desarrollo. Por último, para estudiar el modelo de gobernanza recomendamos la obra de Tom Christensen y Per Laegreid (2006) y la de Jordana (1995), mientras que Salamon (2002) y Frederickson (2007) presentan un completo panorama sobre la utilidad de este concepto.

Con respecto a las capacidades del Estado, hemos tomado como referencia las obras de Oscar Oszlak (2008), Repetto (2003), y la de Evans (2008), con su concepto de autonomía enraizada.

Para la última parte, centrada en la evolución histórica del Estado argentino, hemos tomado a distintos autores, según el período analizado. Existe un consenso amplio en la historiografía argentina acerca de la delimitación de tres etapas centrales en el desarrollo contemporáneo de nuestro país: el modelo agroexportador (1880-1930), con un Estado liberal; el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (1930-1970), con un Estado de bienestar keynesiano; y el modelo neoliberal, con un Estado también neoliberal (1970-2001). Para el primer período, recurrimos a la obra clásica de Oszlak (*La formación del Estado argentino*) y Rapoport (*Historia económica, política y social: 1880-2003*). Para el análisis del Estado de bienestar-keynesiano y del Estado en el nuevo orden global, hemos recurrido a estudios propios

realizados con anterioridad (Abal Medina, 2003), a Oszlak (2008) y a Eduardo Basualdo (*Estudios de historia económica argentina*).

1.7. Bibliografía utilizada

- Abal Medina, Juan Manuel (1998): "Conceptos y metáforas: la matriz social", en Bokser, Judit (coord.), *Agenda de investigación en Ciencia Política, la ciencia política hoy: alcances teóricos y redefiniciones conceptuales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Siglo XXI.
- (2003): "El Estado", en Pinto, Julio (comp.), *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Acuña, Carlos (1995): *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- (2008): "Introducción", en Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, marzo.
- Atrio, Jorge y Piccone, María Sol (2008): "De la Administración Pública a la Gerencia Pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición", *Revista del Clad Reforma y Democracia*, n°42, octubre.
- Basualdo, Eduardo (2006): *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Beck, Ulrich (1998): *¿Qué es la globalización? Falencias del globalismo, respuestas a la globalización*, Buenos Aires, Paidós.
- (2001): "Políticas Alternativas a la sociedad del trabajo", *Presente y futuro del estado de bienestar: el debate europeo*, SIEMPRO, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la República Argentina.
- Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (2000): *Diccionario de Ciencia Política*, México, Siglo Veinte Editores.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2008): "La reforma del Estado en los años 90: lógica y mecanismos de control", en Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, marzo.
- Cavarozzi, Marcelo (1996): *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2008): "Una nueva gestión pública para América Latina", en Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, marzo.
- Christensen, Tom y Laegreid, Per (2006): "Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State", *Political Studies Review*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing Inc.
- Damill, Mario; Frenkel, Roberto y Maurizio, Roxana (2002): *Argentina: una década de convertibilidad. Análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.
- Drewry, Gavin (2001): "Las instituciones políticas. Enfoques jurídicos", en Goodin, y Klingemann, *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Madrid, Istmo.
- Evans, Peter (2008): "El Estado como problema y como solución", en Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, marzo.
- Finegold, Kenneth y Skocpol, Theda (1982): "State capacity and economic intervention in the early New Deal", *Political Science Quarterly*, n° 97.
- Frederickson, George H. (2007): "Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere", en Lynn, Ferlie y Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- Ghio, José María (2002): *Modernización administrativa y de la gestión pública en la Argentina*, Santiago de Chile, LOM Ediciones e Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- (2005): "Regional Convergence in Latin America: Structural Reforms and their Outcomes", *paper* presentado a la conferencia internacional Is there an Economic Orthodoxy for Developing Nations, National Chengchi University, South African Institute of International Affairs, septiembre.
- Ghio, José María y otros (2000): "Desempeño institucional de las provincias argentinas", *Informe final*, PNUD.
- Gladden, Edgar. N. (1972): *A History of Public Administration*, Londres, Frank Cass.
- Goodin, Robert. E. y Klingemann, Hans-Dieter (1996): *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press.
- Goldsmith, Stephen y Eggers, William (2004): *Governing by network. The new shape of the public sector*, Washington DC, Brookings Institution Press y JFK School of Government.
- Goldsmith, Stephen y Kettl, Donald (2009): *Unlocking the power of networks: keys to high performance government*, Washington DC, Brookings Institution Press.
- Gregory, R. (2006): "Theoretical Faith and Practical Works: 'De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector'", en Tom Christensen y Per Laegreid (eds.), *In Autonomy and Regulation: coping with agencies in the Modern State*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 137-161.
- Grindle, Merilee (2000): "Designing Reforms: Problems Solutions and Politics", *John F. Kennedy School of Government*, Harvard University, Faculty Research Working Papers Series.
- Halligan, John (2006): "The reassertion of the Centre in First Generation NPM System", en Tom Christensen y Per Lagreid (eds.), *Autonomy and Regulation: coping with agencies in the Modern State*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 162-180.
- Heckscher, Charles (1994): "Defining the Post-Bureaucratic Type", en Heckscher y Donnellon (eds.), *The Post-Bureaucratic Organization*, Londres, SAGE.
- Hobsbawm, Eric (1998): *Historia del siglo XX*, Editorial Crítica, Buenos Aires.
- Hughes, Owen (2003): *Public Management and administration. An Introduction*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Jordana, Jacint (1995): "El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?", *GAPP*, n° 3, mayo-agosto.
- Kamarck, Elaine (2000): "Globalization and Public Administration Reform", en Nye y Donohue (eds.), *Governance in a Globalizing World*, Washington DC, Brookings.
- Kettl, Donald; Ingraham, Patricia; Sanders, Ronald; Horner, Constance (1996): *Building a Government That Works*, Washington DC, Brookings.

- Kettl, Donald (2000): *The global public management revolution. A report on the transformation of governance*, Washington DC, Brookings.
- López, Andrea (2007): *Indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público. Revisión teórica y propuesta para su elaboración*, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Lora, Eduardo, Pannizza, Ugo y Quispe-Agnoli, Myriam (2003): *Reform Fatigue: Symptoms, Reasons, Implications*, Washington DC, Inter-American Development Bank.
- Luebbert, Gregory (1997): *Liberalismo, fascismo o socialdemocracia*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Mann, Michael (1991): *Las fuentes del poder social*, tomo I, Madrid, Alianza.
- (1997): *Las fuentes del poder social*, tomo II, Madrid, Alianza.
- (2008): "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados", en Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, marzo.
- Meier, Kenneth y Hill, Gregory (2007): "Bureaucracy in the twenty-first century", en Ferlie, Lynn y Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- Moe, Terry (2005): "Power and Political Institutions", *Perspectives on Politics*, n° 3, pp. 215-233.
- O'Donnell, Guillermo (1977): "Apuntes para una teoría del Estado", en Oszlak, Oscar (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós.
- (1993): "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva Latinoamericana con referencia a países postcomunistas", *Desarrollo Económico*, vol. XXXIII, n°130, Buenos Aires.
- Offe, Claus (2008): "Democracia competitiva de partidos y estado de bienestar keynesiano. Reflexiones acerca de sus limitaciones históricas", en Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, marzo.
- Osborne, David y Plastrik, Peter (2000): *The Reinventor's Fieldbook*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Oszlak, Oscar (1999): *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires, Planeta.
- (2008): "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio", en Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, marzo.
- Peters, Guy y Pierre, Jon (2005): "¿Por qué ahora el interés en la gobernanza?", en Cerrillo, Agustín, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 37-42.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis. New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, Oxford.
- Poulantzas, Nicos (1979): *Estado, poder, y socialismo*, Madrid, Siglo XXI.
- Przeworski, Adam (2008): "Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente", en Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, marzo.
- Rainey, Hal y Chun, Young (2007): "Public and private management compared", en Ferlie, E. y Pollitt, Christopher (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- Rapoport, Mario (2003): *Historia económica, política y social: 1880-2003*, Buenos Aires, Macchi.
- Repetto, Fabián (2003): "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina", ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Salamon, Lester M. (ed.) (2002): *The tools of government. A guide to the new governance*, New York, Oxford University Press.
- Schick, Allen (1998): "Why most developing countries should not try New Zealand reforms", *The World Bank Research Observer*, vol. 13(1), pp. 123-131.
- Skocpol, Theda (2008): "El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual", en Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Stepan, Alfred (1978): *The state and society: Peru in comparative perspective*, Princeton, Princeton University Press.
- Trimberger, Ellen Kay (1978): *Revolution from above: Military bureaucrats and development in Japan, Turkey, Egypt and Peru*, Nueva Brunswick, Transaction Books.
- Weaver, Kent y Rockman, Bert (1993): *Do institutions matter? Assessing the effects of Institutions*, Washington DC, Brookings.
- Weber, Max (1992): *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wright Mills, C. y Gerth, H. H. (eds.) (1970): *"From Marx Weber"*, Londres, Routled & Kegan Paul LTD.

Capítulo 2

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

Beatriz Hebe López

Roxana B. Rubins

Resumen

El trabajo que se presenta desarrolló los cambios en el tiempo de la organización del Estado nacional, el marco constitucional en el que se desenvuelve su actividad, teniendo presentes las facultades y atribuciones de los distintos poderes del Estado, las unidades organizacionales que lo componen y finalmente un análisis de los recursos monetarios y humanos con que despliega sus actividades. En síntesis, se intentó presentar una radiografía del Estado nacional a determinada fecha, utilizando información pública disponible para quien quiera consultarla, presentando de manera ordenada los principales elementos que hacen a su actividad. Se procuró asimismo compatibilizar el desarrollo de los distintos ítems con similares aspectos relevados para provincias y municipios, allí donde fuera posible contar con información compatible.

2.1. Evolución de la Administración Pública nacional (APN)

La conformación de la Nación argentina se inició en 1810, pero estuvo signada por profundos enfrentamientos entre el interior y Buenos Aires que incluyeron la virtual secesión de esta provincia durante el interregno entre las batallas de Caseros y Pavón. Luego de la derrota de la Confederación Argentina, la unificación definitiva experimentó un proceso a través del cual fueron poniéndose en práctica de forma

gradual las prescripciones de la Constitución de 1853, bajo una fuerte dependencia del aparato institucional bonaerense.

Estos años fueron cruciales para el pasaje de la Argentina poscolonial a la moderna, lo que requirió el tránsito desde el país recortado en ámbitos territoriales escindidos entre sí, precariamente insertos en la economía mundial –salvo Buenos Aires– y con una primitiva organización política en torno a los caudillos locales, hacia la consolidación de un nuevo pacto de dominación de alcance nacional que operó de manera central pero subordinada a la región bonaerense. Esta etapa de transición se extendió hasta 1880 cuando se clausuró la “cuestión Capital” con la federalización de la Ciudad de Buenos Aires, y se estabilizó una alianza política capaz de garantizar la reproducción del régimen. Recién a partir de estos sucesos pueden considerarse adquiridas las condiciones de “estatalidad”.

2.1.1. La APN durante el Estado liberal (1880-1930)

Con una estructura territorial de grandes extensiones y ventajas naturales excepcionales, la Argentina logró ocupar un lugar de privilegio como proveedor de carnes y granero del mundo. Entre 1880 y 1914, con precios y demanda crecientes y con unos pocos millones de habitantes, el país tuvo ingresos excepcionales que permitieron el financiamiento de la actividad estatal nacional a través de las rentas aduaneras, aplicadas mayoritariamente sobre las importaciones, y un acceso privilegiado al mercado de capitales internacionales, que tanto en términos de aplicaciones financieras como de inversiones reales, participó de los mecanismos de implantación del modelo agroexportador.

Durante esta etapa, el Estado nacional combinó y estructuró su intervención bajo modalidades de penetración material e ideológica a través de la cooptación y la represión, y fue desarrollando formas institucionales que perduran hasta la actualidad, dando origen a un marco de relaciones sociales que lo fueron diferenciando de la provincia de Buenos Aires, que fuera su núcleo inicial.

A pesar de que la Constitución reformada en 1898 solo estableció un límite cuantitativo sin definir las carteras, desde la segunda presidencia de Julio A. Roca iniciada en 1898 y hasta la reforma de 1949, la APN se organizó en torno a ocho ministerios, cinco de los cuales

ya habían sido instituidos por la Constitución Nacional de 1853.¹ La ampliación de la estructura ministerial logró satisfacer dos cuestiones en forma simultánea, debido a que permitió una división más especializada del aparato estatal,² y suministró un espacio mayor para la integración de personalidades de las elites locales en el gobierno nacional, aceitando la negociación política dentro de los sectores oligárquicos.

Durante 1916-1930, el aparato estatal no sufrió transformaciones importantes, más allá de la ampliación de la burocracia para el ingreso de los miembros del nuevo partido de gobierno. Iniciativas innovadoras (un plan energético con énfasis en la hidroelectricidad y el poder de decisión estatal sobre los hidrocarburos del subsuelo; cambios en el sistema de crédito agrícola; la creación de una flota mercante nacional), no pudieron atravesar un Parlamento sin mayoría oficialista. No obstante, la empresa nacional de hidrocarburos Yacimientos Petrolíferos Fiscales fue creada en 1922, durante el gobierno de Alvear.

2.1.2. La APN durante el Estado de bienestar keynesiano (1930-1976)

La crisis del modelo agroexportador comenzó por las restricciones globales al intercambio comercial derivadas de la crisis de 1929. La elite conservadora que asumió el gobierno luego de derrocar a Hipólito Yrigoyen y los sucesivos gobiernos civiles producto del “fraude patriótico” implementaron una política de atenuación de los efectos de la crisis mundial sobre la economía nacional, creando los primeros entes reguladores nacionales –la Junta Nacional de Granos y Junta Nacional de Carnes– y el Banco Central, concebido como ente regulador de la moneda.

1. Los ministerios definidos por la Constitución Nacional de 1853 eran el de Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Justicia, Culto e Instrucción Pública, y de Guerra y Marina. A partir de la reforma de 1898, el de Guerra y Marina se escindió en dos carteras y se conformaron dos nuevos ministerios: de Agricultura y de Obras Públicas.
2. Debe recordarse que el aparato estatal nacional de este período cumplía no solo los roles que le fijaba la Constitución de 1853 a la Nación sino que prestaba servicios directos a la población de la Capital Federal y de los territorios nacionales conformados por las actuales provincias de Misiones, Chaco, Formosa, Neuquén, La Pampa, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Ante la falta de divisas, se instauró nuevamente el control de cambios y se abandonó definitivamente el patrón oro. Se implementaron tipos de cambios diferenciales que permitieron obtener recursos fiscales del sector agroexportador con el objetivo de financiar un programa de industrialización que lograra la fabricación nacional de los bienes de consumo que no era posible importar.

La limitación en el número de ministerios que imponía la Constitución Nacional alentó la creación de distintos organismos autárquicos. Esta fue la forma institucional que adoptaron los organismos reguladores así como las dependencias creadas para la asunción del rol empresarial del Estado: Fabricaciones Militares, Flota Mercante, la Dirección Nacional de Vialidad, entre otros. La creciente complejidad de los organismos públicos fue acompañada por una mayor diversificación y desarrollo de las jurisdicciones ministeriales que incorporaron funciones de planificación y coordinación sobre sus unidades descentralizadas dependientes.

La disminución drástica del comercio exterior colocó al aparato público en una situación de extrema precariedad financiera, lo que obligó a la sanción de nuevos impuestos. En paralelo, se sentaron las bases de un financiamiento compartido entre la Nación y las provincias, estableciendo los primeros regímenes de coparticipación federal de impuestos, tema que se aborda con extensión en el capítulo 5 de este libro. Con el objetivo de reducir el gasto público, en 1933 se creó la primera Comisión de Racionalización de la Administración Nacional, que concluyó su misión en 1935 dejando como resultado quince informes exhaustivos sobre la administración pública.

El gobierno militar del período 1943-1946 creó nuevas dependencias públicas que completaron la intervención estatal y consolidaron el mercado interno, fortaleciendo el modelo industrializador por sustitución de importaciones, con fuerte participación estatal. Estas medidas respondían a una tendencia ideológica que excedía las fronteras nacionales, y era proclive a la intervención de los gobiernos, ante la imposibilidad de recurrir al mercado internacional de capitales por entonces monopolizado por el conflicto bélico en Europa.

Durante las dos presidencias de Juan D. Perón (1946-1955), la magnitud de la intervención pública y del aparato estatal sufrió transformaciones solo comparables con las del período 1989-1992, que

operaron en sentido inverso. El Estado nacionalizó la prestación de los servicios públicos por la vía de capitalizar las deudas contraídas por los países centrales durante la Segunda Guerra Mundial, y, de esta manera, incorporó a su aparato burocrático una considerable cantidad de organizaciones productoras de servicios y bienes.

En el marco de la reforma constitucional de 1949 se dictó una nueva ley de ministerios que permitió el aumento de ocho a veinte ministerios. Paralelamente se creó una gran cantidad de organismos autárquicos y de empresas públicas, las cuales gozaron de regulaciones propias para operar en el mercado, diferenciadas de la normativa vigente para la Administración central (AC). Se descentralizaron algunas funciones de investigación aplicada en apoyo de producciones sectoriales y se crearon nuevos organismos de investigación científica. En particular debe resaltarse la creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio, que funcionaba como monopolio gubernamental del comercio internacional en divisas; ello resultaba imprescindible para financiar el aparato estatal a partir de la apropiación pública de la renta agraria proveniente de la exportación. Otra fuente de financiamiento resultó de la imposición de seguros sociales compulsivos de previsión social que, recientemente creados, eran fuertemente superavitarios.

La reforma constitucional de 1957, impulsada por el gobierno militar autodenominado “Revolución Libertadora” (1955-1958), derogó la Constitución de 1949 e impuso nuevamente el límite de ocho ministerios. A partir de la sanción de la nueva ley de ministerios, la APN quedó conformada por las siguientes carteras: de Interior, de Relaciones Exteriores y Culto, de Defensa, de Economía, de Educación y Justicia, de Obras y Servicios Públicos, de Trabajo y Seguridad Social, y de Salud y Acción Social. La reducción quedó circunscripta al gabinete y no afectó al número de entes descentralizados y empresas públicas que, en su mayoría, continuarían vigentes hasta bien entrados los años noventa.

Los gobiernos que sucedieron al peronismo coincidieron discursivamente en la crítica al amplio aparato estatal, las regulaciones económicas y el rol sindical. Sin embargo, pocos creían que las reformas implicaran una apertura al comercio mundial o el retiro del Estado de su participación en la economía. Los planes de gobierno adoptados entre 1955 y 1976 resultaron en reiterados desequilibrios fiscales y de

la balanza de pagos. Sucesivamente, para buscar equilibrar las cuentas externas e internas se aplicaron políticas de ajuste que produjeron recesiones, cambios en los precios relativos y en la distribución del ingreso.

Durante el gobierno del presidente Arturo Frondizi (1958-1962) se intentó implementar un modelo desarrollista con participación estatal en la economía y fuerte presencia del capital extranjero. Se produjo el primer intento orgánico de cambios en la administración del Estado. Se trató del “Plan de Racionalización y Austeridad”, cuyos esfuerzos se centraron en modificar y limitar las funciones de la APN sobre la base de un esquema centralizado; los decretos sancionados disponían, entre otras medidas, la reducción de personal, jubilaciones, horarios uniformes en la APN, y el pase voluntario de empleados públicos al sector privado. El organismo creado para planificar y auditar esta reforma administrativa (CEPRA, Comité Ejecutivo para la Reforma Administrativa) dejó de funcionar durante el gobierno militar a cargo del presidente provisional José M. Guido (1962-1963), y fueron derogadas las medidas adoptadas.

El gobierno del presidente Arturo H. Illia (1963-1966) dio marcha atrás con las concesiones petroleras a empresas transnacionales realizadas durante la presidencia de Frondizi, pero los cambios introducidos en la composición del empresariado nunca se revirtieron; la participación de las empresas transnacionales en la producción de bienes de consumo durables y *commodities* siguió creciendo y extendiéndose a otros sectores.

Mediante un nuevo golpe militar, los militares volvieron al poder e instauraron un régimen autodenominado “Revolución Argentina” que, con tres presidentes militares sucesivos, controló el Estado desde 1967 hasta 1973. En 1967 fue anunciado un plan de normalización que incluyó una fuerte devaluación del peso, la aplicación de retenciones sobre las exportaciones agropecuarias, disminución de aranceles sobre las importaciones, liberalización del mercado de cambios, acuerdo voluntario de precios y saneamiento del gasto público.

En términos del aparato estatal, se volvió a reducir la estructura del gabinete a cinco ministerios (de Interior –que incorporó Educación y Justicia–, de Relaciones Exteriores, de Economía –que asumió Trabajo–, de Obras y Servicios Públicos y de Bienestar Social) y se implementaron despidos y congelamiento de salarios por dos años. Se

incorporó a la estructura estatal un conjunto de “Consejos” y “Comisiones” con el fin de institucionalizar la participación corporativa “de las organizaciones básicas de la comunidad”. En 1970 se conformó el sistema de obras sociales, con el fin de quebrar la fidelidad del sindicalismo hacia el depuesto Perón. Asimismo, el régimen militar buscó oxígeno incorporando nuevos sectores, y con ese fin en 1971 se dividió el Ministerio de Economía y Trabajo, estableciéndose las carteras de Hacienda, de Economía y de Trabajo. También se creó el Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), que dio cobertura sanitaria y social a todos los beneficiarios de la seguridad social y sus familiares, como contrapartida institucional pública del régimen de obras sociales.

Durante la última presidencia de Juan D. Perón (1973-1974) se sancionó una nueva ley de ministerios que reorganizó el gabinete en los siguientes ocho ministerios: de Interior, de Relaciones Exteriores y Culto, de Justicia, de Defensa Nacional, de Economía, de Educación, de Trabajo, y de Bienestar Social. En 1974 se creó el Consejo Nacional para la Reconstrucción Administrativa con la finalidad de reorganizar la administración pública. Durante la presidencia de María E. de Perón (1975-1976) se establecieron las pautas del Programa de Racionalización y Austeridad de la Administración Pública que, con el propósito de contener el gasto público, se propuso evitar la acumulación de cargos públicos, prohibir las prórrogas de comisiones y organizar un servicio de transferencia y redistribución del personal. En procura de mejorar la coordinación de la operatoria de las empresas públicas se constituyó la Corporación de Empresas de Estado, que fue disuelta en 1978.

2.1.3. La APN durante el Estado neoliberal (1976-2001)

En marzo de 1976, mediante un nuevo golpe de estado las Fuerzas Armadas asumieron institucionalmente el control de la gestión estatal, designando a militares como responsables de la mayor parte de las instituciones estatales nacionales, provinciales y municipales, centralizadas, descentralizadas y empresarias. El aparato del Estado se repartió proporcionalmente entre el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea, y se convirtió en el anclaje de las disputas internas debido

al conflicto entre las jerarquías militares y las derivadas de la configuración del aparato estatal. En lo relativo a la APN, se mantuvo la organización ministerial del gobierno precedente, con el agregado del Ministerio de Planeamiento, y se redistribuyeron competencias entre ministerios, modificando la estructura de secretarías y organismos dependientes. También se creó el Sistema Nacional de Reforma Administrativa, encarando la problemática sobre tres líneas de acción: investigación, organización y sistemas, y recursos humanos. El financiamiento del sector público comenzó a depender fuertemente del Impuesto al Valor Agregado (IVA), aprobado legislativamente en el período de gobierno democrático, acentuando las características regresivas de la distribución del ingreso.

A pesar de su concepción antiestatista, la dictadura militar no operó como un actor neutral en materia económica sino que, bajo modalidades distintas, protegió la acumulación del gran capital nacional y transnacionalizado a través de avales crediticios, absorción de pasivos bancarios, seguros de cambio, estatización de empresas en quiebra, promociones industriales con exenciones impositivas y niveles de endeudamiento público inéditos. En paralelo, se inició un proceso de privatización de empresas públicas que culminó con la liquidación o venta de 120 empresas sobre las 433 existentes, en su mayoría establecimientos industriales de escaso tamaño tales como frigoríficos, acerías e ingenios, aunque también se incluyeron un salón de baile y un cine (Schvarzer, 1986). Sin embargo, la estrategia más importante del plan fue la privatización periférica de las grandes empresas públicas, mediante la transferencia o subcontratación de parte del negocio al sector privado; esta iniciativa se constituyó en una vía privilegiada de transferencia de recursos a los sectores más dinámicos de la economía y, lejos de incidir sobre el tamaño de las empresas públicas tradicionales, condujo al desarrollo e incremento de sus áreas internas de planificación, control y supervisión consolidando la centralización estatal de las decisiones.

En 1978 se dispuso la transferencia de las escuelas de nivel primario de jurisdicción nacional a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, sin descentralizar proporcionalmente los fondos requeridos para el financiamiento del sistema educativo. Esta medida produjo la transferencia de parte de la crisis fiscal a las jurisdicciones subnacionales y el agravamiento de la segmentación territorial de la calidad educativa.

En 1981, tras el fracaso de la política económica y cambiaria del ministro de Economía Martínez de Hoz, el presidente *de facto* Roberto E. Viola buscó una salida institucional para el régimen, iniciando el diálogo con algunos sectores políticos e intelectuales. Con la intención de abrir la APN a los representantes de los sectores políticos y corporativos que apoyaran la transición del régimen, se realizó una recomposición del gabinete ministerial ampliando a catorce el número de ministerios, mediante el desdoblamiento de la cartera de Economía, la eliminación de la de Planificación, y la creación de los ministerios de Agricultura y Ganadería, de Industria y Minería, de Comercio e Intereses Marítimos, de Obras y Servicios Públicos, y de Salud Pública y Medio Ambiente.

Luego de la salida del régimen militar tras la derrota en la guerra de Malvinas, las elecciones de 1983 consagraron como presidente a Raúl Alfonsín. Su gobierno no pudo resolver la redefinición de un Estado marcado por el autoritarismo a un nuevo modelo que lograra armonizar el desarrollo económico con el sostenimiento de un orden democrático y la incorporación de población a niveles crecientes de calidad de vida. Por el contrario, ante nuevas condiciones de internacionalización del capitalismo y globalización de las transacciones, oligopolización de los mercados, dolarización de los flujos financieros y endeudamiento externo fuera de los niveles posibles de solución financiera, la crisis estructural del modelo de Estado fue progresivamente agotando las políticas de estabilización encaradas por el gobierno que concluyeron en la hiperinflación de 1989.

En lo relativo a la organización de la APN, el gabinete ministerial de Alfonsín estuvo conformado por ocho ministerios: de Interior, de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de Defensa, de Economía, de Obras y Servicios Públicos, de Educación y Justicia, de Trabajo y Seguridad Social, y de Salud y Acción Social. En 1984 se creó el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, con el objeto de generar una burocracia estatal profesionalizada e imbuida de valores democráticos que, al estilo de la tecnocracia francesa, proporcionara una masa crítica de funcionarios con los cuales revertir la cultura autoritaria de la administración pública. Esta estrategia de modernización “desde arriba” se complementaría con la reubicación de la Capital Federal en la ciudad patagónica de Viedma y la incorporación de dicho cuerpo de funcionarios en cargos de decisión administrativa. Cuando

la crisis económica y fiscal reveló la imposibilidad de implementar el traslado, la iniciativa fue postergada y luego, archivada. A finales de 1987, como complemento de las acciones de estabilización originadas en un déficit fiscal y cuasi fiscal creciente, se dictó un conjunto de decretos que intentaron ordenar parcialmente la administración pública a través de retiros voluntarios, reforma salarial y horario uniforme, entre otros. En forma conjunta, el gobierno incluyó en la agenda de discusión pública un proyecto de privatización de las empresas públicas de telefonía y de transporte aéreo que preveía la incorporación de un socio extranjero con participación accionaria minoritaria pero con el control del gerenciamiento empresario. La oposición se negó a considerar este proyecto, que fue archivado después del fracaso en las elecciones parlamentarias de 1987, aunque cierta receptividad en la opinión pública hizo ingresar por primera vez la posibilidad de las privatizaciones en la agenda pública.

Durante el período que se inicia con la crisis de la deuda externa en 1982 y que se extiende hasta 1990, la economía argentina y la sociedad civil estuvieron sujetas a los estertores de muerte del modelo que Cavarozzi denomina “matriz Estado-céntrica”. Este modelo, a través de un proceso de “ajuste caótico”, concluye con la caída de los salarios reales, desinversión pública y privada, niveles de calidad inadmisibles de los servicios públicos, debilitamiento de la mediación de las organizaciones sociales y políticas, creciente desfinanciamiento del sector público y tasas de inflación que lejos de estabilizarse iniciaron una espiral ascendente hasta desembocar en la hiperinflación.

La profundidad de la crisis durante la cual asumió el presidente Carlos S. Menem en 1989 hizo posible realizar reformas que antes hubieran resultado inviables. La hiperinflación fue vivida por el conjunto de la sociedad como un fenómeno disolutivo e incontinente por excelencia; no existían reglas y se generalizaba la beligerancia intersubjetiva y la inseguridad colectiva. Es solo a partir de esta experiencia traumática que se puede explicar la aceptación del plan de estabilización, y del programa de privatizaciones y reforma del Estado que deshizo la mayoría de las redes históricas que incorporaban a los sectores sociales más débiles a niveles de vida mínimos que el mercado no podía garantizar. La base de la coalición gubernamental fue la continuación de las transferencias de capital hacia los sectores de alta concentración, pero con la originalidad de que esta se realizó me-

dante la privatización del capital social de las empresas y la infraestructura pública nacional. Este proceso terminó con el rol empresario del Estado; en el caso de los monopolios naturales se incorporó la regulación de los servicios públicos privatizados como una nueva función estatal, lo que implicó redefinir las competencias y los términos de intervención estatales. Como complemento de las privatizaciones, el gobierno descentralizó servicios esenciales a las jurisdicciones provinciales, en especial en materia de educación y salud, transfiriendo parcialmente su crisis estructural.

En abril de 1991 se puso en marcha el Plan de Convertibilidad. Su afianzamiento produjo un *shock* de credibilidad que permitió inicialmente recuperar el ahorro, la remonetización de la economía y la entrada de inversiones financieras y directas del extranjero (Cortés Conde, 1998). Otra estrategia central fue la apertura económica y la suspensión de subsidios y subvenciones, regímenes de promoción industrial y minera, y otros beneficios que fomentaban el mercado interno. A finales de 1990, se dispuso una profunda reducción de la AC y descentralizada, eliminando las secretarías dependientes de todos los ministerios, reduciendo las dotaciones de personal y limitando las plantas asignadas a tareas de apoyo. En octubre de 1991 se dispusieron un conjunto de medidas tendientes a la desregulación de los mercados, lo que afectó especialmente a los mercados agrícolas y de actividades extractiva, y a los mercados mayoristas y de exportación. Se suprimieron las regulaciones sectoriales, los entes reguladores de la producción, los fondos especiales y los mercados concentradores. En 1994 se reformó el sistema previsional mediante la incorporación del sistema privado de capitalización, que desde entonces y hasta 2009 funcionó conjuntamente con el sistema público de reparto. También se presionó a las administraciones provinciales para que transfirieran sus cajas de previsión al sistema nacional. Ambas medidas impactaron negativamente en el financiamiento del sistema público.

La reforma constitucional de 1994 modificó la estructura representativa nacional, provincializó los recursos naturales del subsuelo —lo que impactó en los recursos económicos disponibles para el gobierno nacional—, y cambió el aparato administrativo del Estado nacional creando nuevas instituciones; en el ámbito del Poder Ejecutivo, se creó la Jefatura de Gabinete. La Constitución estableció también un nuevo rol del Estado como espacio de mediación entre el sector privado y

el público y como orientador en la acción de las distintas fuerzas y actores.

Cuando el presidente Fernando de la Rúa asumió en diciembre de 1999, el modelo de acumulación presentaba una extrema fragilidad frente a las crisis exógenas y la competitividad de la producción nacional no presentaba niveles que asegurasen su integración a la economía global. El nivel de endeudamiento externo era elevadísimo así como los desequilibrios fiscales resultantes de la reforma previsional. En la APN se intentaron efectuar modificaciones orientadas a la modernización estatal, como por ejemplo el programa Carta Compromiso con el Ciudadano y el sistema de Gestión por Resultados, concebido como un cambio en la manera de presentar y utilizar el presupuesto de cada organización y de evaluar su conducción. También se aprobó un nuevo Plan Nacional de Modernización del Estado, concebido como un cambio en el modelo de gestión, a través de la construcción de proyectos de modernización estructural y énfasis en aspectos tales como la transparencia y la política anticorrupción. Muchas de estas iniciativas no terminaron de implementarse; por el contrario, se modificaron algunas normas generales que regían las contrataciones de bienes, servicios y consultorías. En uso de facultades delegadas por el Poder Legislativo, el Ejecutivo intentó un plan de estabilización fiscal, llamado de Déficit Cero, que redujo salarios y pagos a proveedores del Estado nacional, iniciando la secuencia de medidas desesperadas que acabaron en la crisis final de la convertibilidad.

Los instrumentos de política económica a través de los cuales operó el Estado para detener la fuga de capitales pusieron de manifiesto el debilitamiento estatal y el nivel de transnacionalización de la economía, que derivó en un aumento inédito del nivel de pobreza. En ese marco, en los dos años transcurridos desde la caída de De la Rúa hasta la asunción del presidente Néstor Kirchner (2003) se tomaron medidas contradictorias, a modo de prueba y error, derivadas de la desorientación sobre la estrategia más adecuada para abordar la crisis. Los principios orientadores de las transformaciones en la administración nacional a partir de los Gobiernos del Dr. Kirchner y de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner son tratados en el capítulo 1 de este libro y, los cambios en la estructura organizativa son desarrollados en siguientes apartados de este capítulo.

2.2. Marco constitucional

Según la Constitución Nacional, los funcionarios electos del gobierno nacional son el presidente de la Nación, el vicepresidente, los diputados nacionales y los senadores nacionales, quienes resultan de la elección directa en los distritos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para ser elegido presidente o vicepresidente de la Nación se requiere haber nacido en el territorio argentino o ser hijo de ciudadano nativo, en el caso de haber nacido en un país extranjero. El presidente es el titular del Poder Ejecutivo Nacional y tiene las atribuciones que fija el artículo 99 de la Constitución Nacional, siendo el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país, en cuyo carácter dicta instrucciones, reglamentos y nombra al personal de primer nivel, tanto civil como militar.

El vicepresidente reemplaza al presidente en caso de ausencia o acefalía y preside las sesiones del Senado de la Nación, pero no emite su voto a menos que exista empate (art. 57).

Como producto de la reforma constitucional de 1994, se incorporó la figura del jefe de gabinete, que es un funcionario designado por el presidente de la Nación pero que tiene responsabilidad política ante el Congreso de la Nación y cuyas funciones son establecidas por el artículo 100 de la Constitución Nacional. Bajo la supervisión del presidente, ejerce la administración general del país y suple las funciones que no ejerce directamente el presidente al respecto.

Desde el punto de vista fiscal, el jefe de gabinete tiene la responsabilidad política de hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional. Adicionalmente, debe producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras del Congreso solicite al Poder Ejecutivo y de refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes, sometiendo personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

Los demás ministros secretarios del Poder Ejecutivo Nacional se integran en el número y competencia establecidos en la Ley de Ministerios y tienen a su cargo el despacho de los negocios de la Nación y

refrendan y legalizan los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia.

El jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno. Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras (art. 101).

El Poder Legislativo Nacional se compone de dos cámaras: la Cámara de Diputados de la Nación y el Senado de la Nación. Los diputados nacionales son los representantes del pueblo de la Nación, se eligen un número determinado de diputados nacionales correspondiente a cada distrito, en función de la población y se integran a la Cámara mediante el sistema proporcional D'Hondt. Tienen un mandato de cuatro años con posibilidad de reelección ilimitada. La Cámara de Diputados se renueva por mitades cada dos años (art. 50).

La Cámara de Diputados es titular exclusiva de la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas y actúa como Cámara Acusadora en los casos de juicio político al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones.

Los senadores nacionales representan a sus distritos de origen, son tres por cada provincia y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y se integran dos por la mayoría o primera minoría resultante de la elección y uno por la segunda lista más votada (art. 54).³ Los senadores nacionales tienen un mandato de seis años. El Senado se renueva por tercios cada dos años, realizándose en cada oportunidad las elecciones directas correspondientes en ocho distritos.

La Constitución, en su artículo 75, asigna al Congreso funciones determinantes y decisivas en la vida económica y social del país, tales como la legislación impositiva, aduanera, monetaria, cambiaria, en materia de deuda y crédito público, y la aprobación y control posterior

3. Este artículo fue incorporado en la reforma constitucional de 1994, sustituyendo la elección indirecta por parte de las Legislaturas provinciales.

del gasto de los restantes poderes. Tiene a su cargo, además, el establecimiento de los tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia. En este sentido, puede admitir o desechar los motivos de dimisión del presidente o vicepresidente de la República y declarar la necesidad de proceder con una nueva elección.

En general, la Constitución le concede las facultades de hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes del Estado, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina.

La Auditoría General de la Nación (AGN) es creada por el artículo 85, como organismo descentralizado del Poder Legislativo, con las funciones de asistir técnicamente al Congreso de la Nación para que pueda cumplir con el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos.

Sus dictámenes sustentan el examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública. Tiene a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la AC y AD. Interviene en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actúa con plena autonomía funcional y cuya misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración. Asimismo, es el encargado del control del ejercicio de las funciones administrativas públicas (art. 86).

El Poder Judicial se compone de una Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales inferiores que el Congreso establece en el territorio de la Nación (art. 108). La Corte Suprema dicta su reglamento interior y nombra a sus empleados. La forma de nombramiento de los magistrados es atribución compartida del Poder Legislativo y del Ejecutivo. A partir de la reforma constitucional de 1994 se creó, por medio del artículo 114, el Consejo de la Magistratura, regulado por una ley especial que tiene a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.

El Ministerio Público es un órgano con extra-poder independiente con autonomía funcional y autarquía financiera que tiene por función

promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la República (art. 120). Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca. Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones al igual que los magistrados judiciales.

2.3. Unidades organizacionales que componen el Estado nacional

2.3.1. Marco administrativo del Estado nacional

El Poder Ejecutivo Nacional es unipersonal y lo ejerce el Presidente de la Nación.

La organización del sector público nacional se integra con la Administración central (AC), la Administración descentralizada (AD), los Organismos de la Seguridad Social (OSS), las empresas del Estado y el sector público financiero.

La Administración central está conformada por la Presidencia de la Nación y los Ministerios, organizada mediante la ley en que el Poder Legislativo dispone la creación de carteras ministeriales y la distribución primaria de funciones entre las mismas. La única cartera ministerial con rango constitucional es la Jefatura de Gabinete de Ministros, que tiene funciones estipuladas por la Constitución Nacional y a las que la ley puede agregar otras competencias pero sin menoscabar las que constitucionalmente le fueron asignadas.

2.3.1.1. Administración central y descentralizada

Actualmente, la organización del Estado nacional cuenta con quince ministerios, además de la Jefatura de Gabinete de Ministros y con seis Secretarías de Estado que dependen directamente de la Presidencia de la Nación.

Cabe señalar que la organización burocrática que adopta la Administración Nacional es naturalmente cambiante, sobre todo en Estados que –como el argentino– tienen una tradición consistente en restringir de modo extremo las carteras ministeriales, lo que da lugar a que en un número acotado de ministerios se agrupen, desagrupen y recom-

pongan, funciones estatales básicas y novedosas. La Nación argentina durante gran parte de su historia tuvo ocho ministerios, y aun luego de la reforma constitucional de 1994, que dispuso importantes modificaciones al accionar burocrático, nunca superó los quince ministerios.⁴

La Presidencia de la Nación agrupa –además de la Unidad Presidente (que contiene la Coordinación General de Asuntos Técnicos y la Coordinación General de Asuntos Político-Institucionales)– seis Secretarías de Estado: Secretaría General; Legal y Técnica; de Inteligencia; de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico; de Cultura; y Casa Militar. Bajo su órbita funcionan, sin intermediación, la Procuración del Tesoro de la Nación –que tiene rango ministerial– y la Sindicatura General de la Nación, que es el organismo descentralizado encargado del control interno, como se describe más adelante.

La Secretaría General tiene rango ministerial y presta servicios financieros y de administración a algunas de las demás secretarías. Bajo su órbita funcionan la Autoridad Regulatoria Nuclear y el Fondo Fiduciario Regional de Infraestructura Regional.

La Secretaría Legal y Técnica es el servicio jurídico de la Presidencia de la Nación y de la Jefatura de Gabinete de Ministros y tiene a su cargo la protocolización de los actos administrativos de ambas jurisdicciones y la conducción del *Boletín Oficial de la Nación*.

La Secretaría de Inteligencia tiene a su cargo la conducción y ejecución de los servicios de inteligencia en el territorio nacional y en el extranjero. Tiene servicio administrativo propio.

La Secretaría para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico tiene a su cargo las acciones indicadas en su nombre y la coordinación con organismos internacionales y provinciales.

4. Por tal motivo, a continuación se incluye una descripción de las funciones actualmente agrupadas en cada cartera ministerial y en la Presidencia de la Nación, con la aclaración de que este dato es meramente ilustrativo, puesto que el grado de estabilidad de este esquema de organización funcional es bajo. De hecho, en el plazo desde que comenzamos esta investigación y el momento en el que estamos escribiendo este punto, han ocurrido numerosas transformaciones institucionales. Sin embargo, a pesar de la gran movilidad de la estructura administrativa de primer nivel político, las funciones que desarrollan las unidades inferiores y los organismos descentralizados que están a cargo de su ejecución burocrática, permanecen aun cuando se cambien de jurisdicción ministerial en la mayoría de los casos, y por eso resulta de interés su descripción particularizada.

La Secretaría de Cultura tiene a su cargo el desarrollo de las políticas culturales a nivel nacional y de promoción federal de las actividades culturales. Cuenta con un servicio administrativo propio. Asimismo, administra el complejo de servicios culturales nacionales: Ballet Nacional, Biblioteca Nacional, Cinemateca y Archivo de la Imagen Nacional, Instituto Nacional del Teatro y Teatro Nacional Cervantes. Conduce el Fondo Nacional de la Artes y supervisa la acción del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales y del Instituto Nacional “Juan D. Perón” de Estudios e Investigaciones Históricas, Sociales y Políticas.

La Casa Militar tiene rango de Secretaría de Estado y tiene la misión de proveer la seguridad del señor Presidente de la Nación y sus familiares directos, atender el ceremonial militar y prestar los servicios de movilidad aérea de la Presidencia de la Nación.

La Procuración General del Tesoro de la Nación, con rango ministerial y con carácter de organismo desconcentrado, depende de forma directa de la Presidencia de la Nación, y tiene la misión de representar al Estado en juicio, conducir el Cuerpo de Abogados del Estado, fijar los criterios de interpretación jurídica en el ámbito del PEN y sustanciar los sumarios administrativos para investigar a funcionarios integrantes del escalafón de Autoridades Superiores del PEN.

La Jefatura de Gabinete de Ministros, además de las funciones relativas a la recaudación y el gasto nacional, la gestión del personal y las acciones de coordinación con el Poder Legislativo que le encomienda la CN, actualmente tiene bajo su cargo otras funciones horizontales a todo el Estado Nacional como las políticas de recursos humanos, de recursos informáticos, contrataciones e innovación, la política de difusión de la gestión estatal y la conducción de las políticas de comunicación social y medios de comunicación, la gestión ambiental y el desarrollo regional. Bajo su órbita funciona el Sistema Nacional de Medios Públicos, TELAM S.E. y el Comité Federal de Radiodifusión.

El Ministerio del Interior y Transportes se ocupa de las cuestiones relativas a los asuntos políticos, electorales, municipales y la conducción del Sistema Federal de Emergencias y la Agencia Nacional de Seguridad Vial. Supervisa el funcionamiento del Registro Nacional de las Personas y de la Dirección Nacional de Migraciones. Recientemente le fueron transferidas las competencias en materia de transporte que involucran la coordinación de instancias políticas y territoriales en

ámbitos complejos, en particular la Región Metropolitana que abarca la Ciudad de Buenos Aires y los municipios de mayor población de la Provincia de Buenos Aires.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto se ocupa, además de las políticas que se reflejan en su nombre, de la conducción del Instituto Antártico, la Dirección Nacional del Antártico, la Comisión Nacional de Actividades Espaciales y la Comisión Nacional de Cascos Blancos.

El Ministerio de Defensa entiende en los asuntos militares y ejerce la conducción del Instituto Geográfico Militar, el Servicio Meteorológico Nacional y el Instituto de Ayuda Financiera para Pagos de Retiros y Pensiones Militares (OSS). Ejerce, además, la representación estatal mayoritaria en la empresa EDCADASSA (depósitos fiscales de los aeropuertos internacionales) y minoritaria en INTERBAIRES S.A. (*free shops*); SATECNA S.A (Sociedad Anónima para el Desarrollo de Tecnología Acuática en liquidación), Intercargo S.A.C. (servicios de rampa en aeropuertos) y TANDANOR S.A. (Astilleros Navales). Posee la totalidad de las acciones de COVIARA S.A. (Construcción de Vivienda para la Armada).

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas se encarga de la planificación macroeconómica, de la política fiscal, crediticia y anti-monopólica y comercial nacional. Tiene en su dependencia el Instituto Nacional de Estadística y Censos (desconcentrado), la Administración Federal de Ingresos Públicos (que agrupa la Dirección General de Aduanas y la Dirección General Impositiva, con carácter extrapresupuestario), el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia, la Comisión Nacional de Valores y la empresa del Estado Casa de la Moneda S.E. Funcionan en su órbita institucional las entidades financieras que conforman el Sector Público Financiero, al cual nos referiremos más adelante.

El Ministerio de Industria se ocupa de la política industrial y de apoyo a la pequeña y mediana empresa, y de la política turística. Tiene bajo su dependencia el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial, la Administración de Parques Nacionales y el Instituto Nacional de Promoción Turística.

El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios entiende en la política de obras públicas nacional, vial, de vivienda e hídrica, minera, energética, de comunicaciones y de transporte.

Conduce, además, la Dirección General de Fabricaciones Militares, los entes reguladores de todos los sectores antes enunciados, la Dirección Nacional de Vialidad, el Servicio Geológico Minero, el Instituto Nacional del Agua, las empresas AYSA (Aguas y Servicios Sanitarios en el área metropolitana de Buenos Aires), Nucleoeléctrica S.A., Entidad Binacional Yaciretá, ENARSA, la Administración Nacional de la Aviación Civil, la Administración General de Puertos, Yacimientos Carboníferos Río Turbio y AR-SAT, empresa argentina de gestión de comunicaciones y satélites. Ejerce la conducción nacional en la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. Supervisa, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas la gestión de YPF S.A., empresa petrolera nacional recuperada recientemente por expropiación de las acciones transferidas mediante la privatización de la empresa nacional en 1995 al grupo español REPSOL.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se encarga de las relaciones con el Poder Judicial, la conducción del sistema penitenciario nacional, la seguridad interior en general y, en especial, de los espectáculos deportivos, la política de derechos humanos y la conducción del Registro Nacional de la Propiedad Inmueble y Automotor, la Inspección General de Justicia y de todas las actividades registrales reguladas estatalmente. Funciona bajo su dependencia el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo.

El Ministerio de Seguridad tiene a su cargo la política de seguridad nacional y la conducción de las Fuerzas de Seguridad nacionales: la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina. Funciona bajo su dependencia la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal (OSS).

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social entiende en la formulación y ejecución de la política laboral nacional, la policía del trabajo, las relaciones laborales, la promoción del empleo, formación laboral y de la economía social, la política previsional y el seguro de desempleo. Conduce la Administración Nacional de la Seguridad Social (OSS), la Superintendencia de Riesgos del Trabajo y la Superintendencia de AFJP (actualmente en liquidación debido a la reforma previsional).

El Ministerio de Desarrollo Social se encarga de las políticas de asistencia social, de promoción comunitaria, asistencia a emprendimientos económico-sociales, ayuda a comunidades vulnerables, capa-

citación popular, protección a la niñez, adolescencia y familia y política deportiva. Coordina el funcionamiento del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social y el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. Bajo su órbita funciona además, la Lotería Nacional S.E.

El Ministerio de Salud entiende en la política sanitaria nacional, la regulación y fiscalización de las prestaciones sanitarias y medicamentos, la prevención y la administración de los programas nacionales de asistencia y prevención. Tiene a su cargo la conducción de los Hospitales Nacionales (Sommer, Colonia Montes de Oca, Servicio Nacional de Rehabilitación), la participación nacional en el Hospital Posadas y Garrahan, el Instituto Nacional Central Unico Coordinador de Ablación e Implantes, la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud Carlos Malbrán, la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Técnica Médica, la Superintendencia de Servicios de Salud, la Administración de Programas Especiales (Asistencia financiera a Obras Sociales), el Centro Nacional de Rehabilitación Social (CENARESO) y el Instituto de Rehabilitación Psicosfísica del Sud. Bajo su órbita funciona el Instituto Nacional de Servicios Sociales a Jubilados y Pensionados, que es un organismo público no estatal (PAMI).

El Ministerio de Educación se encarga de la política educativa y de la coordinación federal de los establecimientos educativos, de la política de formación docente y de la política de educación superior nacional. Tiene a su cargo la conducción de la Comisión Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria y la Fundación Miguel Lillo. Bajo su órbita funciona Educar Sociedad del Estado y el canal educativo Encuentro.

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva tiene a su cargo la política de investigación y desarrollo nacional, la promoción a la investigación, la conducción del sistema científico nacional y la articulación entre éste y el sistema productivo. Conduce el funcionamiento del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y administra la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y de Innovación.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca se ocupa de las políticas específicas destinadas a la promoción de los diferentes subsectores productivos bajo su cargo, la promoción de las economías regionales y el apoyo a la agricultura familiar. Asimismo tiene la responsa-

bilidad de conducir una serie de institutos de investigación y apoyo a la producción sectorial tales como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, el Instituto Nacional de Vitivinicultura, el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero, el Instituto Nacional de Semillas y la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario.

El Ministerio de Turismo tiene a su cargo la política de desarrollo turístico nacional y el diseño y administración de los instrumentos de promoción de la industria, así como la conducción de planes de calidad y de control de prestaciones turísticas. Conduce la Administración de Parques Nacionales.

Cuadro 1
Secretarías y Subsecretarías por Jurisdicción

Jurisdicción	Secretarías	Subsecretarías
Presidencia de la Nación	6	10
Jefatura de Gabinete de Ministros	6	16
Interior y Transportes	5	11
Relaciones Exteriores y Culto	4	8
Defensa	3	5
Economía y Finanzas Públicas	6	15
Industria	3	5
Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	4	9
Justicia y Derechos Humanos	3	9
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	3	8
Desarrollo Social	6	13
Salud	4	6
Educación	2	5
Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	2	5
Seguridad	3	9
Turismo	1	2
Agricultura, Ganadería y Pesca	3	9
Total	58	135

Fuente: elaboración propia en base a información de la Secretaría de la Gestión Pública.

La aprobación de la organización funcional de las jurisdicciones ministeriales es competencia del PEN en lo relativo a las Secretarías, Subsecretarías y unidades directamente dependientes del nivel ministerial, en tanto la creación, supresión y/o aprobación de las unidades estructurales que dependen de estas últimas son competencia de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Las unidades organizacionales de menor nivel se crean mediante resolución conjunta de la Secretaría de la Gestión Pública y los ministerios correspondientes.

Las unidades políticas en la Administración Central son las Secretarías y Subsecretarías. Los niveles administrativos son las Direcciones Generales y Nacionales, las Direcciones, las Coordinaciones, los Departamentos, las Divisiones y las Secciones, en orden jerárquico descendente.

Además de la Administración Central existen otras organizaciones estatales que asumen las competencias para ejercer nuevas actividades o actividades públicas existentes: los organismos desconcentrados, los organismos descentralizados y las empresas públicas.

Los organismos desconcentrados son aquellos que se crean con la capacidad de realizar una determinada actividad y se los dota de capacidad de decisión, aunque esta delegación de funciones no lleva consigo la creación de una entidad con personalidad jurídica propia. Estos organismos forman parte de la Administración Central y ejercen una descentralización jerárquica o burocrática de las funciones que le son atribuidas. Su creación debe disponerse mediante una ley o bien mediante un Decreto del PEN.

Los organismos descentralizados integran la administración indirecta o descentralizada del Estado, es decir que son entidades con personalidad jurídica propia que asumen los fines específicos del Estado. Su creación debería disponerse exclusivamente mediante una ley del Poder Legislativo, o bien mediante un Decreto del PEN fundado en alguna delegación específica del Parlamento. Dado que muchos de los organismos descentralizados fueron creados en nuestro país durante gobiernos de facto, sus normas de origen son Decretos o Decreto-Ley, y debido a ello existe cierta discusión doctrinaria respecto de cuál sería el nivel jurídico correcto para disponer la creación de un organismo de este carácter.

Dentro de los organismos descentralizados podemos diferenciar dos niveles de descentralización: autonomía y autarquía. Estos dos

conceptos están vinculados con las dos formas de descentralización que pueden darse: política y administrativa.

La autonomía es una forma superior de descentralización política ya que supone que la entidad autónoma tiene la facultad de darse sus propias normas fundamentales e implica una potestad normativa originaria.

La autarquía consiste en la capacidad de las entidades estatales para administrarse por sí mismas, aún cuando forman parte del Estado. La mayoría de los organismos descentralizados son autárquicos, en tanto la autonomía se encuentra limitada a un grupo bastante reducido.

A continuación, y a simple título informativo, se listan los organismos descentralizados del Poder Ejecutivo Nacional existentes a octubre de 2009, indicando la jurisdicción ministerial en cuya órbita funcionan y la principal función que cumplen. Se ha adoptado una clasificación simplificada que refleja la función predominante. Las categorías más imprecisas son las de producción/servicios, en las cuales se ha adoptado el criterio de considerar producción estrictamente a la producción industrial de bienes tales como armas, carreteras, satélites, etcétera, y como servicios al resto de las producciones estatales, y como promoción se ha entendido el financiamiento total o parcial de actividades económicas o sociales o la protección de comunidades o grupos especiales.

Cuadro 2
Organismos descentralizados por Jurisdicción

Jurisdicción ministerial Nombre del organismo	Función principal
Presidencia de la Nación	
Sindicatura General de la Nación	Control
Autoridad Regulatoria Nuclear	Regulación
Teatro Nacional Cervantes	Servicios
Biblioteca Nacional	Servicios
Instituto Nacional del Teatro	Servicios
Fondo Nacional de las Artes	Promoción

(continúa...)

Cuadro 2 (continuación)

Jurisdicción ministerial Nombre del organismo	Función principal
Jefatura de Gabinete de Ministros	
Comité Federal de Radiodifusión	Regulación
Ministerio del Interior y Transportes	
Registro Nacional de las Personas	Servicios
Dirección Nacional de Migraciones	Servicios
Agencia Nacional de Seguridad Vial	Promoción
Comisión Nacional de Regulación del Transporte	Regulación
Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos	Regulación
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	
Comisión Nacional de Actividades Espaciales	Producción
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	
Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo	Promoción
Ministerio de Defensa	
Instituto Geográfico Militar	Servicios
Servicio Meteorológico Nacional	Servicios
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	
Comisión Nacional de Valores	Regulación
Superintendencia de Seguros de la Nación	Regulación
Tribunal Fiscal de la Nación	Tribunal administrativo
Ministerio de Industria	
Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones	Promoción
Instituto Nacional de Tecnología Industrial	Investigación/ Servicios
Instituto Nacional de la Propiedad Industrial	Servicios
Ministerio de Turismo	
Instituto Nacional de Promoción Turística	Promoción
Administración de Parques Nacionales	Servicios/ Producción
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria	Investigación/ Servicios
Instituto Nacional de Vitivinicultura	Promoción

(continúa...)

Cuadro 2 (continuación)

Jurisdicción ministerial	Función principal
Nombre del organismo	
Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario	Promoción
Instituto Nacional de Semillas	Servicios
Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria	Servicios
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	
Comisión Nacional de Energía Atómica	Producción
Instituto Nacional del Agua	Investigación
Comisión Nacional de Comunicaciones	Regulación
Dirección General de Fabricaciones Militares	Producción
Dirección Nacional de Vialidad	Producción
Tribunal de Tasaciones de la Nación	Servicios
Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento	Promoción
Servicio Geológico Minero Argentino	Investigación
Ente Nacional Regulador del Gas	Regulación
Ente Nacional Regulador de la Electricidad	Regulación
Organismo Regulador de Seguridad de Presas	Regulación
Ministerio de Educación	
Fundación Miguel Lillo	Investigación
Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria	Regulación
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas	Promoción
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	
Superintendencia de Riesgos del Trabajo	Regulación
Ministerio de Salud	
Centro Nacional de Reeducación Social	Servicios
Hospital Nacional "Dr. Baldomero Sommer"	Servicios
Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica	Regulación
Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante	Servicios
Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud "Dr. Carlos G. Malbrán"	Investigación

(continúa...)

Cuadro 2 (continuación)

Jurisdicción ministerial	Función principal
Nombre del organismo	
Hospital Nacional "Dr. Alejandro Posadas"	Servicios
Colonia Nacional "Dr. Manuel A. Montes de Oca"	Servicios
Inst. Nac. de Rehab. Psicof. del Sur "Dr. Juan Otimio Tesone"	Servicios
Administración de Programas Especiales	Promoción
Superintendencia de Servicios de Salud	Regulación
Ministerio de Desarrollo Social	
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)	Promoción
Instituto Nacional de Asuntos Indígenas	Promoción
Total	58

Fuente: elaboración propia en base a información de la Secretaría de la Gestión Pública.

2.3.1.2. Organismos de la Seguridad Social

Los organismos de la Seguridad Social suelen considerarse como parte de la Administración descentralizada (AD), pero tienen con esta una diferencia fundamental que consiste en que los fondos que administran, si bien tienen el objeto de brindar prestaciones provisionales con carácter general, no pertenecen al Estado sino a los aportantes y/o beneficiarios, y si bien son organismos públicos, deben considerarse entes públicos no estatales, aun cuando estén integrados al presupuesto nacional y parte de su financiamiento corresponda a aportes del Tesoro Nacional. Ellos son tres: la Administración Nacional de la Seguridad Social, la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal, y el Instituto de Ayuda Financiera para Pagos de Retiros y Pensiones Militares.

2.3.1.3. Otros organismos

Este subsector se encuentra conformado por determinados organismos no incluidos en el presupuesto de la Administración Nacional, tales como el Instituto Nacional de Servicios Sociales a Jubilados y

Pensionados, ex PAMI, el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Unidad Especial Sistema de Transmisión Yacretá (UES-TY), que se financia con asignaciones del Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal.

Los organismos más relevantes en función de sus magnitudes presupuestarias son la Administración Federal de Ingresos Públicos y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, con una participación promedio del 99,2% en los recursos y gastos totales.

2.3.1.4. Empresas públicas

El Estado argentino, al igual que gran parte de los Estados occidentales, ha asumido a lo largo de su historia la realización de actividades económicas propias del sector privado, dando origen a un amplio sector empresarial estatal.

Si bien gran parte de las empresas estatales bajo sus diferentes modos organizativos fueron privatizadas en la década de 1990, aún permanecen en la órbita del Estado nacional los entes residuales de dichas empresas bajo la forma de empresas “en liquidación”.

Además, como producto del fracaso de varias privatizaciones, han revertido al Estado nacional, bajo distintas modalidades organizativas las empresas AySA S.A. (Aguas y Saneamiento S.A.), Aerolíneas Argentinas, Austral Líneas Aéreas, Ferrocarriles San Martín y General Roca.

Las empresas estatales han tenido diferentes formas societarias, las primeras empresas fueron creadas al amparo de la ley N° 13.653 de Empresas del Estado, con las respectivas modificaciones introducidas por las leyes N° 14.380 y N° 15.023. Este régimen atribuyó al Poder Ejecutivo la facultad de crear empresas y aprobar sus estatutos orgánicos. Estableció, asimismo, que “Las empresas del Estado quedan sometidas: a) al derecho privado en todo lo que se refiere a sus actividades específicas; y b) al derecho público en todo lo que atañe a sus relaciones con la administración o al servicio público que se hallare a su cargo”. En tanto también declaró la aplicabilidad de la Ley de Contabilidad y de Obras Públicas en todo lo no previsto por ella de forma específica.

Este régimen fue criticado por no brindar una definición precisa e inequívoca del régimen jurídico de aplicación para la gestión comer-

cial, es decir si era de carácter público o privado. Por ello se inauguraron otras formas societarias, tales como las sociedades del Estado, sociedades anónimas de participación estatal mayoritaria, sociedades anónimas comerciales, sociedades de economía mixta y corporaciones estatales.

El presupuesto 2011 refleja la existencia de 30 sociedades de mayoría estatal, siendo 26 las empresas que se encuentran funcionando y 4 las que se mantienen en proceso de liquidación. El monto de recursos ejecutados durante el ejercicio financiero 2011 para el consolidado de empresas públicas fue de \$30.058 millones de pesos.

En el caso de las empresas en marcha, las mismas se componen de sociedades del Estado (SNMP, Lotería Nacional, TELAM, etc.), sociedades anónimas (ENARSA, Correo Oficial de la República Argentina, AySA, Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima, etc.), empresas interestadales (YMAD), etc.

Fuera del presupuesto nacional funcionan las dos empresas más importantes del sector público empresario: YPF S.A. y ARSAT S.A.

Mediante la ley N° 26.741, promulgada por el decreto N° 660/2012 se declaró «de interés público y nacional la soberanía hidrocarburífera de la República Argentina». La ley previó la expropiación de las acciones en poder de Repsol (beneficiaria del proceso de privatización por incumplimientos) y dispuso que el 51% del capital social quede en manos del Estado nacional, mientras que el 49% restante será de las provincias que integran la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFHEPI). Además la ley creó el Consejo Federal de Hidrocarburos. La reversión de la desnacionalización de la petrolera constituye un paso sustantivo para el sostenimiento de una política energética y de hidrocarburos orientada por los intereses nacionales.

La empresa Argentina Soluciones Satelitales (ARSAT S.A.) fue creada en 2006 mediante la ley N° 26092 y además de su competencia original para implementar un sistema de satélites de comunicaciones argentinos, quedó a su cargo la construcción de una red nacional de datos y de transmisión de televisión pública y recientemente se le ha encomendado la gestión comercial de parte del mercado de telefonía celular argentino.

Finalmente, como producto de la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones dispuesto mediante la ley N° 26.425 en el Régimen Previsional Público, y de las medidas tomadas en el marco

del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto, se transfirieron a la Administración Nacional de la Seguridad Social los recursos que integraban las cuentas de capitalización individual de los afiliados y beneficiarios al régimen de capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones previsto en la ley N° 24.241 y sus modificatorias. Entre los activos que conforman la cartera de inversiones del aludido Fondo hay acciones de sociedades anónimas y empresas privatizadas, cuya tenencia está ahora en manos del Estado Nacional en su carácter de administrador del Sistema. El Poder Ejecutivo, mediante el dictado del decreto N° 1278/2012, dispuso que la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas ejerza la competencia de coordinar la gestión de los directores que representan al accionista Estado Nacional, en función de los objetivos establecidos para las empresas con participación estatal y de acuerdo a los lineamientos estratégicos de la política económica.

2.3.1.5. Fondos fiduciarios

A partir de la promulgación de la ley N° 24.441, que estableció el marco normativo correspondiente al fideicomiso, se constituyeron fondos fiduciarios integrados total o parcialmente por bienes y/o fondos del Estado nacional.

Este tipo de organismos apareció por primera vez dentro de la organización del sector público nacional a partir de la privatización del Banco Hipotecario Nacional, con la creación del Fondo Fiduciario Regional de Infraestructura Regional, cuya fiducia fue integrada con un préstamo del Citibank, garantizado por las acciones que el Estado conservó del nuevo Banco Hipotecario, resultante de la privatización, y cuyo objetivo era financiar mediante créditos muy ventajosos la infraestructura provincial y nacional de impacto en las economías regionales.

La amplia difusión de este tipo de organismos se debió principalmente a la intención de constituir un fondo estable de financiamiento para el desarrollo de planes de infraestructura que durante los años de restricción fiscal fueron el factor de ajuste principal. Además, permiten acumular los fondos correspondientes a distintos ejercicios fiscales.

Posteriormente, la ley N° 25.152, denominada “de Solvencia Fiscal”, determinó la inclusión en la Ley de Presupuesto General de la

Administración Nacional de los flujos financieros que se originen por la constitución y uso de los fondos fiduciarios, los que han adquirido creciente relevancia financiera.

Actualmente, tienen reflejo presupuestario los siguientes fondos fiduciarios:

- Desarrollo provincial para la reconstrucción de empresas.
- Infraestructura regional de capital social.
- Promoción científica y tecnológica para el transporte eléctrico federal.
- Sistema infraestructura de transporte y de infraestructura hídrica.
- Fondo de garantía para las pyme.
- Fondo nacional de desarrollo para las pyme.
- Recuperación de la actividad ovina.
- Secretaría de hacienda BICE.
- Refinanciación hipotecaria.
- Promoción de la industria del *software*.
- Consumos residenciales GLP ley N° 26.020.

Más del 70% del gasto autorizado para 2012 se concentra en los fondos de transporte eléctrico federal, del sistema de infraestructura del transporte y de infraestructura hídrica. En conjunto, la totalidad de los fondos fiduciarios representa un gasto de 16.226 millones de pesos autorizado por el presupuesto nacional 2012, con un resultado económico de 2.428 millones de pesos como diferencia entre egresos e ingresos.

2.3.1.6. Sector público financiero

A partir del inciso 6 del artículo 75 de la Constitución Nacional,⁵ el Congreso da forma a las facultades y obligaciones que rigen la actividad del Banco Central de la República Argentina (ley N° 24.144 modificada por la ley N° 25.780, siendo esta última la más reciente).

5. Artículo 75, inciso 6 de la Constitución Nacional: corresponde al Congreso "Establecer y reglamentar un banco federal con facultad de emitir moneda, así como otros bancos nacionales".

Creado como consecuencia de las reformas monetarias y bancarias operadas en nuestro país en 1935, su creación implicó la modernización del manejo de la política monetaria local en el marco de la profunda crisis de los años treinta.

Su misión primaria y fundamental (tal como lo define su Carta Orgánica) es preservar el valor de la moneda. Para ello, tiene atribuciones para regular la cantidad de dinero y de crédito en la economía y dictar normas en materia monetaria, financiera y cambiaria, conforme a la legislación vigente.

Se preserva su autonomía con las siguientes normas:

- En la formulación y ejecución de la política monetaria y financiera el Banco no estará sujeto a órdenes, indicaciones o instrucciones del Poder Ejecutivo Nacional.
- El Banco no podrá asumir obligaciones de cualquier naturaleza que impliquen condicionar, restringir o delegar sin autorización expresa del Honorable Congreso de la Nación, el ejercicio de sus facultades legales.
- El Estado nacional garantiza las obligaciones asumidas por el Banco.
- Salvo expresas disposiciones en contrario establecidas por ley, no serán de aplicación al BCRA las normas que, con alcance general, hayan sido dictadas para organismos de la APN, de las cuales resulten limitaciones a las facultades que se le reconocen en su Carta Orgánica.

La última de las normas señaladas pone de manifiesto también su autarquía respecto del Poder Ejecutivo.

El BCRA regula, a través de la Superintendencia de Entidades Financieras, el funcionamiento del sistema financiero nacional. De sus regulaciones es relativamente ajeno el Banco de la Provincia de Buenos Aires, en virtud del Pacto de San José de Flores.

Asimismo, el Banco está facultado para realizar las siguientes operaciones: emitir billetes y monedas, otorgar descuentos a las entidades financieras por razones de iliquidez transitoria, y otorgar adelantos en cuenta a las entidades financieras por iliquidez transitoria con garantías especiales.

Forman parte del sistema financiero al menos dos bancos públicos nacionales: el Banco de la Nación Argentina, fundado en 1891 por

iniciativa del presidente Carlos Pellegrini, y el BICE (Banco de Inversión y Comercio Exterior), heredero del disuelto BANADE (Banco Nacional de Desarrollo).

El Banco de la Nación Argentina es el mayor banco tanto en patrimonio como en activos y pasivos del sistema financiero argentino, y opera como agente financiero del Estado nacional. Esto significa que la totalidad de las cuentas corrientes, operaciones de comercio exterior del Estado nacional, etc., deben canalizarse a través del mismo.

El BICE posee una estructura de banca de segundo piso, de acuerdo a los lineamientos diseñados al ser estatuido.

En una situación intermedia, se encuentra el Banco Hipotecario Nacional, creado en 1886 y privatizado en 1999, aunque aún cuenta entre sus directores con representantes del Poder Ejecutivo Nacional, desempeñándose el Estado nacional como accionista del mismo.

2.4. Finanzas públicas nacionales y modalidades de gestión de los recursos humanos

2.4.1. Personal

El sector público nacional no financiero reconoce distintos encuadramientos normativos al personal que se desempeña en los diferentes organismos e instituciones que lo integran. Además del personal militar y de seguridad, el Escalafón de Autoridades Superiores y el personal diplomático, que tienen encuadres propios y especiales, los restantes agentes públicos se distribuyen en ordenamientos escalafonarios derivados de tres normas generales: la ley N° 25.164, Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, la ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo, y el decreto N° 2345/2008 que establece el Régimen de Contrataciones de Consultores y Personal aplicable a la AC y a la AD.

En los sistemas de escalafones enmarcados en la ley N° 25.164, resulta de aplicación la Ley de Convenciones Colectivas para el Sector Público, N° 24.185, y en los que derivan de la ley N° 20.744, de Contrato de Trabajo, se desarrollan negociaciones colectivas al amparo de la ley N° 14.250, para aquellos organismos en que sus agentes tienen una representación gremial propia, y bajo la ley N° 24.185 cuando la representación gremial corresponde a UPCN y ATE.

La mayoría de los organismos de la AC y la AD se rige por la ley N° 25.164, salvo los escasos organismos que obtuvieron convenios colectivos previos a su vigencia. La mayoría de las empresas públicas y algunos organismos creados durante los años noventa, tales como los entes reguladores, están encuadrados en la ley N° 20.744.

El Estado nacional empleaba según los valores reflejados en el Boletín Fiscal⁶ a 368.996 personas, de las cuales 323.822 prestaban funciones en la AD y AD, 23.196 en otros entes del sector público no financiero y 21.978 en empresas y sociedades del Estado.

De estos totales, 315.978 son empleados permanentes y transitorios, y los restantes 53.018 son contratados.

Cabe señalar que no han sido incorporados en los totales resumidos anteriormente los cargos correspondientes al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, Correo Argentino (15.704 cargos), Energía Argentina S.A. (47 cargos) y TANDANOR (575 cargos). Tampoco se incluyen en este conjunto los cargos correspondientes a universidades nacionales, las cuales comprenden cargos docentes y no docentes.

A los efectos de simplificar el análisis del tipo de relación laboral de los agentes públicos, tomaremos como universo al personal que forma parte de la AC y la AD y los entes del sector público no financiero sin tomar en cuenta a las empresas públicas, las que, como ya señaláramos, tienen regímenes propios, lo que restringe el universo a 347.018 cargos en el último trimestre de 2011.

Una parte significativa (52%) de este total corresponde al personal militar y de seguridad, y otro 6% corresponde al personal civil de las Fuerzas Armadas. La misma cifra (6%) del total de los agentes pertenece al SINEP (ex SINAPA). En tanto, un 14% del total se encuentran contratados mediante el régimen aprobado por la resolución SGP N°48/2002 (enmarcada en la ley N°25.164) y el decreto N°2345/2008 o similar.

Bajo la Ley de Convenciones Colectivas (N° 14.250), existen distintos escalafones que agrupan 35.367 cargos (10%), entre los que se incluyen el personal de la Dirección Nacional de Vialidad, los Talleres Gráficos, el Servicio Oficial de Radiodifusión, la Administración

Federal de Ingresos Públicos, el ANSES, el ENHOSA y los Servicios de Transportes Navales. Los escalafones Científicos y Técnicos que incluyen personal de la Comisión Nacional de Energía Atómica, el CONICET, el INTI, el INTA y la SENASA entre otros, comprenden 20.550 cargos (6%). Los restantes escalafones, que incluyen a distintos organismos y agrupamientos, representan en total 16.111 cargos, menos del 4% del total.

2.4.2. Administración Financiera del sector público nacional

La actividad financiera del Estado, entendida como la aplicación de recursos públicos para concretar políticas públicas y la recaudación de los fondos necesarios como para ello, se denomina “Administración Financiera Pública”.

Dado que los fondos que se destinan a llevar adelante las distintas políticas del Estado (desde la actividad legislativa, judicial o administrativa, hasta la salud, la educación o la obra pública) provienen de los impuestos con los que contribuye la ciudadanía, nuestra constitución establece la necesidad de generar un marco adecuado tanto para la inversión de recursos como para la recaudación de impuestos (arts. 4º, 9º, 16, 14 bis, 38, 75 incisos 1, 2, etc.).

En particular, el inciso 8 del artículo 75 le atribuye al Congreso la facultad de “Fijar anualmente [...] el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”. Esta facultad ha sido reglamentada mediante la aprobación de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control N° 24.156 de 1992.

Las principales normas que contiene la ley, de 137 artículos, se refieren a los siguientes temas:

- Objeto de la ley: la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional.
- Estructura, características, fecha y modo de presentación de la Ley de Presupuesto y del ejercicio presupuestario anual, que comienza el 1/1 y finaliza el 31/12 de cada año.
- Sistemas que integran la administración financiera: presu-

6. Disponible en: <www.mecon.gov.ar>, IV trimestre de 2011.

puestario, de crédito público, de tesorería y de contabilidad. Cada uno de estos sistemas está a cargo de un “órgano rector”, que aplica el principio de “Centralización normativa y descentralización operativa”: Oficina Nacional de Presupuesto, Contaduría General de la Nación, Tesorería General de la Nación y Oficina Nacional de Crédito Público. La ley estipula estrictamente sus funciones, y las de los responsables de estos temas en cada “ente o jurisdicción”, definiendo como “ente” a aquellos organismos que poseen patrimonio propio y cierta autonomía, y como “jurisdicciones” a los organismos que pertenecen a la AC del Estado.

- Los entes de control son a su vez regidos por órganos rectores: la SIGEN (Sindicatura General de la Nación) y la AGN (Auditoría General de la Nación). La ley establece sus competencias, derechos y obligaciones en relación con su ámbito de control, definiendo las funciones de la SIGEN como las de una Auditoría Interna, en tanto las de la AGN quedan configuradas como las de una Auditoría Externa.
- Define el ámbito de competencia de la ley, excluyendo de la misma al sistema financiero público.
- Ordena al Poder Ejecutivo la clasificación de los gastos de un modo comprensible y de acuerdo a distintos criterios que permitan al Congreso y a los ciudadanos efectuar algún tipo de control. Tal clasificación forma parte del *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional*, y su última revisión data del año 2003.
- Ordena al Poder Ejecutivo generar un sistema de información que permita el seguimiento, evaluación y, finalmente, la aprobación de la cuenta de inversión del ejercicio, de la que se detallan los mecanismos de aprobación y de seguimiento. El sistema instrumentado es manejado centralmente por la Secretaría de Hacienda de la Nación, y administra las variaciones (bajas, alzas y modificaciones) del crédito presupuestario, así como el sistema de “cuotas”. Dado que el presupuesto es el máximo de recursos que un organismo está autorizado a gastar en el ejercicio, de acuerdo con las disponibilidades financieras la Secretaría de Hacienda cuotifica el presupuesto de cada organismo en períodos trimestrales, que funcionan

a su vez casi como ejercicios presupuestarios, ya que la cuota no utilizada en un trimestre no puede ser utilizada en el siguiente.

- Genera un sistema de “metas físicas”, equivalente sumamente imperfecto de un sistema de costos, al que indicativamente se comprometen los entes y jurisdicciones al momento de aprobarse la ley. Sus compromisos de niveles de actividad no son obligatorios.

El sistema aprobado por la Ley de Administración Financiera, N° 24.156, se ha demostrado exitoso para permitir el control de las cuentas públicas, y hacer relativamente comprensible y mucho más transparente el gasto realizado por la Administración.

2.4.3. Evolución cuantitativa de la APN: gastos, recursos y personal

Para presentar cuantitativamente la APN se eligieron los siguientes registros:

- Erogaciones por objeto del gasto.
- Erogaciones por finalidad y función.
- Clasificación jurisdiccional del gasto.
- Ocupación de personal.

Entendemos que los registros seleccionados muestran el esqueleto sobre el que se apoya la ejecución de las políticas públicas, partiendo de los recursos humanos y financieros con los cuales llevarlas a cabo.

Se consideran los años 1995, 1999, 2001, 2005, 2007 y 2011 para presentar una visión de más largo alcance que permita apreciar las mutaciones experimentadas desde la Convertibilidad hasta la fecha.

En el cuadro 3 se analizará la composición del gasto de la APN. Los principales cambios en las erogaciones clasificadas por “objeto del gasto” se refieren a la importancia creciente en el tiempo de las transferencias.

Bajo el inciso de “transferencias” (que hacia 2011 representaba alrededor del 70% del gasto total) se incluyen gastos tales como los

del sistema previsional (jubilaciones y pensiones), los subsidios a los servicios públicos para la contención de tarifas y diferentes subsidios destinados a individuos o empresas.

Fuera de la lógica de los subsidios, también se incluyen entre las transferencias aquellos fondos remitidos a organismos internacionales por membresía, en una menor proporción y, principalmente, para ejecutar políticas nacionales a través de fondos remitidos a organismos internacionales pero fuera de las normas locales (PNUD, UNOPS, etc.).

Es para destacar que, hacia 1995, la suma de “transferencias” y “servicios de la deuda” constituía el 75,3% del gasto presupuestario. En 2011 alcanza casi el 81% del gasto presupuestario.

Otro elemento destacable es la menguante importancia del “gasto en personal”, que hacia 1995 representaba casi el 17% del gasto total y en 2011 era del 10,6%.

Cuadro 3

Administración Nacional. Erogaciones por objeto del gasto.
Distribución porcentual del gasto anual

Concepto	1995	1999	2001	2003	2005	2007	2011
Gastos en personal	16,9%	14,7%	13,3%	12,4%	10,6%	10,3%	10,6%
Bienes de consumo	1,2%	1,0%	1,0%	1,5%	1,5%	1,3%	1,1%
Servicios no personales	4,6%	3,2%	2,4%	2,2%	2,8%	2,8%	3,2%
Bienes de uso	1,5%	1,4%	0,7%	1,3%	3,1%	4,6%	3,9%
Transferencias	65,8%	60,4%	58,5%	70,5%	66,7%	67,7%	71,9%
Activos financieros	0,4%	1,7%	0,1%	0,1%	1,5%	1,4%	0,1%
Servicios de la deuda	9,5%	17,0%	22,6%	12,0%	12,2%	11,9%	9,2%
Otros gastos	0,0%	0,6%	1,4%	0,0%	1,5%	0,0%	0,0%
Gasto total	100,0%						

En el cuadro 4 se analizan las variaciones en el gasto de la APN por finalidad-función. En este caso, lo destacable es la disminución de la participación en el gasto total de la finalidad “administración gubernamental”, que entre 1995 y 2011 reduce su participación del 12,2% al 6,5%, mientras la finalidad “servicios económicos” (los subsidios

anteriormente mencionados) incrementan su participación del 6,5% al 22,5%.

Cuadro 4

Composición del gasto por finalidades y funciones (base devengado)

Concepto	1995	1999	2001	2003	2005	2007	2011
1 Administración gubernamental	12,2%	10,9%	7,0%	7,0%	6,4%	4,6%	6,5%
1.1 Legislativa	7,1%	7,7%	10,4%	9,0%	7,9%	9,4%	7,0%
1.2 Judicial	13,5%	15,2%	23,0%	20,4%	23,6%	31,0%	22,8%
1.3 Dirección superior ejecutiva	10,6%	12,4%	8,8%	6,5%	8,7%	12,4%	11,4%
1.4 Relaciones exteriores	7,3%	19,8%	6,7%	14,8%	13,7%	18,2%	7,1%
1.5 Relaciones interiores	35,9%	21,9%	17,0%	45,0%	42,3%	23,9%	41,3%
1.6 Administración fiscal	23,6%	21,1%	29,9%	1,5%	1,5%	2,0%	8,3%
1.7 Control de la gestión pública	1,0%	0,9%	1,4%	1,2%	1,1%	1,6%	1,2%
1.8 Información y estadísticas básicas	1,0%	0,9%	2,7%	1,6%	1,3%	1,6%	0,8%
	100,0%						
2 Servicios de defensa y seguridad	8,2%	7,2%	6,5%	7,6%	6,7%	6,0%	5,4%
2.1 Defensa	57,5%	58,1%	56,1%	50,3%	49,4%	47,8%	38,9%
2.2 Seguridad	38,2%	37,8%	38,7%	37,3%	38,6%	40,6%	48,9%
2.3 Sistema penal	4,3%	4,1%	5,2%	4,5%	5,5%	5,6%	8,0%
2.4 Inteligencia	0,0%	0,0%	0,0%	7,9%	6,5%	6,0%	4,2%
	100,0%						
3 Servicios sociales	63,6%	59,6%	58,6%	64,5%	59,8%	60,5%	56,4%
3.1 Salud	3,7%	10,6%	8,7%	10,0%	5,4%	5,8%	6,0%
3.2 Promoción y asistencia social	4,1%	6,6%	6,1%	8,4%	10,8%	3,9%	3,8%
3.3 Seguridad social	76,7%	66,6%	69,3%	58,3%	57,9%	67,0%	68,9%
3.4 Educación y cultura	9,0%	9,9%	10,4%	8,6%	10,3%	12,8%	12,9%

(continúa...)

Cuadro 4 (continuación)

	Concepto	1995	1999	2001	2003	2005	2007	2011
	3.5 Ciencia y técnica	2,6%	2,3%	1,8%	2,0%	2,3%	2,6%	2,6%
	3.6 Trabajo	0,3%	1,2%	1,1%	10,3%	6,8%	3,0%	1,2%
	3.7 Vivienda y urbanismo	3,5%	2,5%	2,4%	1,9%	5,8%	3,6%	2,3%
	3.8 Agua potable y alcantarillado	0,2%	0,3%	0,2%	0,5%	0,8%	1,3%	2,1%
		100,0%						
4	Servicios económicos	6,5%	4,7%	3,9%	8,8%	13,4%	16,9%	22,5%
	4.1 Energía, combustible y minería	16,0%	13,4%	17,0%	8,4%	29,5%	40,6%	49,5%
	4.2 Comunicaciones	2,9%	4,2%	4,9%	2,1%	1,8%	1,7%	3,9%
	4.3 Transporte	50,9%	56,0%	52,0%	23,4%	34,7%	43,6%	38,5%
	4.4 Ecología y medio ambiente	4,7%	2,6%	2,0%	1,0%	0,9%	0,9%	1,8%
	4.5 Agricultura	13,6%	15,1%	16,2%	4,7%	3,4%	7,9%	3,4%
	4.6 Industria	6,4%	4,3%	3,8%	2,0%	3,2%	3,3%	0,9%
	4.7 Comercio, turismo y otros servicios	4,0%	3,4%	3,1%	1,4%	1,0%	1,1%	1,8%
	4.8 Seguros y finanzas	1,5%	1,1%	1,0%	57,0%	25,7%	0,9%	0,3%
		100,0%						
5	Deuda pública	9,5%	17,6%	24,1%	12,0%	13,7%	11,9%	9,2%
	5.1 Servicio de la deuda pública	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

1	Administración gubernamental	12,2%	10,9%	7,0%	7,0%	6,4%	4,6%	6,5%
2	Servicios de defensa y seguridad	8,2%	7,2%	6,5%	7,6%	6,7%	6,0%	5,4%
3	Servicios sociales	63,6%	59,6%	58,6%	64,5%	59,8%	60,5%	56,4%
4	Servicios económicos	6,5%	4,7%	3,9%	8,8%	13,4%	16,9%	22,5%
5	Deuda pública	9,5%	17,6%	24,1%	12,0%	13,7%	11,9%	9,2%

Fuente: elaboración propia en base al *Boletín Fiscal*.

En el caso del “servicio de la deuda pública”, es para destacar lo ocurrido en el año 2001, cuando esta finalidad alcanzó el 24% de participación. Al respecto de este particular, cabe considerar que a partir de la renegociación de su gestión durante la presidencia del doctor Kirchner este ítem dejó de ser un tema central en la organización de la actividad del Estado, por lo que no se trata en detalle su evolución.

En la composición interior de cada finalidad se destacan los casos de la función “judicial”, que pasa de representar el 13,5% de la finalidad “administración gubernamental” en 1995, al 22,8% en 2011, o “administración fiscal”, que pasa del 23% en 1995 al 8,3% en 2011. Este último caso se explica por la autarquía de AFIP.

En la finalidad “servicios económicos”, es notable el incremento de la participación de la función “energía, combustible y minería”, que pasa del 16% en 1995 al 49,5% en 2011. Es de destacar que el único sector ampliamente subsidiado en 1995, tras las privatizaciones, era el transporte ferroviario y el de concesión de rutas por peajes.

Cuadro 5
Clasificación jurisdiccional del gasto

Denominación	1995 (1)	1999 (2)
Poder Legislativo Nacional	440.666	485.500
Poder Judicial de la Nación	654.555	634.398
Ministerio Público	0	141.748
Presidencia de la Nación	1.295.377	2.750.787
Jefatura de Gabinete de Ministros	932	115.882
Ministerio del Interior	1.894.155	2.964.187
Ministerio de Relaciones Ext., Com. Internac. y Culto	322.291	284.263
Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	262.261	270.935
Ministerio de Defensa	4.562.570	3.664.690
Ministerio de Economía y Producción	3.184.158	2.806.266
Ministerio de Planif. Federal, Inv. Pública y Servicios	0	0
Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	2.124.458	2.821.757
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	15.556.436	19.321.587
Ministerio de Salud	3.774.647	583.962
Ministerio de Desarrollo Social	0	0
Servicio de la deuda pública	3.970.265	8.509.964
Obligaciones a cargo del tesoro	4.219.976	3.233.041
Gasto total	42.262.747	48.588.967

Fuente: elaboración propia en base a información del *Boletín Fiscal*.

(1) En virtud de la organización institucional vigente, en la cartera de Interior se registra el gasto de las fuerzas de seguridad, en Economía el gasto de Obras y Servicios Públicos y en Salud, el gasto en Desarrollo Social. No se encontraba desagregado el financiamiento del Ministerio Público.

(2) En virtud de la organización institucional vigente, en la cartera de Interior se registra el gasto de las fuerzas de seguridad, en Economía el gasto de Obras y Servicios Públicos y en Presidencia, el gasto en Desarrollo Social.

(3) En virtud de la organización institucional vigente, en la cartera de Interior se registra el gasto de las fuerzas de seguridad. Se crean las carteras de Infraestructura y Vivienda y de Desarrollo Social y Medio Ambiente, que se desagrega de la órbita de Presidencia.

(4) En virtud de la organización institucional vigente, en la cartera de Justicia se registra el gasto de las fuerzas de seguridad. Se crea la cartera de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios que absorbe funciones de Economía y Presidencia. En Trabajo y Seguridad Social se incluye el gasto en planes de asistencia a sectores carenciados que complementan las acciones de Desarrollo Social.

Cuadro 5 (continuación)

2001(3)	2003 (4)	2005 (5)	2007 (6)	2011 (7)
433.122	455.216	545.517	790.300	2.689.900
634.322	677.178	1.045.383	1.545.200	4.797.000
144.008	153.113	246.316	394.400	1.339.000
501.704	632.417	705.806	1.088.400	2.902.800
49.812	44.563	226.513	564.500	3.586.400
2.392.862	611.493	4.168.946	6.206.700	3.236.500
250.623	645.563	781.512	1.147.100	2.373.500
283.165	3.329.290	533.746	824.100	21.938.500
3.320.870	4.373.061	5.323.764	7.420.900	16.849.500
1.827.106	829.456	1.216.361	3.505.200	7.485.000
1.335.129	2.134.905	9.471.014	24.260.000	79.076.200
2.806.834	3.237.476	5.313.376	10.326.400	26.944.100
19.430.835	25.792.752	30.772.752	56.092.200	161.637.600
446.421	1.266.423	1.734.463	2.797.900	8.672.800
1.090.565	1.632.961	3.080.153	6.156.200	23.261.300
11.696.319	7.037.584	11.951.218	17.134.400	41.378.400
2.291.033	6.952.830	11.181.325	4.158.400	42.377.800
48.934.730	59.806.281	88.298.165	144.412.300	413.222.000

(5) En virtud de la organización institucional vigente, en la cartera de Interior se registra el gasto de las fuerzas de seguridad; en Jefatura de Gabinete, el gasto de Prensa, Medios de Comunicación y Medio Ambiente.

(6) En virtud de la organización institucional vigente, en la cartera de Interior se registra el gasto de las fuerzas de seguridad; en Jefatura de Gabinete, el gasto de Prensa, Medios de Comunicación y Medio Ambiente.

(7) En virtud de la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en diciembre de 2007, se ha agregado el gasto correspondiente al ejercicio 2008 de la nueva jurisdicción en el registro del Ministerio de Educación, a fin de preservar la serie histórica. En virtud de la creación del Ministerio de Turismo en julio de 2010, se ha agregado el gasto correspondiente al ejercicio 2011 de la nueva jurisdicción en el registro de la Presidencia de la Nación, a fin de preservar la serie histórica. En virtud de la creación del Ministerio de Seguridad en diciembre de 2010, se ha agregado el gasto correspondiente al ejercicio 2011 de la nueva jurisdicción en el registro del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, a fin de preservar la serie histórica. En virtud de la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y del de Industria en octubre de 2009, se han agregado los gastos correspondientes al ejercicio 2011 de las nuevas jurisdicciones en el registro del Ministerio de Economía y Producción, a fin de preservar la serie histórica.

Cuadro 6

Evolución de la ocupación de personal en el PEN y otros entes del sector público no financiero (período julio de 2001 a diciembre de 2011)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2011
PEN	262.242	243.972	245.366	247.345	258.625	266.056	279.069	323.822
Otros entes del sector público no financiero	0	18.971	19.974	20.186	21.435	21.107	21.613	23.196
Empresas y sociedades del Estado	0	0	0	0	0	9.566	11.358	21.978
Total	262.242	262.943	265.340	267.531	280.060	296.729	312.040	368.996

Fuente: elaboración propia en base a *Boletín Fiscal*.⁷

2.5. Bibliografía comentada

Existe abundante bibliografía acerca de la formación del Estado Nacional. Se ha decidido utilizar principalmente para cubrir la primera etapa de la organización nacional el libro de Oszlak (1997).

Para la caracterización del modelo agroexportador nos hemos basado fundamentalmente en Botana (1977) y Campione y Mazzeo (1999). Para el proceso de sustitución de importaciones se tomó principalmente Campione (1996) y Cavarozzi (1984).

Al analizar el modelo desarrollista, utilizamos O'Donnell (1972, 1982, 1983, 1994). Para la caracterización del período autoritario se trabajó con Schvarzer (1983, 1986) y Sabato y Schvarzer (1985).

A los efectos de comprender la crisis y reconfiguraciones posteriores a 1983, nos basamos fundamentalmente en Cavarozzi (1984, 1992), y se incorporaron también aportes de Bozzo, López y Zapata (1996), y Bozzo y López (1999). Además de la bibliografía citada, se recurrió a Gerchunoff y Cánovas (1995), Gerchunoff (1998) y Novaro y Palermo (1996).

Para el análisis constitucional, se utilizó como base bibliográfica Cassagne (1998) y la propia Constitución Nacional. Para el

estudio de la organización administrativa del Estado nacional se consultó la página web de la Secretaría de la Gestión Pública y distintas leyes de presupuesto, publicadas en la página web del Ministerio de Economía.

El análisis de las finanzas públicas estatales se basó en una elaboración sobre información publicada en la página web del Ministerio de Economía, principalmente en el *Boletín Fiscal* que publica la Secretaría de Hacienda. Para el relevamiento de las distintas políticas de ajuste y reforma administrativa, se utilizó extensivamente Blutman (1994).

2.6. Bibliografía utilizada

- Blutman, Gustavo (1994): "Orden y desorden en la reforma del estado argentino (1989-92)", *Ciclos*, año IV, n° 7, segundo semestre.
- Botana, Natalio (1977): *El Orden Conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Hyspamérica.
- Bozzo, Cristina; López, Beatriz y Zapata, Andrea (1996): "Los procesos de reforma del estado. La segunda etapa y su agenda", *Aportes para el Estado y la Administración*, año 3, n° 6, otoño.
- Bozzo, Cristina y López, Beatriz (1999): "Crónica de un fracaso anunciado. La Segunda Reforma del Estado en Argentina", *Convergencia*, año 6, n° 19, México, mayo-agosto.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1998): "La reconstrucción del Estado en América Latina", *Revista del CEPAL*, número extraordinario, octubre.
- Campione, Daniel (1996): "El Aparato del Estado. Sus transformaciones. 1943-1946", *Cuadernos de Investigación*, n° 1, Centro de Estudios en Política, Administración y Sociedad, diciembre.
- Campione, Daniel y Mazzeo, Miguel (1999): *Estado y Administración Pública en la Argentina –Análisis de su Desarrollo en el Período 1880-1916*, Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas.
- Cardoso, Fernando H. y Falletto, Enzo (1967): *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI.
- Cortés Conde, Roberto (1998): *Auge y decadencia de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Cassagne, Juan Carlos (1998): *Derecho Administrativo I*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 6ª edición actualizada.
- Cavarozzi, Marcelo (1984): *Sindicatos y política en la Argentina*, Buenos Aires, CEDES.
- (1992): "La crisis de la matriz estado-céntrica: Política y economía en la América Latina contemporánea", en PNUD, *Taller sobre Desarrollo Gerencial del Sector Público en América Latina y el Caribe – UNDP/MDP*, documento n° 2, Santiago de Chile, marzo.
- Cavarozzi, Marcelo, De Riz, Liliana y Feldman, Jorge (1987): *Concertación político-social y democratización*, Biblioteca de Ciencias Sociales, n° 18, Buenos Aires, CLACSO.
- Gerchunoff, Pablo y Cánovas, Guillermo (1995): "Privatizaciones en un Contexto de Emergencia", *Desarrollo Económico*, N° 136, enero-marzo.

7. Las cifras presentadas responden a ejercicios presupuestarios completos.

- Gerchunoff, Pablo (1998): "Reflexiones sobre el nuevo papel del Estado. De gendarme a promotor del desarrollo", *Mercado*, n° 90, julio.
- Graciarena, Jorge (1990): "Estado periférico y economía capitalista. Transiciones y crisis", *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, México, Universidad de las Naciones Unidas-Siglo XXI.
- Kaplan, Marcos (1990): "El Estado y la teoría política y constitucional en América Latina", *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, México, Universidad de las Naciones Unidas-Siglo XXI.
- (1997): "Crisis y reformas del Estado latinoamericano", *Reforma y Democracia*, *Revista CLAD*, n° 9.
- Llach, Juan José (2002): "La industria 1945-1983", en Academia Nacional de la Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, t. IX, Buenos Aires, Planeta.
- Novaro, Marcos y Palermo, Vicente (1996): *Política y poder en el Gobierno de Menem*, Buenos Aires, Norma-FLACSO.
- O'Donnell, Guillermo (1972): "Modernización y autoritarismo", *Biblioteca de Economía, Política, Sociedad*, vol. 14, serie mayor, Buenos Aires, Paidós.
- (1982): *1966-1973 El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- (1983): *Democracia en la Argentina: micro y macro*, Documento de trabajo n° 2, Notre Dame (Estados Unidos), Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, diciembre.
- (1991): *Argentina, de Nuevo*, Documento de trabajo n° 152, Notre Dame (Estados Unidos), Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, febrero.
- (1994): "Redéfinir le rôle de l'Etat: quelques pistes", *Redéfinir l'Etat en Amérique Latine*, París, Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE).
- Oszlak, Oscar (1997): *La formación del Estado Argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, Planeta.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1981): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), *Documento GE/CLACSO*, n° 4, Buenos Aires.
- Rock, David (1977): *El radicalismo argentino 1890-1930*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Rouquié, Alain (1986): *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica.
- Sábato, Jorge E. y Schvarzer, Jorge (1985): "Funcionamiento de la economía y poder político en la Argentina: trabas para la democracia", *¿Cómo renacen las democracias?*, Buenos Aires, Emecé.
- Schvarzer, Jorge (1983): *Martínez de Hoz: La lógica política de la política económica*, Buenos Aires, CISEA.
- (1986): *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Hyspamérica.
- Sidicaro, Ricardo (1985): "¿Es posible la democracia en la Argentina?", *¿Cómo renacen las democracias?*, Buenos Aires, Emecé.

Capítulo 3

LAS PROVINCIAS Y EL GOBIERNO AUTÓNOMO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES¹

Horacio Cao

Resumen

El capítulo dedicado a las provincias presenta un desafío, que se hará más acuciante en el caso de los municipios: cómo hacer una descripción de sus características respetando las palmarias diferencias que existen entre las veinticuatro jurisdicciones. Este reto fue contestado desde dos estrategias; por un lado, se escribió sobre situaciones "promedio", intentando recalcar ejes de gestión y problemáticas que fueran comunes a todas las provincias; por otro lado, se comentaron situaciones que, dada su importancia, no podían dejar de citarse, pero que no necesariamente se verificaban en todas las jurisdicciones.

En cuanto a sus contenidos concretos, el capítulo busca resaltar el papel crucial de las provincias dentro la APN: es el ámbito del Estado que gestiona mayor cantidad de personal y gasto y, además, tiene a su cargo la parte más relevante de los tres sistemas públicos de mayor extensión y presencia territorial: educación (inicial, primaria, secundaria y terciaria), salud (red hospitalaria y obras sociales provinciales) y seguridad (policía y servicios penitenciarios que no están en la órbita federal).

1. Una versión anterior de este texto fue publicada en Cao (2007).

3.1. ¿Qué son las provincias?

3.1.1. Las provincias en la federación²

La organización federal surge como un híbrido entre el centralismo unitario y las confederaciones. En ella se construye una entidad estatal que abarca al conjunto (conocida como Federal, Central o Estado nacional) y otras sobre diferentes recortes territoriales (nominadas como Provincias o Estados o Estado regional). Entre ambas existe un equilibrio cambiante fruto del marco institucional propio de cada país y de la historia que se construye día a día.

Si la comparamos con la organización centralizada (es decir, con el Estado unitario), la república federal se distingue por proteger las facultades provinciales a través de los siguientes elementos:

- Rango constitucional a sus principales prerrogativas y derechos, lo que implica autonomía política, administrativa y financiera. Las provincias dictan su propia constitución y sus autoridades no pueden ser enjuiciadas, sin pasar por la instancia provincial, por juzgados federales.
- Garantías de no transformar el equilibrio político territorial del país –nuevos límites entre provincias, nuevas provincias, etc.– sin el consentimiento de todos los Estados miembro.
- Existencia de una cámara territorial (Senadores) en donde están representadas las provincias. Esto es, una parte del Poder Legislativo Nacional, está en manos del Estado regional.

Por otra parte, si comparamos la organización confederal con la federal, encontramos las siguientes notas distintivas:

- La confederación tiene autoridad sobre los Estados y no sobre los habitantes de los mismos. En las federaciones, el Estado central tiene facultades con respecto a ambos.
- La Confederación tiene potestades sobre temas determinados, específicamente detallados en el acuerdo constituyente.

2. Este tema también es abordado en la primera sección del capítulo 5, desde la perspectiva del federalismo como estructurador de un Estado multinivel.

El Estado federal tiene competencia sobre todos los asuntos que afectan al ámbito nacional, como así también se adjudica la exclusividad de la representación internacional.

- Las confederaciones se basan en un pacto y por lo tanto conservan cierto carácter consensual, lo que habilita a los miembros a desobedecer y aún rescindir el pacto confederal. El Estado federal descansa en una Constitución, norma obligatoria y fundante que es irrevocable por las partes, y que es susceptible de ser aplicada a las personas o a los Estados miembro aun mediante el uso de la fuerza.
- Como consecuencia de lo anterior, la confederación extrae su legitimidad del consentimiento de los Estados que la integran y no existe en ella un pueblo o ciudadanía común. La conformación del Estado federal, da lugar a la conformación del pueblo (en nuestro caso, el pueblo argentino) como fuente de legitimación y ratificación de sus decisiones.

La gran mayoría de los países son unitarios. Citamos algunos, al azar: Francia, Argelia, Uruguay, Chile. Aunque casi todos ellos tienen arreglos institucionales de cuño federal para preservar la autonomía de las descentralizaciones territoriales, no llegan a ser considerados federaciones ya que les falta alguno de sus atributos principales (por ejemplo: la cámara territorial).

Unos veinte países en el mundo –de acuerdo a la definición que se adopte– son catalogados como Repúblicas Federales. Entre otras, las de India, Rusia, Nigeria, Alemania. En América, las de Argentina, Brasil, México, Venezuela, Estados Unidos y Canadá.

La organización confederal no tiene referentes arquetípicos en la realidad contemporánea. Podría pensarse en la Unión Europea como forma institucional vigente más cercana a este tipo de estructuración institucional.

3.1.2. Federación y cuestión regional

A lo largo de la historia, la articulación entre la cuestión territorial y la institucionalidad federal tuvo caracteres cambiantes, al calor de la evolución estatal (véase la sección 5 del capítulo 1) y de las notorias

asimetrías que recorren, de larga data, nuestro territorio (véase la sección 4 de este capítulo).

La articulación de estos dos temas constituye un complejo en donde se mezclan –de una forma que a primera vista puede parecer inorgánica– la estructura fiscal, el poder relativo de las provincias como Estado y la viabilidad de actores regionales.

En síntesis, detrás del conjunto regional/federal operan elementos más básicos de la cuestión político-territorial, que tienen, desde por lo menos fines del siglo XIX, tres líneas principales de acción:

- 1) Una serie de actividades que implican la gestión directa del Estado nacional en el territorio y que tienen particular incidencia en la vida de las provincias.
- 2) Una serie de subsidios y regulaciones que hacen viables emprendimientos económicos. Históricamente, estos sistemas permitieron el surgimiento y despliegue de las llamadas “economías regionales”.
- 3) Giros financieros del Estado central a las provincias. A partir de 1930, la coparticipación federal fue una de las vías cruciales para hacer efectiva esta línea de acción.

En el primer caso, estamos hablando de la tarea llevada adelante por el gobierno federal a través de su propia administración pública, lo que permitió garantizar en todo el país una cierta cantidad y calidad de servicios como así también un “piso” de demanda agregada, empleo e inversiones.

Existen muchos ejemplos al respecto. Por ejemplo, bajo el amparo de la llamada Ley Láinez (N° 4874) se construyeron escuelas nacionales en todo el país. La Nación tuvo a su cargo la gestión de la infraestructura (ferroviaria, vial y portuaria; de transmisión y generación de electricidad; embalse de agua para riego e hidroelectricidad; etc.); la gestión de las empresas de servicios públicos (agua potable, electricidad, correos, marina mercante y fluvial, etc.); el subsistema público de salud; etc. En la actualidad, el Estado central tiene importantes tareas en el ámbito de la regulación y promoción laboral, la gestión financiera (a través del Banco Nación), la regulación de los medios de comunicación (AFSCA), etc.

Párrafo aparte merecen las políticas públicas dirigidas al poblamiento. En este renglón, tuvo un impacto notorio la extendida malla

de guarniciones de las Fuerzas Armadas, Gendarmería y Prefectura Naval instaladas en esas regiones, como así también la constitución por parte del Estado de polos productivos, tales como los que conformaban YCF, Gas del Estado, YPF, Altos Hornos Zapla, Hipasam S.A. (Sierra Grande), etc. Es para destacar que la presencia nacional implicaba una estrategia de desarrollo urbano y regional que excedía, en mucho, lo que una empresa privada estaba obligada a realizar si su objetivo hubiera sido el de obtención de la máxima tasa de ganancia posible.

La segunda línea de accionar estatal que citamos está relacionada con el despliegue de las llamadas “economías regionales”, emprendimientos agroindustriales orientados hacia el mercado interno. Sus ejemplos más emblemáticos fueron los de la producción de azúcar y tabaco (Tucumán, Salta y Jujuy), vitivinicultura (Mendoza y San Juan), algodón (Chaco y Formosa), yerba mate y té (Corrientes y Misiones), frutas de pepita (Río Negro), etc. Hoy vemos resurgir, bajo características distintas, importantes políticas de fomento y promoción productiva a lo largo y ancho del país.

Las primeras economías regionales surgieron hacia fines del siglo XIX, como parte del pacto territorial de gobernabilidad que permitió consolidar la organización nacional. Estas economías surgieron a partir de políticas concretas de la Administración federal (protección aduanera, subsidios, construcción de ferrocarriles por parte del Estado, etc.) y solo pueden entenderse en el marco de acuerdos políticos que fortalecían la convergencia y la vinculación de actores de diferentes regiones de la periferia con los hegemónicos actores de la pampa húmeda y del exterior. Esta red de subsidios y regulaciones eran el contrapeso a políticas económicas que tenían como sujeto central a la pampa húmeda.

Luego de alrededor de un siglo de vigencia, las políticas de ajuste estructural hicieron que estas dos líneas de accionar estatal se minimizaran hacia mediados de los años noventa. Con su decadencia, fue cada vez más importante el tercer mecanismo de operación territorial: el sistema de federalismo fiscal. Nos referimos, claro está, a la peculiar estructura de transferencias entre la Nación y las provincias, en general, y a la coparticipación federal de impuestos, en particular.

Entiéndase bien, esta línea de acción estatal fue, desde siempre, un elemento significativo de la ecuación fiscal, del equilibrio territorial y

de la gobernabilidad del país. Pero a partir de la desaparición de las otras dos redes, fue adquiriendo un carácter central a medida que se fueron sustituyendo.

A partir del cambio de gobierno en el año 2003, y con características diferentes a las que tuvo a lo largo del siglo XX, nos asomamos a la reconstrucción tanto del gasto nacional en provincias como a los sistemas de fomento productivo en las regiones.

El enfoque federal/regional es muy importante para analizar aparentes paradojas de la institucionalidad argentina; por ejemplo, la benevolencia con que los actores provinciales aceptaron los procesos de centralización durante buena parte del siglo XX, ya que eran políticas nacionales las que permitían su desarrollo como “economías regionales”.

Igualmente, el rechazo provincial a muchas de las descentralizaciones administrativas ocurridas en los años setenta y noventa. Se volverá sobre el tema en la tercera sección del capítulo 5.

3.1.3. *El estatus de los Estados provinciales*

En general, más allá de la descripción histórica o del derecho constitucional, el estatus que alcanzan las unidades provinciales no ha estado en el centro del debate de la teoría o la filosofía política. Tal vez, esto se deba al carácter eminentemente cambiante y específico que adquiere en cada país la organización federal.

En todo caso, sería importante avanzar en una construcción conceptual que dé consistencia a los interrogantes básicos relativos a los principales atributos de las provincias:³ ¿Qué tipo de estatalidad se les puede adjudicar? ¿Cuál es la noción de soberanía que las sustenta? ¿Qué aporte realizan a la formación de la ciudadanía? ¿De qué forma la doble estatalidad se traduce en la gestión concreta de instrumentos de legalidad y legitimación? ¿Qué papel juegan en la acumulación de capital y en la reproducción de las fuerzas productivas?

En nuestro país, el sino vidrioso de la condición de Estado de las provincias se superpone con la polémica que recorre el propio surgimiento de la organización federal. La preexistencia o no de las provincias –en realidad, de las catorce jurisdicciones que signaron el tratado

de San Nicolás en 1853– con respecto a la Nación ha generado un arduo debate entre politólogos, teóricos del derecho y miembros de diferentes corrientes historiográficas. En los extremos se describen dos escenarios contrapuestos: en un caso, las provincias, dando vida a una nueva unidad política; en otro, recibiendo de una entidad “superior” –de alguna forma continuadora del virreinato del Río de la Plata– las potestades de autonomía.

No es difícil deducir las implicancias políticas y administrativas que tiene partir de uno u otro enfoque. No son ajenas a estas indefiniciones la condición transicional de nuestra actual etapa federal, en donde la articulación Nación-Provincias es generadora de continuas fricciones y tensiones al momento del despliegue de sus respectivas funciones y potestades (véase el capítulo 5).

Planteados los ejes de una discusión que excede los límites del presente trabajo, nos conformaremos con afirmar que las provincias se constituyen en un ámbito subnacional de Estado, con amplios márgenes de autonomía política y administrativa.

3.2. **El proceso histórico**

A su llegada a América, los españoles fundaron ciudades en aquellos lugares en donde encontraron agrupamientos más densos y desarrollados de población aborigen. Esta población, al utilizarse como mano de obra semiesclava bajo el régimen de las encomiendas fue, junto con los metales preciosos, el principal factor de riqueza del mundo colonial. De esta forma, los principales asentamientos de pueblos originarios dieron lugar a las ciudades que se convertirían en las históricas catorce provincias que fueron el núcleo organizador de la República Argentina.

En los doscientos cincuenta años de vigencia del orden colonial se generaron diferentes instituciones territoriales que establecieron marcas indelebles en la cultura, la economía y la política regional. Durante casi todo este período, la mayor parte del territorio de lo que sería nuestro país estuvo bajo la órbita del virreinato del Perú, situación que dejó profundas huellas, sobre todo en la región que se conoce como Noroeste argentino (NOA). Por su parte, en el Noreste argentino (NEA) y la pampa húmeda, esta influencia fue más tenue, tanto así como en la región de Cuyo, que dependía de la Capitanía General de Chile.

3. Un primer intento en este sentido fue desarrollado en Cao y Favaro (2005).

En el último cuarto del siglo XVIII fue creado el virreinato del Río de la Plata, integrando en la misma unidad político-administrativa a actores que solo treinta años después iniciarían la epopeya independentista. El virreinato organizó su territorio en intendencias, de las que citaremos aquellas que se inscriben dentro de lo que sería la República Argentina: Buenos Aires, Córdoba del Tucumán y Salta del Tucumán.

La desestructuración del orden colonial en mayo de 1810, en un escenario caracterizado por el creciente peso de los elementos criollos, fortaleció las tendencias autonómicas en todas las ciudades del virreinato del Río de la Plata.

Esto se hizo patente en febrero de 1811, cuando la Junta Grande intentó convalidar a Buenos Aires, Córdoba y Salta como capitales de las intendencias virreinales, haciendo depender de ellas al resto de las ciudades. La protesta de casi todos los cabildos de ciudades —encabezados por los de Jujuy, Tucumán, Tarija y Mendoza— dejó sin efecto la reglamentación y generó una situación ambigua.

Entre 1813 y 1814 el Directorio logró restablecer algún orden en este aspecto al reorganizar una serie de jurisdicciones que ya empezaban a llamarse provincias. De esta forma, confirmó la existencia de la provincia de Buenos Aires (que involucraba las actuales jurisdicciones de Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes y Entre Ríos), creó las provincias de Cuyo (abarcaba las actuales provincias de San Luis, Mendoza y San Juan) y de Tucumán (comprendía las actuales Catamarca, Tucumán y Santiago del Estero), separándolas respectivamente de la provincias de Córdoba (que se mantuvo unida a La Rioja) y de Salta (unida a Jujuy y, de manera discontinua, a diferentes ciudades del Alto Perú, hoy Bolivia). Por esa época, la provincia oriental del Uruguay y el Paraguay tenían un estatus impreciso, ya inmersas en el proceso que las llevaría a conformar unidades nacionales diferenciadas de lo que luego sería la República Argentina.

El período de inestabilidad política —y, por momentos, casi disolución de la autoridad central— ocurrido entre 1818 y 1821, allanó el camino para que diferentes ciudades proclamaran su autonomía, disgregando el débil orden de las provincias directoriales. Después de tal período, solo quedaba por organizarse la provincia de Jujuy —separada de Salta en el año 1834— para concluir la lista de las catorce provincias que constituirían nuestra organización federal por más de un siglo: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La

Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

En 1880 la Ciudad de Buenos Aires fue separada de la provincia homónima, que construyó su nueva capital en La Plata.

Los espacios situados fuera del área poblada por los colonizadores recibieron distinto tratamiento a lo largo de la historia. La ley N° 28 de 1862, una de las primeras referidas a la cuestión, estableció que las tierras que se encontraban por fuera de los límites provinciales eran “territorios nacionales” que debían ser administrados por el gobierno central. En 1884, tras arduos debates y diferentes vicisitudes, la ley N° 1.532, constituyó y delimitó los territorios nacionales de Misiones, Formosa, Chaco, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Tras resolverse el problema limítrofe con Chile en la Puna, en el año 1900 se creó otra gobernación territorial, la de Los Andes, que comprendía los departamentos de Susques, Pastos Grandes, Antofagasta de la Sierra y San Antonio de Los Cobres. En esta última, se encontraba la capital territorial del mismo nombre. Disuelta en 1943, su territorio se distribuyó entre las provincias de Jujuy, Salta y Catamarca.

En el año 1944 se creó la Zona Militar o Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia, con capital en la ciudad homónima. Para conformar esta zona les fueron segregados a los entonces territorios nacionales de Chubut y Santa Cruz los departamentos de Sarmiento, Camarones, Pico Salamanca, Pico Truncado, Comodoro Rivadavia, Puerto Deseado, Las Heras, Lago Buenos Aires, Huemules, Alto Río Mayo, Río Mayo, Alto Río Senguer. La disolución de la gobernación ocurrió en junio de 1955, cuando el Congreso decidió la provincialización de distintos territorios nacionales, pero desconoce la Gobernación Militar, adjudicando sus territorios a Santa Cruz y Chubut.

En 1951, los territorios nacionales de La Pampa y de Chaco se convirtieron en provincias; dos años más tarde se transformó en provincia la gobernación de Misiones y, en 1955, las de Formosa, Neuquén, Río Negro y Chubut. En 1958 ocurrió lo propio con Santa Cruz y, en 1990, el Congreso Nacional sancionó la ley N° 23.775, por la cual se creó la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. En la actualidad no quedan territorios nacionales.

Finalmente, tras la reforma constitucional de 1994, le fue concedida a la Ciudad de Buenos Aires un estatus jurídico particular que le

asigna casi todas las potestades provinciales a la vez que mantiene a su cargo muchas de las funciones que son propias de los municipios, sin por ello dejar de ser ciudad capital del país y sede del gobierno federal (art. 129 de la Constitución Nacional y ley N° 24.588, conocida como Ley Cafiero). Entre 1996 y 1997 la ciudad concluyó el ciclo de construcción de sus instituciones básicas al promulgar una Constitución de la ciudad, elegir su jefe de Gobierno y transformar el histórico Concejo Deliberante en la Legislatura de la Ciudad Autónoma.

Como consecuencia del proceso descrito, en la actualidad la federación comprende veintitrés provincias y una ciudad autónoma.

3.3. El marco constitucional

3.3.1. Las provincias en la Constitución Nacional

Como en todo país federal, el marco constitucional tiene como objetivo prioritario establecer un equilibrio virtuoso entre las atribuciones y el poder político y administrativo de la Nación y las provincias. Con relación a este tema, el artículo 122 de la Constitución Nacional establece que las provincias eligen sus propias autoridades y se rigen por las normas que se dan a sí mismas, elementos que constituyen la base de su autonomía. Esta cualidad provincial quedó definitivamente afirmada en la reforma constitucional de 1860, al suprimirse la aprobación de las Constituciones por el Congreso Nacional y al derogarse el sometimiento de los gobernadores provinciales al juzgamiento de las autoridades nacionales.

Un elemento crucial del equilibrio entre la Nación y las provincias está dado por la participación institucionalizada de las últimas en el gobierno federal. Esta participación se hace efectiva a través del Senado de la Nación (art. 44). Los senadores son representantes de las autonomías provinciales y expresan en la Cámara la voluntad de estas.

Las potestades, la composición y la forma de elección de este cuerpo legislativo se establecen en un capítulo ad hoc de la Constitución. Originalmente, en la Constitución de 1853, el Senado tenía dos representantes por cada provincia, y cada una de ellas elegía la forma en que eran electos. Bajo esta potestad, la mayoría de las jurisdicciones elegía a los senadores en los parlamentos provinciales. La reforma de

1994 elevó a tres ese número⁴ y estableció la elección directa. La mayoría de los análisis consideran que estos cambios han generado una mengua en la capacidad de la Cámara Alta de representar los intereses provinciales.

Para las administraciones provinciales es central el artículo 121, que reserva para las provincias todo el poder que no hubieran delegado a la Nación; se establece así una suerte de subsidiariedad, reforzando el carácter de poder constituyente originario que, según algunos tratadistas, se les asigna en el preámbulo. Esto se reafirma con la determinación del dominio provincial originario de los recursos naturales existentes en sus territorios (art. 124). Respecto de la organización provincial, el artículo 5° establece que el gobierno de cada provincia debe ser representativo y republicano, y determina que las Constituciones provinciales deben organizar un poder judicial independiente y un régimen municipal.

En lo que refiere a las potestades nacionales en la perspectiva del poder político provincial, se establece que la carta provincial debe tomar como marco a la Constitución Nacional (art. 5°) y debe contener los derechos, principios y garantías establecidos en la misma. En consecuencia, el gobierno central puede intervenir en las provincias⁵ y la Corte Suprema de Justicia —una instancia nacional— tiene la potestad de laudar en litigios entre la Nación y las provincias así como interprovinciales (art. 116).

En cuanto a las potestades provinciales, el artículo 125 menciona: celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común; promover la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables; colonizar las tierras de propiedad provincial, fomentar la introducción y el establecimiento de nuevas industrias, entre otras. Estas acciones se plantean dentro de un marco general de promoción del progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

4. Corresponden "dos por quien obtenga mayor cantidad de votos y el restante al partido político que le siga en número de votos".

5. Si bien el artículo 6° establece condiciones excepcionales para la intervención federal, muchos tratadistas la consideran contraria al espíritu federal. La mayoría de los países con esta forma de gobierno no tiene instituto homologable a la intervención federal.

Los gobernadores, además de tener a su cargo a las administraciones provinciales, son agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la jurisdicción nacional (art. 128).

La Constitución de 1994 establece la posibilidad de crear regiones para el desarrollo económico y social, con la potestad de celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior del gobierno central y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o el crédito público de la Nación (art. 124).

La redacción ambigua de este instituto tuvo su origen en el bloqueo al intento de establecer una vía para reducir la cantidad de Estados miembro de la federación (por el mecanismo de agrupar las que en ese momento se llamaron “provincias inviables”). Al amparo del texto finalmente aprobado hubo diferentes intentos de organizar espacios de regionalización perfilados hacia la planificación regional, desarrollo productivo y/o unificación de pautas normativas; todos ellos, al momento de escribir estas líneas, tienden a languidecer.

3.3.2. *Las Constituciones provinciales*

Como es norma en toda federación, las Constituciones provinciales no pueden contravenir los preceptos establecidos en la Constitución Nacional. En este documento, adicionalmente, se establece que todas las provincias deben establecer la forma republicana y representativa de gobierno, organizar el régimen municipal y establecer las pautas de funcionamiento de la educación primaria.

La estructura básica de las Constituciones provinciales replica, a grandes rasgos, un esquema que enumera los derechos y garantías básicos —que pueden estar divididos en individuales, sociales, gremiales y/o políticos— para seguir con la organización de los tres poderes republicanos.

Asimismo, muchas de las Constituciones regulan el régimen electoral, el juicio político, la sanción de las leyes, la organización de la salud y la educación, algunos elementos de la administración pública, y la organización de organismos de control denominados mayoritariamente tribunales de cuentas. Crecientemente se observa la adopción de las llamadas figuras *extra-poderes*, como el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, o los consejos económicos y sociales.

Más allá de estos rasgos comunes, las Constituciones provinciales contienen prescripciones particulares y formatos diferentes, muchos de ellos resultantes de las tendencias prevalecientes al momento de su reforma.⁶ Así, las Constituciones reformadas durante los años sesenta suelen incluir capítulos dedicados a la gestión de las empresas o bancos provinciales, como Mendoza, que reglamenta el funcionamiento del banco provincial; las reformadas a partir de los años ochenta contienen capítulos dedicados a la preservación del orden constitucional y defensa de los derechos humanos, lo que sucede en las de Chaco, San Juan y Río Negro; en las reformadas en los años noventa se consagran nuevos derechos, como los relacionados con la condición de consumidor de bienes y servicios, en la provincia de Córdoba, o los derechos al acceso de los beneficios de la ciencia y la tecnología, en las provincias de Tierra del Fuego, San Luis y Formosa.⁷

También las Constituciones reflejan particularidades regionales o provinciales: la de Mendoza tiene una sección dedicada a la regulación del regadío e irrigación de las tierras provinciales; las de Río Negro o Chubut contienen disposiciones que reconocen los derechos de las poblaciones aborígenes; las de Misiones, Santiago del Estero y Formosa abordan la conservación y explotación racional del bosque nativo, y las de Chaco, Misiones y Formosa, el fomento de las cooperativas.

Varias provincias incluyen en su Constitución reclamos o afirmaciones sobre derechos territoriales, por ejemplo la de Río Negro que reivindica “los territorios afectados por la errónea traza del meridiano 10° oeste de Buenos Aires, el paralelo 42° de latitud sur, el dominio sobre el lago Nahuel Huapi, isla Victoria e islas sobre los cursos de los ríos Colorado, Neuquén y Limay”, o la de Santiago del Estero que reivindica “derechos inalienables que, por razones jurídicas, geográficas e históricas le corresponden sobre las aguas del río Bermejo”. Sorprendentemente, y más allá de su denominación y una referencia

6. De más está decir que los procesos de reforma son complejos, impregnados de contenido político y lucha partidaria. Esta situación se hace aún más crítica en los casos en que la reforma prevé cambios en la forma en que se distribuye el poder en el Estado: cláusulas de reelección, distribución de circunscripciones, forma de elección y/o número de representantes en la legislatura provincial, etc.

7. Cabe destacar que no quedan vigentes Constituciones provinciales del siglo XIX.

genérica a los límites provinciales en el artículo 2º, la Constitución de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur no hace mención a la usurpación por la fuerza por parte del Reino Unido de la Gran Bretaña de las Malvinas y demás islas del Sur.

Son llamativas las inclusiones de elementos que no suelen frecuentar los textos constitucionales de otros países: por ejemplo, Misiones, incluye a modo de antecedente histórico, el “Reglamento Provisional” dictado por el general Manuel Belgrano el 30 de diciembre de 1810; la Constitución de Santiago del Estero establece que los símbolos provinciales son la bandera, el escudo, la escarapela y, como himno cultural, la chacarera “Añoranzas”.

3.4. Heterogeneidad y desigualdad provincial

Cualquier visión que se haga de las provincias no puede pasar por alto el nivel de heterogeneidad y desigualdad que las recorre en sus distintas dimensiones. Estos rasgos son el resultado de un patrón de ocupación territorial que ya tenía plena vigencia en el último tramo del siglo XIX.⁸

Tales asimetrías tienen su origen en los llamados “procesos de organización nacional” ocurridos en la última etapa del siglo XIX. Una de las consecuencias de ellos fue que el emprendimiento agroexportador de base pampeana ocupó el centro de la dinámica nacional, generándose una brecha con el resto de los territorios que nunca pudo cerrarse.

Un indicador de la importancia de la asimetría regional está dado por las diferencias que se observan en el Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita:⁹ la razón entre las jurisdicciones donde este indicador adquiere el mayor y menor registro es notoriamente superior en nuestro país que en el resto de los países federales de América. Similar

8. Véase al respecto Cao y Vaca (2006).

9. Es claro que el PBG –Producto Bruto Geográfico, tal la denominación del producto provincial– per cápita solo refleja una dimensión, bastante parcial por cierto, de la asimetría regional. Reconociendo las limitaciones de este indicador para medir desequilibrios regionales, tanto por su lógica interna como por la exactitud de su medición, no puede obviarse que este registro indica, al menos, la relevancia de esta situación. En Cao (2003: 96 y ss.) se han analizado varias decenas de indicadores sociales, económicos, culturales, políticos, etc., reiterándose en cada uno de ellos la pauta de asimetría regional observada en el caso del PBG.

situación se observa si se hace el mismo ejercicio sobre el número de habitantes de cada provincia (cuadro 1).

Cuadro 1

Razón entre las jurisdicciones con mayor y menor población y producto per cápita. Años 2000-2001

País	Relación producto			Relación población		
	Provincias		Razón	Provincias		Razón
Argentina (1)	Formosa	Cdad. Bs. As. (DF)	12,6	Santa Cruz	Pcia. Bs. As.	136,8
Brasil (3)	Maranhão	Brasília (DF)	8,9	Roraima	São Paulo	114,0
México (2)	Chiapas	México (DF)	6,1	B. California Sur	México (DF)	20,3
Venezuela (4) (*)	s/d	s/d	s/d	Amazonas	Caracas (DF)	26,1
EE.UU. (5)	Mississippi	Columbia	2,0	Wyoming	California	68,6
Canadá (6) (*)	Prince E. Island	Alberta	1,8	Prince E. Island	Ontario	84,6

Fuentes: (1) Censo 2001 y ProvInfo (2005).

(2) Censo 2000 y Sistemas de Cuentas Nacionales de México.

(3) Censo 2000 y IBGE, Coordinación de Cuentas Nacionales.

(4) Censo 2001.

(5) Censo 2000 y Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce.

(6) Censo 2001 y Statistics Canada.

(*) No se consideraron territorios.

Existe una importante cantidad de trabajos que han conceptualizado el tema; estos, con pocas diferencias entre sí, agrupan a las veintitrés provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en tres grandes áreas (gráfico 1):

- Provincias del Área Central: posicionadas sobre el centro-este del país (provincias pampeanas), se caracterizan por su abrumador peso relativo en términos de producto y población, y por ser el área en donde las relaciones sociales modernas encuentran su mayor nivel de expansión.
- Provincias del Área Periférica: comprende a las provincias de la franja norte del país y del centro-oeste (NOA, NEA y Cuyo) que se caracterizan por tener el menor nivel de ingreso

per cápita y los mayores índices de deterioro social. Suele distinguirse una periferia “próspera” de una periferia “rezagada”, diferenciación cuyo origen se encuentra ligado al desarrollo de las llamadas economías regionales.

- Provincias del Área Despoblada: posicionadas en el sur del país (Patagonia) su incorporación efectiva al territorio nacional ocurrió recién a fines del siglo XIX. Se caracterizan por su baja densidad poblacional y un patrón de inversión y gasto público muy alto, remanente de políticas de ocupación y poblamiento vigentes hasta pocas décadas atrás.

Con respecto a las clasificaciones de las provincias, cabe mencionar que en las tres áreas mencionadas se observan registros demográficos y de desarrollo socioeconómico ostensiblemente diferentes. Cabe resaltar que un estudio (Cao, Rubins y Vaca, 2003) pasó revista a más de veinte clasificaciones de provincias, las que no presentan resultados particularmente diferenciados entre sí, ni con la utilizada en este libro. Suplementariamente, varios trabajos de dinámica regional han probado que, al menos para los últimos cincuenta años, se mantuvieron o se incrementaron las diferencias en el desarrollo relativo de las tres áreas.

3.5. El Poder Ejecutivo Provincial

El Poder Ejecutivo de cada provincia está a cargo de un órgano unipersonal de elección popular directa, denominado “gobernador”.¹⁰ Desde el punto de vista administrativo sus atribuciones son similares a las del presidente de la República, y de igual manera, replican a escala provincial el presidencialismo de nuestra Constitución.

Los gobernadores, mientras ejercen el cargo, no pueden ser enjuiciados; si cometieran un delito –sea este federal o provincial– para ser juzgados deben ser previamente destituidos de su cargo mediante juicio político llevado adelante por la legislatura provincial.

En las elecciones provinciales se elige una fórmula compuesta por gobernador y vicegobernador. Este último tiene a su cargo dos responsabilidades básicas: reemplazar al gobernador temporalmente en caso

10. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “Jefe de Gobierno”.

de viaje o enfermedad y definitivamente en caso de renuncia, muerte, incapacidad, juicio político o destitución, y presidir la legislatura provincial.¹¹ Accesoriamente, y más allá de que no pertenece formalmente al Ejecutivo provincial, el vicegobernador suele participar de las reuniones de gabinete por tratarse de un referente importante del gobierno y la política regional.¹²

La administración pública depende del Poder Ejecutivo. Su conducción se realiza a través de un gabinete, conformado por el gobernador, los ministros y los secretarios de rango ministerial. Este gabinete, que en buena medida replica en el nivel regional los cargos nacionales, es en los hechos el equipo de trabajo técnico-político que está a cargo de la administración provincial.

3.6. Las estructuras de las administraciones públicas provinciales

3.6.1. La estructura organizacional tipo

Los sectores públicos provinciales presentan estructuras organizacionales relativamente similares que remiten a una organización funcional dirigida a cumplir los objetivos arquetípicos de las administraciones públicas.

En ellos pueden identificarse básicamente las siguientes áreas:

- a) gestión de funciones primarias del Estado, como educación, salud, seguridad, obra pública y desarrollo social;
- b) gestión de las finanzas públicas;
- c) fomento del desarrollo económico, y
- d) operación sobre la esfera política provincial.

11. En los casos en que el Poder Legislativo es bicameral, el vicegobernador preside una de las cámaras. En el caso de Misiones, el vicegobernador no preside el Poder Legislativo y tiene funciones en el Ejecutivo (art. 119 de la Constitución provincial).

12. La Constitución de Tierra del Fuego autoriza expresamente al vicegobernador a participar de las reuniones de gabinete (art. 127).

Gráfico 1

Clasificación de provincias argentinas en áreas



Nota: (1) El nombre completo es Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas de Atlántico Sur. Esta jurisdicción accedió al estatus de provincia en 1991.

Estas funciones tienen como contrapartida uno o más ministerios, secretarías de rango ministerial u organismos descentralizados.

A lo largo del tiempo, si bien este esquema se ha mantenido, pueden observarse cambios inducidos por las transformaciones ocurridas en el escenario nacional. Por ejemplo, el área de obras públicas durante los años ochenta tenía rango ministerial, mientras que en los noventa, en pleno auge del ajuste estructural, en la mayoría de las provincias adquirió el estatus de secretaría del Ministerio de Economía, al igual que en la APN. Finalmente, con la caída de la convertibilidad y la mayor disponibilidad de fondos para esta función, muchas provincias restablecieron el carácter ministerial del área. Algo parecido ocurrió con los ministerios de producción o economía: mientras las políticas centrales de los Estados provinciales se dirigían a la contención del gasto y la ideología preponderante consideraba que era el mercado quien mejor asignaba recursos, las áreas de fomento económico eran un apéndice menor de ministerios que tenían el grueso de sus funciones dirigidas hacia la esfera hacendaria. Cuando estas dos condiciones variaron, tanto por la existencia de crecientes recursos fiscales como por el cambio de tendencia hacia una mayor participación del Estado en las economías regionales, casi todas las provincias generaron estructuras ministeriales de producción o economía.

Dentro de este modelo básico, se observan variaciones de acuerdo con factores regionales o históricos propios de cada jurisdicción. Así, las provincias petroleras o mineras suelen tener una jurisdicción dedicada al tema; las provincias del NOA y Cuyo cuentan con organizaciones muy importantes dirigidas a la gestión de los recursos hídricos; y las provincias que reciben flujos turísticos relevantes tienen una secretaría de rango ministerial destinada a promover y regular la actividad.

También hay casos de legitimación de políticas que son consideradas estratégicas por la provincia. Al respecto, Córdoba tiene una secretaría de rango ministerial dedicada a fomentar el desarrollo de la región Centro; Jujuy ha estructurado una Secretaría de Lucha contra la Drogadicción y el Narcotráfico en virtud de su ubicación geográfica crítica; y Misiones, con fuerte presencia de cooperativas en el agro, tiene una Secretaría de Acción Cooperativa.

Pero no solo influyen sobre la estructura de base los factores administrativos. También existen otras razones, por ejemplo, de coyuntura o de estructuración de la vida política provincial. Por regla general, un

organigrama con pocos elementos es indicador de gran concentración de poder político en el partido gobernante; un organigrama expandido, por su parte, puede obedecer a la necesidad de incorporar líneas internas, actores sociales o económicos o incluso figuras al gobierno. Existe una ley no escrita que sostiene que los miembros del gabinete provincial son potencialmente candidatos a legisladores provinciales o nacionales, lo que hace que muchas reformas organizacionales tengan como eje dirimir internas políticas preelectorales más que optimizar algún elemento organizacional.

También suele ocurrir que los cambios de mucho impacto mediático en el nivel nacional produzcan verdaderas “modas” que se reflejan en cambios en cadena en todas las provincias. Son ejemplos de ello la proliferación de las secretarías de la función pública en los años noventa, las de derechos humanos a partir de 2003, las de ciencia y tecnología en los últimos tiempo, etcétera.

3.6.2. Breve descripción de las principales unidades de la Administración Pública provincial

Las distintas unidades de la Administración Pública provincial (APP) presentan características peculiares. Siguiendo los cuatro tipos destacados se describirán, muy brevemente, las características principales de algunos casos seleccionados.

3.6.2.1. Los grandes sistemas: Educación, Salud, Seguridad, Obras Públicas y Desarrollo Social

La asunción de las funciones de salud, educación, seguridad, obras públicas y desarrollo social requieren de unidades organizativas de gran complejidad, instaladas en una amplia extensión geográfica. Se trata de burocracias bastante consolidadas –con excepción de desarrollo social– que consumen el grueso del gasto público e involucran a la gran mayoría del personal provincial (cuadro 2). Puede decirse que en el análisis global de los tres niveles de gobierno, la gestión de estos sistemas comprende, en términos organizacionales, el núcleo duro de la Administración Pública Argentina como un todo.

Entre las provincias se observan algunas diferencias en el peso proporcional de cada una de estas áreas, que la mayoría de las veces se ori-

ginan en una forma diferente de contabilizar partidas. Por ejemplo, en algunas jurisdicciones, el gasto salarial del personal administrativo de los subsistemas de educación, salud y seguridad es contabilizado como parte de cada uno de los subsistemas, en tanto en otras es asignado al rubro “administración gubernamental”.

Más allá de lo dicho, también existen situaciones estructuralmente diferentes. Por ejemplo, el alto gasto en obra pública de las provincias que deben sostener extendidos sistemas de riego, o la situación de la red de hospitales de la ciudad de Buenos Aires que se constituye en el centro de referencia y derivación para el resto de los efectores del país.

Cuadro 2

Presupuesto por finalidades escogidas, año 2009.
Consolidado 24 jurisdicciones, en miles de pesos corrientes y porcentajes (%).
AC, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales

Concepto	En miles de pesos	Porcentajes (%)
Educación y Cultura y Ciencia y Técnica	58.264.480,21	32,57
Salud	20.034.335,84	11,20
Servicios de seguridad	14.795.318,42	8,27
Seguridad social	4.671.069,69	2,61
Administración gubernamental	42.800.504,04	23,93
Obras públicas (*)	11.489.981,55	6,42
Desarrollo social (**)	8.776.493,41	4,91
Servicios económicos	14.759.833,63	8,25
Deuda pública	3.290.206,82	1,84
Total	178.882.223,61	100,0

Fuente: Base de datos CIAP, sobre la base de información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias.

(*) Incluye otros servicios urbanos, vivienda y agua potable y alcantarillado.

(**) Incluye trabajo y promoción y asistencia social.

Se realizará a continuación un breve análisis de cada uno de los sistemas citados.

3.2.6.1.1. El sistema educativo

El sistema educativo ocupa un lugar central en la gestión de las administraciones provinciales, y es la función de mayor incidencia relativa en términos de gasto y personal. La actividad estatal en este sector está dirigida a brindar la oferta educativa pública y realizar la regulación y seguimiento de la oferta privada, con excepción del nivel universitario. La mayoría de las provincias tienen un Ministerio de Educación,¹³ que suele agrupar, además de las tareas propias del sistema educativo, las funciones de gestión de la cultura y del desarrollo científico y tecnológico; por ejemplo, Chaco cuenta con un Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

En el área educativa, estos ministerios suelen tener una estructura que divide la tarea en direcciones aplicadas a gestionar cada uno de los niveles: inicial, primaria, media y técnica (hasta hace poco –en las provincias que habían puesto en funcionamiento la Ley Federal de Educación de 1993– EGB1, EGB2, EGB3 y Polimodal), terciario no universitario y de educación especial. A este modelo básico, algunas provincias le agregan direcciones ocupadas de administrar y regular la educación artística, la no formal y la privada. Cabe acotar que, además de las tareas educativas y en forma paralela a los procesos de empobrecimiento de grandes capas de la población, desde este sistema se cumple una función decisiva en la distribución de alimentos, vestimenta y otras políticas sociales.

Desde hace ya mucho tiempo que el sistema educativo está siendo sometido a profundos cambios. En los años sesenta y setenta comenzaron las transferencias de escuelas y colegios de la órbita nacional a las provincias, ciclo que concluyó hacia principios de los años noventa, cuando prácticamente no quedaron establecimientos bajo la égida nacional. Estos traspasos implicaron un incremento sustantivo de la matrícula y los establecimientos a gestionar por las provincias y no siempre se hicieron con la preparación, planificación y financiamiento necesarios.

13. Ciertas jurisdicciones tienen consejos de Educación, algunos de rango constitucional, que permiten una conducción colegiada del sistema, en los cuales está institucionalizada la participación de los docentes. En algunos casos conviven los ministerios con los consejos; en otras, directamente los reemplaza.

Hacia el año 1993 se aprobó la Ley Federal de Educación (Nº 24.195), cuya aprobación y aplicación estuvo signada por una fuerte polémica. Esta ley hubiera tenido sentido si se aplicaba en todo el país e involucraba un incremento sostenido de los recursos aplicados al sistema; como ninguna de las dos cosas ocurrió, el saldo fue negativo y sin que llegara a tener vigencia completa, a partir del año 2003 comenzó un replanteo que significó la liquidación de casi toda la reforma que ella planteaba.

En este sentido, cabe destacar un conjunto de decisiones tomadas en los últimos años:

- a) la nueva Ley de Educación Técnica (Nº 26.058) reflota la enseñanza técnica que había sido casi totalmente desmantelada por la reforma de los años noventa;
- b) la promulgación de la Ley de Financiamiento Educativo (Nº 26.075) garantiza un cierto nivel de recursos para el sector; y
- c) la nueva Ley de Educación Nacional (Nº 26.206), entre otras cosas, vuelve a la vieja división entre escuela primaria y secundaria, extiende la enseñanza obligatoria al nivel secundario y garantiza un cierto nivel de financiamiento para el sector.

Esta sucesión de marchas y contramarchas se suma al alto grado de conflictividad que tiene como punto neurálgico el nivel salarial, tratado en una doble paritaria. En primer lugar, se fija un registro nacional y luego cada provincia fija su propia reunión paritaria. Estas negociaciones hacen que, cada año, el inicio de clases penda de un hilo.¹⁴

La continua conflictividad del subsistema educativo público ha llevado a un éxodo de alumnos hacia el sector privado, que en los últimos años ha incrementado su participación relativa, a pesar de que la aplicación de recursos hacia las escuelas de gestión estatal se expandió de manera sostenida.

En suma, un escenario muy complejo donde los objetivos de gestión (por ejemplo garantizar a todos los ciudadanos una educación de calidad) muchas veces pierden prioridad frente a otros dirigidos a

14. La paritaria docente establece un registro salarial que es seguido por el resto del Estado provincial. Cuando esta fracasa y se llega al conflicto, igualmente suele sumar a sindicatos que reúnen al resto de los escalafones.

mantener la gobernabilidad del sistema y a hacer tareas vinculadas a la contención social.

Desde la perspectiva de la administración del sistema, una de las funciones clave está relacionada con la designación de personal. En el caso de los docentes, el nombramiento se realiza a través de juntas de calificaciones que son las encargadas de velar por el cumplimiento del estatuto docente en su versión provincial. Durante los años noventa, estos estatutos fueron criticados por su rigidez,¹⁵ pero en la actualidad existe cierto consenso en considerarlos un elemento crucial para que en el sector no prime la arbitrariedad en el nombramiento y gestión de personal, como ocurre en otros escalafones.

Por el contrario, el nombramiento del personal auxiliar (como por ejemplo, el de los porteros y el personal de maestranza y mantenimiento) se realiza normalmente por vías de excepción. Reiteradamente se ha denunciado que, aun en las jurisdicciones de mayor fortaleza institucional, estos nombramientos están notoriamente cooptados por el aparato político.

Más allá de una modalidad de gestión bastante centralizada, la gran cantidad de establecimientos educativos que existe en cada provincia hace que los directores se constituyan en un factor clave en el desempeño de cada escuela. El instrumento más importante para articular el circuito del ministerio con el de la gestión de cada uno de los establecimientos es la red de supervisores, encargada de hacer un seguimiento *in situ*, que tiende a ser más débil cuando se trata de institutos localizados en zonas alejadas o marginales.

Dentro del ministerio también existen otras unidades que cumplen importantes funciones:

- **Apoyo administrativo:** consiste en la gestión de legajos de personal, presupuesto, asuntos jurídicos, contabilidad, tesorería. Muchas veces la labilidad de la estructura formal hace que algunas de estas oficinas terminen funcionando como disciplinadoras y encargadas de sostener la gestión cotidiana de todo el sistema.

15. Ello se debe a que establecen con bastante detalle el desarrollo de la carrera docente, así como los regímenes de sanciones, derechos jubilatorios y las licencias, estas últimas, casi siempre consideradas excesivas.

- **Planificación estratégica:** consiste en definir contenidos curriculares, estrategias de formación docente, diseño y coordinación de programas.
- **Desarrollo de políticas de apoyo educativo,** muchas de ellas cogestionadas con el Ministerio de Educación de la Nación: se trata de varias decenas de subunidades que tienen objetivos de fomento de ciertas actividades (por ejemplo, la lectura), de apoyo a segmentos sociales más vulnerables (becas, nutrición escolar), de desarrollo de una temática en particular (educación física), de fortalecimiento institucional (a nivel ministerial o escolar), de apoyo y complemento de la formación docente, entre otros. En diferentes momentos se ha manifestado que tanto los programas de apoyo como la planificación estratégica tiene dificultades para captar los problemas centrales que aquejan al sistema educativo.
- **Arquitectura escolar:** responsable del mantenimiento y el desarrollo de la infraestructura edilicia. Su importancia se acrecienta notablemente en las épocas de auge fiscal y decae en la misma medida en las etapas de ajuste.

3.6.2.1.2. El sistema de salud

En el sistema público de salud se repiten varios de los elementos citados en el análisis del ámbito educativo, entre ellos vale la pena destacar el financiamiento mayoritariamente estatal –lo que implica una importante participación de la función salud en el presupuesto provincial–, un complejo entramado de actores organizacionales y una amplia presencia territorial. Dentro de este sector, merece destacarse el alto grado de profesionalización de sus empleados quienes, por la naturaleza de sus funciones, poseen fuerte autonomía en la toma de decisiones que implica su trabajo. Esta característica sumada a la cantidad de trabajadores, diversidad de especialidades y el poder de los diferentes gremios convierten la gestión de los trabajadores de salud en una de las tareas más problemáticas de la administración pública.

Concretamente, la tarea central del sistema de salud es la administración de la red de efectores públicos, estructurada sobre un modelo de atención hospitalaria centralizada, sustentado por

otros efectores de salud de diferente complejidad.¹⁶ Para la administración de la red hospitalaria, las provincias generalmente optan por un sistema de gestión desconcentrado territorialmente en diferentes zonas sanitarias: alrededor de diez en las provincias más pobladas, y cerca de cinco en las menos extensas o de menor cantidad de población.

La tendencia a la concentración de población alrededor de la capital provincial hace que la zona sanitaria que la contiene sea, por mucho, la más importante. En este sentido, influye también la ubicación del hospital provincial de máxima complejidad, centro de referencia y de derivación final de la provincia¹⁷ y elemento clave de todo el sistema hospitalario provincial.

Estos hospitales cuentan con múltiples servicios especializados para la atención ambulatoria, internación y emergencias, la administración del parque de ambulancias, infraestructura edilicia, tecnología instrumental y otras áreas logísticas como la morgue, la farmacia y la disposición de residuos patológicos. A ello se suma el manejo de un personal muy diverso (médicos, profesionales paramédicos, enfermeros, auxiliares, camilleros, choferes, mucamas, personal de maestranza, administrativos, entre otros), la logística hotelera de internación (lavandería, comida, limpieza, operaciones de desinfección y esterilización), el sistema de facturación y cobro a obras sociales, aseguradoras de riesgo de trabajo o pacientes, y la participación de otros actores como cooperadoras, fundaciones, universidades, centros de investigación.

Cada zona sanitaria suele tener tres niveles.¹⁸ El primero está dado por el hospital cabecera de zona, lugar donde residen las autoridades zonales, que suelen ser las mismas que las del hospital en cuestión. En

16. En esta gestión, en la estructura organizacional suelen desarrollarse unidades de Planificación Estratégica, Administración y Arquitectura con problemáticas con algún punto de contacto con las que describíéramos en el punto anterior para educación.

17. La cadena de derivaciones no termina allí. Sigue en hospitales regionales de derivación (Córdoba, por ejemplo, recibe pacientes de varias provincias del NOA) y, finalmente, en los hospitales de la Ciudad de Buenos Aires.

18. En salud, cuando se habla de niveles de atención, el primer nivel de atención y organización es el de los centros de atención primaria, el segundo está cubierto por los hospitales de mediana complejidad y el tercero, por todas las prácticas de mayor complejidad, como cirugía cardiovascular o trasplantes. Se ha invertido este orden para una mayor claridad expositiva.

cada uno de estos efectores de salud se replica, a escala menor, la complejidad de gestión del principal hospital provincial.

Un segundo cordón lo conforman hospitales de menor complejidad ubicados en las ciudades secundarias de cada zona, sobre los que suele haber presiones –hacia el propio hospital, la cabecera zonal y hasta la unidad ministerio– de parte de las autoridades locales en pos del fortalecimiento de “su” hospital; no debe perderse de vista que, en la mayoría de los pueblos pequeños, el director del hospital suele ser uno de los personajes clave de la política local.

El tercer cordón lo conforman los centros o unidades de atención primaria de la salud, una amplia red de cientos de efectores por cada provincia, ubicados en barrios y pueblos, que asume la atención asistencial de menor complejidad, a menudo en conjunto con la comunidad y casi siempre con escasos recursos. Estos centros se despliegan en una especie de sistema paralelo, dada su baja articulación con los centros hospitalarios, e implementan programas de prevención y promoción de la salud. Se diferencian de la red hospitalaria por trabajar sobre los problemas de la comunidad en forma proactiva y por funcionar solo ante la demanda espontánea de la población.

El principal financiamiento de buena parte del sistema de atención primaria proviene del Ministerio de Salud de la Nación que, como contrapartida, establece los parámetros generales de diseño y fija estándares de ejecución. Cabe acotar que en varias provincias –como Córdoba o Buenos Aires– los centros de atención primaria de la salud dependen de los municipios. Suele reconocerse que la estrategia de atención primaria de la salud tiene un desarrollo bastante menor a la que aconsejan las buenas prácticas sanitarias.

En el área central de los ministerios de salud provinciales la tarea principal es el apoyo a la red hospitalaria a través de diferentes unidades como planificación del sistema, estadística sanitaria, abastecimiento de insumos y medicamentos e infraestructura hospitalaria, así como también una serie de oficinas dirigidas a la gestión administrativa; su volumen depende del grado de autonomía que tengan las distintas zonas sanitarias en cada provincia.

También suelen existir áreas especializadas en problemáticas complejas como rehabilitación, accidentología, tratamiento de adicciones, prevención y respuesta a catástrofes, entre otras. Los ministerios de sa-

lud ostentan un poder policial en lo atinente al control bromatológico de los alimentos, a la fiscalización del subsistema privado y de obras sociales, y de salud en el trabajo. En algunas provincias, estas funciones han sido transferidas a la órbita municipal.

Párrafo aparte merece la gestión de la obra social provincial, un tema central en la descripción del sistema de salud de cada provincia. En este caso, se trata de una organización que en el día a día se dedica fundamentalmente a la gestión de recursos financieros –captados de los sueldos de los trabajadores estatales y aplicados a los servicios que se brindan– y la auditoría médica. Por su parte, en la planificación estratégica, la conducción de la obra social debe alcanzar un equilibrio óptimo entre las presiones por ampliar el padrón de beneficiarios y por una mayor cobertura y las posibilidades económicas de la organización.

3.6.2.1.3. El sistema de seguridad

El sistema de seguridad comprende, básicamente, el desarrollo de tres funciones básicas del Estado:

- a) la prestación del auxilio de la fuerza pública a los tribunales de justicia, autoridades y funcionarios,
- b) las políticas provinciales en materia del orden público, seguridad de las personas y de sus bienes y prevención de los delitos, y
- c) la gestión del servicio penitenciario.

En derredor de estas funciones, la tarea es desplegada en dos escalafones militarizados: el de la policía y el del servicio penitenciario provincial.

Históricamente, esta función se encuentra dentro de la órbita del Ministerio de Gobierno, y daba entidad al ministro de esa área como uno de los cuadros de gestión más importantes del gabinete. Sin embargo, y paralelo a lo que ocurre en el nivel nacional y al crecimiento en las encuestas del tema seguridad como uno de los puntos que más preocupa a la población, se observa una creciente apropiación del tema por parte de especialistas y la consecuente devaluación del ministro de Gobierno en este aspecto funcional. De más está decir que esto se potencia cuando se crean jurisdicciones específicas para

tratar el tema (por ejemplo los Ministerios de Seguridad o de Justicia y Seguridad).

Como en los dos sistemas anteriormente descritos (educación y salud), la organización de la policía provincial se destaca por tener presencia en todo el territorio provincial a partir de una red de comisarías y seccionales. En los primeros años posteriores a la recuperación democrática, este sector pasó casi inadvertido; se trataba de una burocracia consolidada y muy vertical, que tenía lógicas internas difíciles de desentrañar para quienes no habían pasado suficiente tiempo en ellas. Ello hacía que, en general, el poder político dejara la gestión en manos de la propia policía o del servicio penitenciario.

Esto cambió hacia mediados de los años noventa, cuando diferentes acontecimientos relacionados con violaciones a los derechos humanos, con la incapacidad para frenar el incremento de los índices de criminalidad y con la participación directa de policías en hechos delictivos, generaron la necesidad de trabajar en políticas de reforma y participación ciudadana en la gestión de los sistemas de seguridad provinciales.

Simplificando en extremo, podría decirse que existen dos modelos de respuesta a la creciente atención que se le da a la función de seguridad; uno que pone el foco de atención en la construcción de capital social colaborativo entre los vecinos, la prevención del delito a partir de operar sobre la “cuestión social” y en el respeto a los derechos humanos (conocido como “garantista”), y otro que pone el énfasis en la punición de delincuentes, el endurecimiento de penas y una mayor autonomía en el accionar policial (conocido como de “mano dura”).

No es difícil deducir que ambos abordajes inducen patrones de gestión contrapuestos; en uno de ellos se establece el eje en la tarea de articulación social y presencia policial, mientras que en el otro se profundiza el carácter militarizado de la fuerza policial y se busca su profesionalización como represores del delito.

Con muchos puntos de contacto con el tema anterior, en los últimos años ha estado en cuestión el papel que debe ocupar la policía ante la protesta social o política. En el caso de los “garantistas” se ponen en primer lugar el derecho a peticionar a las autoridades y la comprensión de una situación sociopolítica explosiva que se busca encauzar a través

de la protesta. En el caso de la “mano dura”, se prioriza la ejemplaridad y la necesidad de mantener el orden público.

Por último, destacamos otras funciones que suelen estar ligadas al área de seguridad: defensa civil, patronato de liberados, red de comunicaciones estatales, asuntos internos de policía (de gran trascendencia por los múltiples casos que vincularon a efectivos policiales con el delito), etcétera.

3.6.2.1.4. Las obras públicas

La recuperación de las finanzas públicas luego de la crisis de 2001 ha permitido que esta función se recupere a los niveles de la etapa previa al ajuste estructural. Sin embargo, han cambiado las modalidades de gestión en comparación con lo que sucedía hasta mediados de los años setenta. En particular, se destaca la participación creciente de empresas privadas en la realización de las obras, mientras que el Estado –otrotra activo ejecutor, sobre todo en infraestructura de menor envergadura– cumple prioritariamente tareas de contratación y control. Ello se ve reflejado en la reducción de personal en las unidades estatales que asumían estas tareas. Si bien esto sucede en diversas áreas (vivienda, vialidad), el caso más notorio es el de las direcciones de arquitectura, que solían ser las unidades orgánicas de mayor cantidad de empleados de toda la administración provincial.

Los cambios mencionados también impactaron en la composición de los planteles. Ya no son necesarias estructuras con una gran proporción de personal de obra y su correspondiente cadena de supervisión. En la actualidad, las áreas de obras públicas se componen mayoritariamente de cuadros técnico-ingenieriles y jurídico-contables capaces de realizar complejas contrataciones y licitaciones y los controles de obra correspondientes. Queda un remanente de personal operario que se va reciclando en otras funciones (maestranza, choferes) o va retirándose del Estado por baja vegetativa.

3.6.2.1.5. Las oficinas de desarrollo humano o bienestar/asistencia social

Por último, cabe citar la organización de la asistencia social, caracterizada por tener un perfil menos institucionalizado que el de los sistemas descritos anteriormente. En primer lugar, carece de una

columna vertebral, como pueden ser las escuelas, comisarías u hospitales; por el contrario, se estructura alrededor de diferentes programas, muchos de ellos siguiendo el formato establecido por la órbita nacional, sobre todo cuando se trata de la gestión de programas financiados por esta. En segundo lugar, registra un menor nivel de formalización en la carrera de sus agentes (por ejemplo, no hay un escalafón de “agentes sociales” o por el estilo), por desplegarse en buena medida a través de las redes provinciales de escuelas, hospitales, centros sanitarios y comisarías, y por la cogestión con municipios u organizaciones de la sociedad civil.

En este último aspecto, la vinculación de las tareas de desarrollo humano con otras áreas suele ser compleja, sobre todo por los límites difusos con respecto a las responsabilidades de cada sector. Por ejemplo, en el caso de las unidades que tratan la problemática de la discapacidad y su articulación con las unidades del sistema de salud que también se dedican al tema.

La importancia de este tipo de oficinas ha sido creciente desde el retorno democrático de 1983, en la medida en que la proporción de población con problemas sociales se iba haciendo creciente y que había menores posibilidades de que se reinsertara de manera virtuosa en el proceso social y económico.

Por el tipo de tarea que realizan, las unidades de desarrollo humano o bienestar/asistencia social son las que se encuentran más expuestas a las presiones políticas y al uso clientelar de sus recursos, situación que se combina con la menor institucionalización citada más arriba.

3.6.2.2. La gestión de las finanzas públicas

El área de Hacienda es la encargada de gestionar los recursos provinciales y de librar los créditos correspondientes al gasto de cada jurisdicción. En teoría, el Parlamento aprueba un presupuesto que se asigna a las diferentes unidades y Hacienda únicamente tiene la responsabilidad contable en la asignación de los recursos. Sin embargo, en los hechos, salvo para la nómina salarial, todos los libramientos de pago implican una compleja y rutinaria negociación.

Especialmente en las etapas de restricción de recursos, el área de Hacienda funciona como disciplinador fiscal del conjunto de la administración, tomando a priori todos los pedidos, y luego liberando

partidas con cuentagotas de acuerdo con lo que se decida en el más alto nivel político. Se genera así un mecanismo perverso, donde buena parte de los recursos políticos y de gestión de cada área –que por cierto no sobran– no se utilizan para llevar adelante las tareas sustantivas, sino que se aplican al despliegue de complejas gestiones necesarias para obtener recursos. De tal forma, suele ocurrir que distintas oficinas del resto del Estado utilizan todos los medios a su alcance, formales e informales, para superar las pautas presupuestarias establecidas.

3.6.2.3. Las áreas que fomentan el desarrollo económico

Históricamente, las tareas más destacadas del fomento y regulación económica estaban en manos de organismos nacionales, como la Secretaría de Agricultura de la Nación (que en muchos casos, como ahora, tuvo rango ministerial), la Junta Nacional de Granos, la Dirección Nacional del Azúcar, la Comisión Reguladora de la Yerba Mate o el Instituto Nacional de Vitivinicultura. Las provincias complementaban la acción de estos organismos reguladores, con una tarea particularmente relevante en el caso de los bancos provinciales, en un marco que, en general, le asignaba pocas herramientas para la promoción económica.

Los procesos de descentralización y creciente poder de las provincias no cambiaron mucho el panorama, debido a que las mayores potestades provinciales se dieron en paralelo con la difusión de una visión que postulaba la autorregulación del proceso económico, considerando al mercado como un asignador óptimo de los recursos. Al mismo tiempo, la crisis fiscal hizo que el principal problema económico se centrara en las funciones hacendarias, por lo que la problemática productiva tuvo poco espacio en la agenda política; tanto es así que en casi todas las provincias la cartera económica fue hegemonizada por objetivos fiscales y el ajuste estructural.

En la etapa de la posconvertibilidad esta situación se revirtió y ganaron en importancia unidades dedicadas a acciones de promoción, fomento y regulación de la estructura productiva. Las principales tareas de promoción tienen que ver con la asignación de subsidios a ciertos emprendimientos; sean directos o por la vía de exenciones impositivas, el estímulo a la asociatividad de productores, el subsidio de tasas y avales para el acceso a crédito, impulso para el acceso a tecnología, difusión y capacitación en uso de nuevas técnicas de producción, entre otras.

La importancia del impulso estatal a la producción ha llevado, incluso, a la generación de jurisdicciones por sectores económicos, como son los Ministerios de Agricultura, de Minería o de Turismo. De más larga data son las unidades de fomento del comercio exterior que, centralmente, buscan abrir nuevas plazas para los productos locales y facilitar el acceso de pequeños y medianos productores a mercados de exportación.

Por último, también cabe destacar que en las áreas de economía se desarrollan tareas de producción y compilación estadística (los institutos provinciales de estadística suelen estar aquí) y de información y control de ciertas variables ecológicas, hídricas, biológicas, etcétera.

Existe consenso en considerar que, a pesar de la revalorización de los últimos años, las funciones de fomento y promoción económica de las provincias todavía tienen un largo camino por recorrer.

3.6.2.4. Áreas que operan sobre la esfera política

Las unidades clave en la operación de la coyuntura político partidaria son el Ministerio de Gobierno y la Secretaría General de la Gobernación. En general, en el primero se suelen desarrollar tareas vinculadas en mayor medida con la cara pública, mientras que la segunda se ocupa de los temas para los que se necesita un operador de confianza. En algunos casos, el vicegobernador juega un papel cardinal en estas cuestiones.

Las funciones organizacionales típicas para las áreas políticas (Gobierno-Secretaría General) son las de legal y técnica, prensa, ceremonial, asesor letrado, escribanía de gobierno, logística para el movimiento del gobernador, equipos de asesoría para temas puntuales, relación con el Parlamento provincial, etcétera.

Por lo general, estas áreas no involucran importantes contingentes de personal ni presentan un gran cantidad de unidades, más bien se caracterizan por su condición de estructuras ágiles, capaces de dar respuesta a requerimientos muy disímiles. Su baja complejidad no debe confundirnos con respecto a su importancia: suelen ser las de mayor influencia a la hora de fijar el rumbo estratégico del gobierno provincial.

3.7. El presupuesto provincial

3.7.1. Los ingresos

La estructura tributaria de la Argentina tiene el formato de lo que se conoce como *sistema mixto*: por un lado existen facultades recaudatorias exclusivas de la Nación, por otro, de las provincias; además, hay bases tributarias compartidas entre ambas (que se administran por medio de la coparticipación federal). En este último caso, la gestión se realiza desde el ámbito nacional, que distribuye lo recaudado entre el Estado federal, por un lado, y cada una de las provincias, por otro. Adicionalmente, y como ocurre en todas las federaciones del mundo, hay recursos que llegan a provincias a partir de transferencias nacionales.

En suma, las provincias tienen tres fuentes de ingresos: la generada por la recaudación de impuestos provinciales y otros recursos propios, la que tiene como fuente las bases tributarias compartidas (los recursos coparticipados) y los que se originan en transferencias del orden nacional. En el cuadro 3 se presentan los guarismos absolutos y relativos de las tres fuentes de ingresos.

Cuadro 3

Ingresos provinciales por fuente de ingresos, año 2009.
Consolidado 24 jurisdicciones,
en miles de pesos y porcentajes (%)

Concepto	En miles de pesos	Porcentajes (%)
Recursos propios	68.840.749,96	41,09
Recursos coparticipados	59.131.966,90	35,29
Transferencias nacionales	39.568.491,76	23,62
Total	167.541.208,62	100,00

Fuente: Base de datos CIAP, sobre la base de información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias.

En comparación con otros países federales del tercer mundo, se trata de un esquema relativamente ordenado, en donde las superposiciones y disputas por bases tributarias son menores. Desde una perspectiva igual-

mente comparativa, es importante destacar que la división del trabajo entre la Nación y las provincias en el área tributaria deja escasas potestades en manos de estas últimas, lo que termina generando un bajo nivel de correspondencia fiscal, definida esta como el grado de consonancia entre la jurisdicción que cobra los impuestos y la que realiza las erogaciones (58%, provienen de recursos gestionados externamente).

Muchos especialistas consideran que el bajo grado de correspondencia fiscal tiende a producir lo que se conoce como *ilusión fiscal*, es decir, la creencia de que parte del costo de los servicios públicos locales es financiado por no residentes en la comunidad.¹⁹ De esta forma, la autoridad encargada de las reparticiones no asume el costo político del financiamiento, teniendo incentivos adicionales para expandir el gasto más allá del objetivo a lograr. Otros analistas, si bien acuerdan con estos conceptos, consideran que el vigente es un sistema bastante aceptable dadas las grandes asimetrías en el desarrollo relativo y en escala de las provincias.

3.7.1.1. Ingresos de origen provincial

De la síntesis presupuestaria del ejercicio 2009 se presentan los diferentes conceptos de los ingresos propios: tributarios (76,92% del total de ingresos), otros ingresos (10,94%), regalías (9,55%) y disminución de la inversión financiera, que comprende el endeudamiento o utilización de excedentes producidos en otros ejercicios y representa el 2,59% total²⁰ (cuadro 4).

Los principales recursos de carácter tributario recaudados por los Estados provinciales se originan en los siguientes impuestos:

- Ingresos brutos: imposición a las ventas con una base similar a la del impuesto al valor agregado pero que, al gravar los valores brutos, adquiere estructura piradimal.
- Sellos: grava el registro de los contratos y otros actos legales.

19. En verdad no es *ilusión*: en derredor de la coparticipación federal de impuestos y de las transferencias nacionales a provincias el saldo entre la captación de impuestos y el gasto público es negativo en las provincias centrales y positivo en las periféricas y despobladas.

20. Este tema se desarrolla más detalladamente en el punto 9 de este mismo capítulo.

- Inmobiliario: grava el valor fiscal de las propiedades.
- Automotor: imposición al patentamiento de los vehículos.²¹

Cuadro 4

Impuestos provinciales (por tipo de impuesto), otros ingresos y disminución de la inversión financiera, año 2009. Consolidado 24 jurisdicciones, en miles de pesos y porcentajes

Concepto	Consolidado 24 jurisdicciones		
	En miles de pesos	Porcentajes (%) s/ total tributarios	Porcentajes (%) sobre total
Impuesto ingresos brutos	39.472.392,00	74,55	57,34
Impuesto inmobiliario	4.169.911,71	7,88	6,06
Impuesto sellos	3.937.387,06	7,44	5,72
Impuesto automotor	3.227.586,28	6,10	4,69
Otros impuestos	2.142.560,38	4,05	3,11
Total impuestos provinciales	52.949.837,43	100,00	76,92
Otros ingresos	7.532.387,32	n.c.	10,94
Regalías	6.572.697,32	n.c.	9,55
Disminución inv. financiera	1.785.827,90	n.c.	2,59
Total ingresos propios	68.840.749,96	n.c.	100,00

Fuente: Base de datos CIAP, sobre la base de información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias.

De esta corta lista de impuestos, dos son considerados perniciosos para la actividad económica:

- Ingresos brutos, ya que al gravar todas las transacciones por el total del monto involucrado, premia a aquellos bienes que han tenido menor elaboración así como a las firmas integradas, debido a que reducen la cantidad de operaciones de compra/venta intermedias.
- El impuesto a los sellos, que grava el registro de los contratos y otros actos legales, castigando a aquellas actividades que

21. Tanto el impuesto inmobiliario como el automotor, en algunas provincias es cobrado por los municipios. Al respecto, véase el capítulo 4.

requieren mayores actos jurídicos y premiando a las que se hacen en negro.

Los ingresos producidos por los impuestos inmobiliarios y al automotor son menores a los que podría esperarse, dada la base imponible. De todas formas, y si bien todos los impuestos pueden incrementarse notoriamente con una mejor administración y un mejor control, aun considerando una máxima recaudación potencial, es imposible pensar que la base impositiva pueda sostener el nivel de gasto de las administraciones provinciales.

Los promedios que surgen del consolidado provincial nos permiten observar las grandes diferencias entre provincias. Así, por ejemplo, en el área central, los ingresos por tributos provinciales representan cifras entre el 40% y 50% de los ingresos corrientes, mientras que en el área periférica este guarismo apenas supera el 20%, e incluso en algunas provincias es inferior al 10%.

La categoría “otros ingresos”, que representa poco más del 10% de los ingresos de origen provincial, está conformada por la venta de bienes y servicios, tasas y todo otro ingreso del Estado a excepción de los originados en tributos, regalías y en disminución de la inversión financiera.

El sistema de regalías sobre recursos no renovables merece atención especial. Más allá de su peso relativo (el 9,55% de los recursos propios) el elemento a destacar es la alta dispersión entre provincias. De esta forma, se registran casos en donde estos recursos tienen una importancia marginal y casos en donde se constituyen como la principal fuente de ingresos. Esto último ocurre en algunas jurisdicciones que tienen ingresos por regalías hidrocarburíferas, con el caso extremo de Neuquén que, del total de sus ingresos corrientes, alrededor del 30% corresponde a este rubro (superan a los recursos de origen nacional y provincial).

Las regalías han generado siempre un arduo debate: por un lado hay quienes las consideran una contraprestación necesaria sobre recursos naturales no renovables; otros, a su vez, aducen que con ellas se promueve situaciones de injusticia entre jurisdicciones, con algunas, como la del caso citado, que terminan teniendo el doble de recursos fiscales disponibles per cápita que sus vecinas.

3.7.1.2. Ingresos coparticipados

Como se detallará más extensamente en el capítulo 5 de este libro, el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional establece que el cobro de impuestos indirectos es una “facultad concurrente” entre la Nación y las provincias. Asimismo determina que todas las imposiciones que “esta cámara disponga” o sea, los impuestos indirectos nacionales, “con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables”.

En el mismo inciso se establece que la distribución de los fondos “entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre estas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”. Allí mismo también establece que la ley de coparticipación será una “ley convenio [...] [que] tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, [asimismo] no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias”.

Por último, la cláusula transitoria sexta establece que la nueva ley de coparticipación deberá estar vigente “antes de la finalización del año 1996”, meta que, huelga decirlo, no se ha cumplido. En efecto, sigue vigente el sistema regido por la ley N° 23.548, concebida originalmente como un régimen transitorio con un período de vigencia de dos años; su prórroga automática, combinada con las dificultades para erigir un nuevo régimen, derivaron en que aún siga siendo la base del sistema vigente.

Cabe destacar que del articulado original de la ley N° 23.548 poco ha quedado en pie. Múltiples cambios y detracciones de la coparticipación federal se han producido, tanto para paliar el déficit del sistema jubilatorio, como para solucionar desequilibrios y problemas puntuales. Esto ha llevado a que las transferencias se realicen en virtud de un complejo cálculo que se conoce como “el laberinto de la coparticipación”. La unidad que desentraña los vericuetos del “laberinto” y que arbitra en todo lo referente a la concurrencia de facultades es la Comisión Federal de Impuestos, conformada por

delegados de la Nación y las provincias. Volveremos sobre el tema en el próximo punto, cuando tratemos las transferencias nacionales con recursos afectados.

Cabe acotar que cuando se discute la coparticipación federal se involucran todos los elementos del federalismo fiscal: el financiamiento de programas cogestionados, la distribución y coordinación de potestades tributarias entre la Nación y las provincias y la gestión del endeudamiento público. Inclusive, entran en disputa todos los puntos de contacto financiero entre ambas jurisdicciones: el gasto nacional en provincias, las regalías hidrocarburíferas, pesqueras, gasíferas y mineras, las transferencias de las cajas de jubilaciones provinciales o las asignaciones específicas a las provincias que no han hecho tales transferencias, y los sistemas de promoción económica tales como la promoción industrial y régimen de diferimientos impositivos, entre otros. Suele sostenerse que las debilidades y el bajo grado de institucionalización del sistema de coparticipación federal contamina todo el federalismo fiscal y este, a su vez, tiene tal envergadura que termina intoxicando muchas dimensiones de las relaciones entre los tres niveles de gobierno.

3.7.1.3. Transferencias nacionales

El presupuesto nacional detalla una serie variada de transferencias que ejecutan directamente las provincias, pese a figurar en el presupuesto nacional como gasto propio. En total suman casi 40.000 millones de pesos (cuadro 3) y pueden originarse tanto de fondos afectados por la legislación como de acuerdos entre la Nación y los gobiernos subnacionales para la ejecución de determinadas políticas públicas. Esta cuestión es desarrollada más ampliamente en el capítulo 5 del presente libro.

3.7.1.3.1. Transferencias de recursos afectados

Las leyes nacionales que crean impuestos cuyo producido específico está destinado a determinada política pública se incorporan al presupuesto nacional como gasto de la Nación, bajo el título de “transferencias a provincias”. Como ejemplo de estas, se encuentran el Fondo de Infraestructura Básica Social, el Fondo del Conurba-

no Bonaerense, Excedentes del Fondo del Conurbano, Impuesto a las Ganancias-ley N° 24.699, Impuesto a los Bienes Personales, Impuesto a los Activos, IVA-artículo 5° punto 2, Impuesto a los Combustibles-Infraestructura, Impuesto a los Combustibles-Vialidad, Impuesto a los Combustibles-FONAVI, Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales, Monotributo, Coparticipación Federal a la Ciudad de Buenos Aires, FONID, ATN y Asistencia Financiera para el Gasto Social Provincial.

Estas transferencias forman parte de los complejos esquemas de distribución de recursos y en la práctica constituyen un apéndice para el esquema de coparticipación aprobado por la ley N° 23.548.

3.7.1.3.2. Transferencias discrecionales del Estado nacional

Se trata de una modalidad de gestión de las políticas públicas que adoptan algunos entes nacionales, mediante la cual se transfieren los recursos a la provincia y esta ejecuta el gasto. Generalmente, todo programa que se desarrolla de esta forma tiene un acta o convenio en donde se fijan formalmente las obligaciones para las partes.

A modo de ejemplo, cabe citar las transferencias para comedores escolares del Ministerio de Desarrollo Social, para infraestructura escolar del Ministerio de Educación, para fomento del deporte social y la recreación de la Secretaría de Deportes, “Más escuelas, mejor educación” del Ministerio de Planificación Federal, la Red Federal de Oficinas de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y para Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local, más conocido como “Plan Nacional Manos a la Obra” del Ministerio de Desarrollo Social.

3.7.2. El gasto

Si bien los registros consolidados esconden guarismos relativos muy diferentes entre provincias, en todas es muy importante el nivel del gasto corriente, mayoritariamente destinado al pago de salarios públicos. Estos últimos se imputan tanto a la propia partida de personal como a otras partidas presupuestarias por medio de una serie de torsiones contables: empleados o sectores enteros que prestan servicios

en igualdad de condiciones que el personal de planta son retribuidos por medio de contratos de locación de obra o como monotributistas y, en casi todos los casos, el importe no es considerado dentro del rubro “gasto en personal” sino en el ítem “servicios”.

En algunas jurisdicciones proliferaron estrategias muy irregulares para esconder gastos en personal que se imputaban en la cuenta de “bienes de consumo”, “servicios” o, inclusive, “gasto de capital”. Un ejemplo del primer caso fue cuando se utilizaba el pago contra la presentación de facturas de compras de bienes o servicios, que en algunos casos el propio empleado debía conseguir (por ejemplo: gastos de librería o limpieza de alfombras). En el caso de gasto de capital, la tarea que históricamente hacían las cuadrillas tercerizadas, se fue “estatizando” para pagar el gasto salarial. Un ejemplo, bastante extremo por cierto, ocurrió en la década de 1980 en la provincia de San Juan. Se imputó en una partida “plan de trabajos públicos”, que históricamente estuvo asignada a la tarea de desarrollo de infraestructura, el sueldo de casi 2.500 empleados que ocupaban puestos administrativos en diferentes lugares del Estado provincial.

Los citados ítems “bienes de consumo” y “servicios”, además de tener *escondido* parte del gasto en personal, son rubros muy heterogéneos ya que comprenden desde el gasto de funcionamiento y el pago de servicios (alquileres, electricidad, gas, teléfono) hasta los inherentes a las funciones específicas que cumplen las distintas áreas de la administración pública, como útiles de oficina para toda la administración, alimentos para el área de desarrollo social, material didáctico para educación, elementos de seguridad para la policía, por citar solo algunos ejemplos. Un gasto de importante significación en este ítem es el que exige la red sanitaria estatal, especialmente medicamentos e insumos hospitalarios.

Otro ítem con central incidencia del gasto salarial —o de haberes pasivos— es el de “transferencias”. Los recursos gastados por este rubro se destinan, fundamentalmente, a tres ítems de carácter salario-intensivo: los municipios, la educación privada y el sistema de previsión social (en aquellas provincias que no lo han transferido al gobierno federal).

En síntesis, con la suma del gasto en personal, más transferencias, más gasto escondido, el nivel de erogaciones ligadas al pago de salarios

es, en todas las provincias, superior al 70% del total de los ingresos (neto de transferencias para fines específicos) y en varios casos supera la barrera del 90%. Este es un registro muy importante que debe destacarse por dos razones fundamentales:

- La rigidez del gasto salarial (no es una política muy popular la de bajar los sueldos o despedir personal), y la variabilidad de los ingresos (atado a transferencias nacionales sobre las que no se tiene poder),²² hace que sean muy peligrosas las políticas de salarios expansivas.
- Hay una gran diferencia con el gobierno nacional, que gasta en salario aproximadamente un 10% de sus ingresos. Es importante remarcar esto porque la Nación muchas veces fija pautas salariales para sus empleados y estas son tomadas como ejemplo por sectores gremiales provinciales.

En lo que hace al gasto de capital, hay que resaltar la recuperación ocurrida en la posconvertibilidad, lo que viene a subsanar una de las debilidades más notorias del dibujo presupuestario de los años noventa, habida cuenta de que las provincias han quedado a cargo de importantes sectores de la infraestructura pública. La influencia capital del peso de las transferencias nacionales para fines específicos en esta cuenta es un dato a considerar cuando se analiza el patrón de distribución de recursos de la federación (cuadro 5).²³

22. Esta doble condición fue la que generó que en los años noventa se produjeran atrasos en los pagos salariales y las consiguientes explosiones políticas y sociales.

23. En efecto, como casi toda la bibliografía considera virtuoso elevar aún más este nivel de gasto, esto iría a contrapelo de lo que sostiene ella misma acerca de la necesidad de descentralizar recursos, ya que cuando en los años noventa se incrementaron los recursos de libre disponibilidad, estos fueron incluidos en los gastos corrientes.

Cuadro 5

Ejecución presupuestaria por clasificación económica y objeto del gasto, año 2009. Consolidado 24 jurisdicciones.
En miles de pesos y porcentajes (%)

Concepto	Consolidado 24 jurisdicciones		
	En miles de pesos	Porcentajes (%) s/gasto Corr.	Porcentajes (%) s/total
Personal	90.422.151,47	59,62	50,55
Bienes de consumo y servicios	17.293.737,38	11,40	9,67
Transferencias	40.657.568,65	26,81	22,73
Otros gastos corrientes	3.290.206,82	2,17	1,84
Gastos corrientes	151.663.664,32	100,0	84,78
Gastos de capital	27.218.559,20	n.c.	15,22
Gastos totales	178.882.223,52	n.c.	100,0

Fuente: Base de datos CIAP, sobre la base de información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias.

3.8. El personal de la Administración Pública

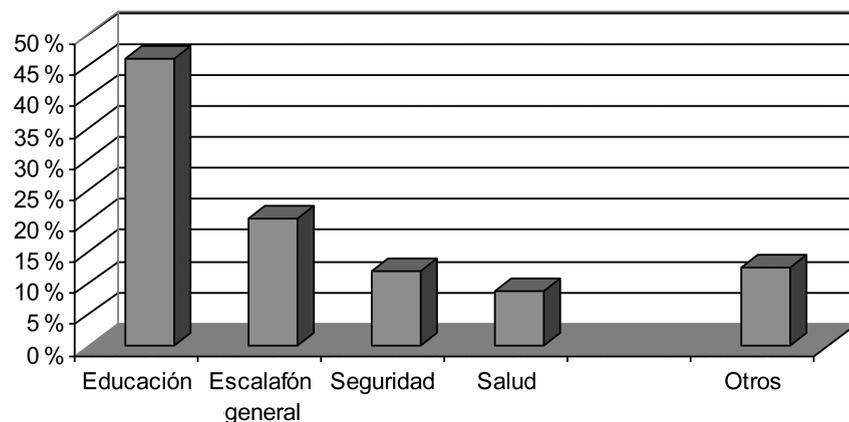
Las referencias a la falta de información de las provincias son críticas cuando se trata del personal: se han dado casos de censos de empleados públicos que han detectado una subregistración del orden del 20% del total de la planta. Hecha esta salvedad, puede estimarse que las administraciones públicas provinciales cuentan aproximadamente con casi 1,75 millones de empleados,²⁴ lo que las hace, en su conjunto, las principales empleadoras del país.

El personal está dividido en diferentes escalafones; los principales son el docente, el general, el de seguridad –que incluye a policía y servicio penitenciario– y el de salud, que involucra médicos, paramédicos, enfermeros y, en algunos casos, administrativos del sistema hospitalario. En el gráfico 2 se presentan los datos relativos para cada uno de ellos.

24. Estimación propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con provincias.

Gráfico 2

Personal de las APP por escalafón. Consolidado 24 jurisdicciones en porcentajes (%) (2010)



Fuente: elaboración propia sobre la base de casos testigo.

La gestión de personal es un tema clave en varios aspectos. Ya mencionamos su importancia en los equilibrios financieros, pero no solo es eso; existe toda una serie de elementos a considerar, de los cuales, por razones de espacio, citaremos tres.

En primer lugar, hay que referirse a una cuestión de cantidad; se trata de masas de personal que necesitan ser organizadas, capacitadas, entrenadas y para ello se precisa de unidades eficientes para la incorporación, entrenamiento y control.

En segundo lugar, no debe perderse de vista que si algo caracteriza a los grandes sistemas que describimos en el punto 3.6.2.1 (Educación, Salud, Seguridad, Obras Públicas y Desarrollo Social) es la importancia que tienen en sus resultados globales el nivel de los recursos humanos. En efecto, la calidad de los servicios descritos está en directa correspondencia con el nivel de formación y capacidad de trabajo que tenga el personal que se desempeña en las distintas tareas.

En tercer lugar, existe una serie de cuadros de conducción administrativa que llevan el peso de la administración con la que cuenta un aparato de las dimensiones del Estado. Es necesario dar a estos cuadros señales claras e incentivos adecuados para que maximicen eficiencia y eficacia.

A pesar de que estas cuestiones son ampliamente reconocidas, en términos globales son bastante limitados los recursos aplicados a des-

plegar políticas y efectuar una gestión estratégica del personal de las provincias. Esto es particularmente crítico, porque en la etapa que se abre a partir del año 2003 ha habido consenso en que el Estado debe ampliar su rango y calidad de actuación; para que se puedan alcanzar estos objetivos, es imprescindible plantearse cambios de fondo en la modalidad de administración de los recursos humanos.

A partir de una generalización que reconoce salvedades y excepciones en jurisdicciones y escalafones, podemos decir que las principales funciones de gestión del empleo público en las provincias se caracterizan por:

- *Ingreso:* en términos generales, el ingreso del personal está más relacionado con la disponibilidad financiera que con las necesidades de la organización. La selección de los ingresantes es casi siempre arbitraria en el caso del escalafón general y reconoce situaciones mixtas en los otros escalafones. La promulgación de leyes de emergencia en el escalafón general con vigencia en los últimos quince años ha terminado generando plantas muy envejecidas y estructuras con numerosas vacantes sin cubrir, que son ocupadas por personal contratado.
- *Falta de capacitación:* las debilidades en el reclutamiento se profundizan por la inexistencia de políticas de capacitación, mínima en el caso del escalafón general, escasa en las posiciones no profesionales del escalafón de salud y dispar en el de educación.
- *Carrera administrativa:* en muchas jurisdicciones se encuentra suspendida por leyes de emergencia en el escalafón general, acotada en salud y con mayor vigencia en educación y seguridad.

Sobre este diagnóstico existe, como en casi todos estos temas, dos visiones:

- Una que concluye en considerar como muy baja la productividad del empleo público, situación que, considera, se origina en la estabilidad absoluta del empleado público y el manejo clientelar de buena parte de los ingresos. En este sentido, se proponen radicales cambios en algunas reglas de gestión de recursos humanos.

- Otra, que relativiza la baja productividad del empleo y pone el acento en la posibilidad de mejorarla sustancialmente a partir de ir introduciendo el concepto de gestión por objetivos, el despliegue de planes de entrenamiento y capacitación y la incorporación de tecnología informática.

El autor, poco propenso a las soluciones de compromiso, está tentado de dar un poco de razón a ambas visiones. En todo caso, cualquier estrategia debe empezar por lo más básico: fortalecer (en algunos casos construir desde cero) las políticas de incentivos, los circuitos de control y un discurso que dé sentido al trabajo estatal (la remanida fórmula de “palo, zanahoria y sermón”).

3.9. La deuda provincial

La potestad de endeudamiento de las provincias es un tema que ocupa un lugar preponderante dentro de la cuestión fiscal en los países federales. Existen diferentes posiciones al respecto, desde aquellas que propician una absoluta libertad de endeudamiento para las provincias, hasta las que postulan su prohibición tajante, pasando por diferentes enfoques que sostienen la necesidad de condiciones específicas para que los Estados regionales puedan acceder al mercado del crédito, como una determinada relación ingreso, déficit y stock de endeudamiento, aplicación exclusiva a gastos de capital o topes según el nivel de ingresos.

Históricamente, hasta mediados de los años noventa las provincias se habían endeudado a través de los bancos provinciales, así como mediante estrategias indirectas tales como la postergación de pagos a empleados públicos y proveedores, o las consolidaciones de deudas flotantes.

A partir del “efecto tequila” y la privatización de la mayoría de los bancos provinciales, las provincias tomaron profusamente créditos con la banca privada, con el único requisito de un previo permiso de la jurisdicción nacional.²⁵

25. Este permiso permitía el cobro del crédito en la Nación, antes de la remesa de los fondos de coparticipación a las provincias, lo que hacía que el riesgo crediticio fuera casi nulo. Este “permiso” nacional fue otorgado de manera casi automática, salvo en situaciones límite como el caso de la provincia de Córdoba en 1995.

El recurrente déficit, la facilidad de endeudamiento y el contexto político explosivo definieron un escenario de endeudamiento insostenible: nominado en moneda extranjera, con altas tasas de interés y cortos plazos de repago. Sobre esta situación, la devaluación de principios de 2002 no hizo más que agravar el problema. En este contexto de tiempos turbulentos y vertiginosos, en febrero de 2002 la Nación y las provincias suscribieron el Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, que básicamente sentó las bases sobre las que posteriormente se instrumentó el canje de deuda provincial. Este canje se complementó con el Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales (PFO) que instruyó al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP) para que otorgara préstamos a las provincias que suscribieran convenios con la Nación.²⁶

Las principales características del régimen de conversión de deuda pública provincial fueron:

- Las deudas provinciales serían asumidas por el FFDP.
- El mismo se fondearía con bonos garantizados que tendrían un plazo de dieciséis años con tres años de gracia para los vencimientos de capital y devengarían un interés del 2% anual.
- Las provincias deberían responder por estos bonos, dando como garantía principal la afectación de un máximo del 15% de los recursos coparticipables.

Para calcular la deuda provincial que originalmente se había contraído en moneda extranjera, se convirtió según la relación de un dólar igual a 1,4 pesos, más un ajuste por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER).

Como resultado de los mecanismos descritos se logró manejar un proceso explosivo, que, hiperdepresión y pesificación asimétrica mediante, había hecho multiplicar por seis el stock de deuda en términos de los ingresos entre diciembre de 1997 y diciembre del 2002. A partir de ese año, el stock de deuda en términos de ingresos fue bajando de

26. El Canje de Deuda Provincial fue establecido mediante el decreto N° 1.579/02, y el JIFO, a través del decreto N° 2.263 del mismo año.

forma sostenida hasta situarse, en el año 2009, en una cifra que es del orden del 63% de los ingresos (cuadro 6).

Cuadro 6

Evolución stock de deuda en miles de pesos corrientes y como porcentaje (%) de ingresos totales. Consolidado 24 jurisdicciones, al 31 de diciembre de cada año

Año	Stock de deuda (*)	Ingresos totales (**)	Porcentaje (%) de Ingresos totales
1996	13.921.464,51	29.080.889,69	47,87
1997	11.802.258,58	32.617.254,29	36,18
1998	13.164.150,96	33.110.621,98	39,76
1999	16.565.323,46	32.273.752,34	51,33
2000	21.347.635,74	32.547.338,59	65,59
2001	29.970.576,99	30.036.188,02	99,78
2002	68.531.312,49	32.384.547,53	211,62
2003	70.641.875,59	42.669.964,81	165,55
2004	75.244.492,35	57.517.059,58	130,82
2005	78.499.628,15	71.618.131,56	109,61
2006	83.540.009,97	88.785.581,26	94,09
2007	89.224.904,22	113.340.851,55	78,72
2008	95.400.498,08	143.589.135,77	66,44
2009	105.129.280,56	167.573.796,32	62,74

Fuente: Base de datos CIAP, sobre la base de información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias.

No solo hay variaciones en el stock; como es lógico considerar, también descendió el costo de los servicios de la deuda. De esta forma, entre fines de los años noventa y fines de la primera década del siglo XXI los intereses se redujeron a la mitad (de casi un 4% a menos del 2% del total de los ingresos).

De igual manera, también mutó la estructura de los acreedores. Mientras que en la convertibilidad los mayores acreedores eran los bancos (en el 2001 tenían el 34% del stock, mientras que en el 2010 este registro era apenas superior al 2%) los procesos de conversión que explicamos más arriba llevaron a este sitio al Estado nacional que para

el año 2010 tenía más del 60% de las acreencias, cuando en el año 2001 no llegaba al 15%. Vale destacar que hacia finales del año 2011, se firmó el “Fondo de reestructuración de deuda provincial” (resolución N° 33/11 del Ministerio de Economía) que refinanció los compromisos de las provincias con la Nación a veinte años de plazo, con uno y medio de gracia y a una tasa de interés anual del 6%, sin actualizar por inflación de acuerdo con el Coeficiente de Estabilización de Referencia (como era el acuerdo vigente). Según expresó la Presidenta de la Nación en el anuncio de la medida, este acuerdo implica “aliviar en casi un cuarenta por ciento de promedio para las provincias el pago de los pasivos provinciales”.

3.10. Las empresas provinciales

Las provincias tienen las prerrogativas jurídicas necesarias para la creación de empresas públicas. Al amparo de esta potestad, los Estados provinciales estuvieron a cargo de diferentes tipos de empresas, la mayoría de ellas creadas durante la ola desarrollista de los años sesenta y principios de los setenta: hoteles de turismo, casinos, terminales de ómnibus, compañías de aeronavegación, etcétera.

Otras empresas quedaron bajo potestad provincial a partir de procesos descentralizadores realizados por el gobierno central (por ejemplo, el de la empresa Obras Sanitarias de la Nación transferida a las provincias durante los años setenta) y casi todas ellas también operaban las empresas de distribución urbana de electricidad. En la segunda mitad de los noventa, e inducida por políticas nacionales, se produjo la privatización, concesión y/o cierre de casi todas las empresas provinciales.

Merecen un párrafo aparte las empresas que conformaban la banca oficial de provincia (BOP), y dentro de ella, distinguir al Banco de la Provincia de Buenos Aires –el más antiguo del país, una de las instituciones financieras con mayor nivel de depósitos y número de sucursales– del resto. Los bancos provinciales, por definición agentes financieros de sus respectivos Estados, tuvieron un papel muy importante como promotoras de las economías regionales, siendo en muchos casos el exclusivo oferente bancario de los eslabones más débiles de las cadenas productivas. Con la crisis iniciada hacia mediados de los años setenta, y las sucesivas explosiones de 1981, 1985, 1989-1990 y

1994-1995, la BOP fue sobreutilizada como herramienta de auxilio financiero y quedó varias veces al borde de su desaparición.

En varios momentos de los años noventa los desequilibrios de los bancos provinciales hicieron tambalear las finanzas de provincias históricamente muy sólidas como Buenos Aires, Córdoba y Mendoza. La conjunción de estos elementos y la lógica privatista de la época, terminó generando que durante la crisis conocida como “efecto tequila” (años 1994 y 1995), el Ejecutivo Nacional constituyera el FFDP, que se utilizó principalmente para sanear las carteras de la BOP y permitir su privatización.²⁷

Luego de la crisis del 2001, en la opinión pública se observó una revalorización del papel que pueden tener las empresas públicas; sin embargo, al menos por ahora, más allá de casos puntuales, no se observa una nueva oleada de creación de empresas provinciales. Ha habido, eso sí, algunas reestatizaciones, producto de la conflictiva retirada de prestadoras de servicios públicos ante la imposibilidad de renegociar contratos en la posdevaluación.

3.11. El Legislativo provincial

Los poderes legislativos de las veintitrés provincias y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen muchas diferencias entre sí.

Una primera diferencia es que existen legislaturas provinciales unicamerales y bicamerales; en estas últimas la Cámara de Diputados suele ser elegida por sistema proporcional con la provincia como distrito único, mientras que la de Senadores suele tener alguna base territorial subprovincial: departamentos, municipios, seccionales electorales de la provincia, etc. También se observan sistemas mixtos, como el parlamento unicameral de la provincia de San Juan, que cuenta con diputados proporcionales –de acuerdo con el porcentaje de votos obtenido en la totalidad de la provincia– y diputados departamentales –electos en función de la lista ganadora en el departamento–.

Igualmente, cada provincia tiene diferente cantidad de legisladores, procesos de aprobación de leyes, períodos ordinarios de trabajo, regla-

mentos, facultades, etc. Por ejemplo, la provincia de Río Negro –que tiene un sistema unicameral– establece doble votación para la aprobación de las leyes. Así, una vez aprobado un proyecto en general y particular “se difunde a la población de la Provincia por los medios de comunicación a los efectos de conocer la opinión popular”. Una vez transcurridos quince días desde la aprobación “se someterá a nueva votación en general y en particular; si obtiene la mayoría requerida queda sancionada como ley” (artículos 141 y 142 de la Constitución provincial).

La duración de los mandatos de los parlamentarios es de cuatro años. La mayoría de las provincias tienen cláusulas de renovación bienal de la mitad del Parlamento, pero otras lo renuevan totalmente cada cuatro años. Todas las jurisdicciones admiten la reelección de sus parlamentarios, pero algunas ponen límite a una reelección indefinida. Por ejemplo en Formosa, después de una primera reelección, el diputado no puede volver al Parlamento por un período de cuatro años.

Como vimos, en casi todos los casos el vicegobernador provincial es el presidente del Parlamento provincial. En el caso de sistemas bicamerales, suele serlo de la Cámara de Senadores.

De los tres poderes, el Legislativo es el de menor presupuesto. Si bien varía mucho de provincia a provincia, suelen insumir entre el 1% y 2% del total provincial.

En general, y como reflejo de prácticas y tradiciones de larga data en el país que concentran poder en la cabeza del Poder Ejecutivo, las legislaturas tienen, dentro de la política y la APP, un peso menor del que podría deducirse de las prerrogativas que las diferentes constituciones provinciales les asignan. En este sentido, los Parlamentos provinciales han sido reiteradamente descritos como punto de apoyo de las maquinarias políticas más que como un poder del Estado. Esto se hace patente en el ámbito organizacional, que muestra una baja presencia de técnicos, lo que se refleja en una escasa importancia del trabajo en comisiones. De igual modo, se observa en casi todas las provincias una iniciativa legislativa bastante escasa de los legisladores, cumpliéndose en mayor medida las funciones de control de los proyectos girados por el Poder Ejecutivo provincial. De esta situación, de todas formas, no debe deducirse que las diputaciones provinciales son poco atractivas en la carrera política; por el contrario, son lugares que permiten el lucimiento electoral y facilitan la presencia mediática en el día a día.

27. En Cao y Rubins (s/f) se realiza una descripción de las principales características de la BOP.

3.12. El Poder Judicial Provincial

Los poderes judiciales de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encargan de alrededor del 80% de las causas que se tramitan en el país (más de 3,1 millones sobre un total de casi 4 millones en 2004). Esta preeminencia de la órbita provincial se debe a la vigencia del principio de subsidiariedad, que establece que se le asignen al ámbito nacional solo los casos expresamente establecidos por la Constitución en el artículo 116. Bajo este principio, la competencia provincial es amplísima, ocupándose de los conflictos que se suscitan entre los habitantes de cada provincia y respecto de los bienes ubicados en ellas.

Como en el caso de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la estructura organizacional del Judicial provincial tiene las características que la Constitución y otras normas provinciales le asignen. Más allá de esto, puede observarse un formato bastante parecido: un Tribunal Superior o equivalente, un ministerio público y una serie de cámaras y juzgados o tribunales inferiores. Accesoriamente, muchas provincias han agregado a este esquema la figura del Consejo de la Magistratura.

El peso presupuestario de los poderes judiciales es del orden del 3% al 5% del total del gasto provincial, suma que se aplica en casi un 90% al pago de salarios. Se estima que el total de empleados de los poderes judiciales de las veinticuatro jurisdicciones asciende a unos cincuenta mil funcionarios. Es motivo de tensión en las provincias el hecho de que los sueldos de este poder sean ostensiblemente superiores –en todos los puestos, desde la conducción hasta la base organizacional– a los de los otros poderes.

En manos del Tribunal Superior está el gobierno y la administración del poder judicial provincial. Es bastante común que varias de sus características –composición, selección, número de miembros– estén fijadas por las respectivas constituciones provinciales, mientras que las leyes orgánicas del Poder Judicial estructuran y regulan las restantes cuestiones referidas a su funcionamiento.

El Tribunal Superior, además de ser la última instancia en la jurisdicción provincial, es el representante institucional y organizacional ante el resto de los poderes provinciales, como así también el responsable, en su función de administrador, del nombramiento y gestión de funcionarios y empleados, elaboración y ejecución del presupuesto,

entre otras tareas. Más allá de su responsabilidad última, algunas funciones administrativas suelen estar bastante desconcentradas en juzgados y cámaras como funciones de superintendencia.

Las estructuras de ministerio público están a cargo de un procurador general, cuya elección sigue, en muchos casos, pasos similares a los utilizados para nombrar a los miembros del Tribunal Superior. El ministerio público tiene, básicamente, dos funciones diferenciadas:

- Las referidas al ministerio público fisco, destinado a la investigación y persecución de conductas delictivas.
- Las inscritas dentro del Ministerio de la Defensa Pública, dirigidas a la defensa de pobres, ausentes, menores y demás incapaces.

En los últimos años casi todas las provincias, con excepción de Neuquén, Tierra del Fuego, Jujuy, Corrientes y Catamarca, han incorporado el Consejo de la Magistratura, con el propósito de cambiar la forma tradicional²⁸ de nombrar –y en algunos casos remover– magistrados. No obstante, varias provincias cuentan con un sistema mixto, en donde sigue vigente el método tradicional, de modo que los dos institutos se utilizan, según el caso, para la Suprema Corte y/o el ministerio público y/o el resto de los magistrados. Adicionalmente, en algunos casos estos institutos también se ocupan de funciones propias de gobierno y administración, como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La conformación del Consejo de la Magistratura suele contar con integrantes de los tres poderes del Estado provincial y con representantes de los abogados, pero varía mucho entre una y otra provincia. Por ejemplo, en Chubut, se involucra a un empleado no abogado del Poder Judicial y a cinco ciudadanos.

En cuanto a los juzgados o tribunales inferiores (lugar por donde ingresan las causas) y las cámaras (instancia de apelación), el modelo básico es su organización en fueros por materia. Por ejemplo, las provincias de Córdoba, Entre Ríos, Formosa, San Juan y Salta estructuran las Cámaras y Tribunales alrededor de cuatro fueros: Civil, Penal, Laboral y Menores. Algunos componentes pueden cambiar según la ju-

28. En la forma tradicional, los jueces son propuestos por el Ejecutivo y ratificados por la Legislatura provincial.

risdicción, agrupándose o desagregándose: así suelen existir estructuras de justicia electoral, contencioso administrativo, jueces de paz, etc.

Debe remarcar que en este poder del Estado, los principios de dependencia jerárquica entre las diferentes partes de la organización tienen un carácter diferente al que se observa en el Poder Ejecutivo. Esto implica que cada juzgado y cámara debe decidir sobre las causas que le competen interpretando las leyes vigentes y no respondiendo a directivas superiores.

3.13. Bibliografía comentada

Existe abundante bibliografía acerca del papel de las provincias en la creación de la naciente República Argentina. Uno de los autores más respetados es José Chiaramonte; de su amplia producción recomendamos el trabajo *Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina* (1997). También se ha generado bastante producción referida a la historia de cada provincia; referimos aquí a la colección de la Editorial Plus Ultra que bajo el título “Historia de la Provincia de...” ha desarrollado en un formato relativamente homogéneo un volumen dirigido a analizar la historia de cada una de las veinticuatro jurisdicciones.

Para el análisis normativo y constitucional que se desarrolla en diferentes partes del capítulo fueron utilizados los trabajos de Juan Carlos Cassagne (1998), Castorini de Tarquini (1989) y Pedro Frías (1980). Este último es un prolífico autor que ha dedicado buena parte su producción al análisis de la organización federal argentina.

Los datos de presupuesto y personal fueron tomados de las bases datos ProvlInfo (Ministerio del Interior) y de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias (Ministerio de Economía). Ambas bases tienen abundante información adicional a la presentada. En Cao (2003) se hace un trabajo de reconstrucción estadística histórica sobre diferentes características provinciales a través de fuentes combinadas; puede ser un buen punto de partida para quienes quieran profundizar en el tema.

Un libro clásico para el análisis de la forma federal de gobierno y las características de los Estados subnacionales en este tipo de países es el de Eleazar (1987). El número 4 de la revista *Contribuciones* del

año 1993 (de la filial argentina de la Fundación Konrad Adenauer) y el número 229 del año 2000 de la *Revista de Occidente* (de la Fundación Ortega y Gasset de España) están centralmente dedicados al tema y dan un panorama bastante completo de la problemática en diferentes países federales del mundo. El trabajo de Campione (1995) es muy ilustrativo acerca de la creación de la primera federación y de los problemas y cuestiones que involucra.

En Cao y Rubins (1996) se hace un sucinto análisis del proceso histórico de conformación de las provincias argentinas; la obra cuenta con una amplia referencia bibliográfica. La perspectiva histórica del federalismo argentino en el siglo XX puede seguirse en la recopilación de Marcello Carmagnani (1993).

Sobre los procesos de descentralización existe abundante bibliografía disponible. Se cita como apologético el capítulo 5 (“Descentralización: repensando el gobierno”) del *Informe sobre el Desarrollo Mundial* del Banco Mundial (2000) y, como crítico, un trabajo de Carlos A. Mattos (1989).

En el análisis de la heterogeneidad territorial de las provincias argentinas se sigue el clásico trabajo de Alejandro Rofman y José Luis Romero (1997, edición original de 1973). También son dignos de citarse los informes sobre Desarrollo Humano del PNUD (<www.dipublico.com.ar>). El análisis de las clasificaciones de provincias que se citan en el capítulo, al estudio de Cao, Rubins y Vaca (2003).

Hasta donde sabe el autor, los únicos diagnósticos organizacionales que abarcaron a casi todas las provincias argentinas considerando las administraciones públicas provinciales como un todo son los realizados en el marco del Programa de Transformación del Público Provincial de la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, Ministerio del Interior. Sobre la base de esos trabajos se hizo una síntesis en Cao (2003) y, con mayor énfasis en las experiencias profesionales propias, en Cao y Pérez (2002). Luego se recurrió al análisis de jurisdicciones específicas, como por ejemplo, el trabajo de Muro y otros (1999) que analiza el caso de la administración pública de San Juan.

En el ámbito sectorial, el Observatorio de Políticas Públicas (OPP) del Cuerpo de Administradores Gubernamentales ha realizado una serie de informes bastante completos. En este capítulo se utilizan principalmente los referidos a los subsistemas de salud, educación, federa-

lismo fiscal y endeudamiento provincial (OPP, 2003a, 2003b, 2005 y 2006) (<www.sgp.gov.ar>).

Además de los trabajos ya citados del OPP, el federalismo fiscal argentino ha sido fuente de innumerables investigaciones. En la página de la Comisión Federal de Impuestos puede accederse a mucha información al respecto. Uno de los trabajos clásicos en el tema es de Porto (1990), un resumen y actualización del mismo puede verse en Porto (1998).

El seguimiento de la situación financiera, de los cambios en el federalismo fiscal y de los procesos de privatización de las empresas provinciales puede seguirse tanto por medio de la serie "Situación provincias" de la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior como a través de la revista *Escenarios* del Consejo Federal de Inversiones.

No hemos encontrado un texto que realice una descripción de los poderes legislativos provinciales. Remitimos a trabajos de derecho constitucional provincial para un abordaje desde su estructura institucional, mientras que para un análisis de su rol político recomendamos el trabajo de Germán Lódola (2008). Un análisis en profundidad del caso de una jurisdicción puede verse en Lacalle y Micozzi (2009).

Para la descripción del Poder Judicial de cada provincia se utilizó el completo e informado trabajo de Garavano, Ricci y otros (2006).

Finalmente, recomendamos las bases de datos documentales y estadísticas de la Dirección de Coordinación Fiscal con Provincias: <www.mecon.gov.ar>; de la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior (ProvInfo/Información de Provincias): <www.mininterior.gov.ar>; y del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (BaseCiap): <www.econ.uba.ar>.

3.14. Bibliografía utilizada

- Banco Mundial (2000): *Informe sobre el desarrollo mundial: Entrando al siglo XXI* Washington DC, Oxford University Press.
- Campione, Daniel (1995): "Confederación y Estado Federal", en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* N° 4 – Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires.
- Cao, Horacio (2003): *La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina*, Tesis de

- Doctorado, Buenos Aires, Comisión de Doctorado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Cao, Horacio (Coord.) (2007) *Introducción a la Administración Pública Argentina*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Cao, Horacio y Favaro, Orietta (2005): "Los Estados Provinciales: Una conceptualización provisoria", *Sujetos Sociales y Política. Historia Reciente de la Norpatagonia Argentina*, Buenos Aires, CEHEPyC-Universidad Nacional del Comahue.
- Cao, Horacio y Pérez, Pedro (2002): "Una descripción de los Estados Provinciales en los '90", *Cuaderno de Investigación Cepas*, n° 12, Buenos Aires, Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Cao, Horacio y Rubins, Roxana (s/f) "Apuntes para analizar los cambios regionales: La situación de la Banca Oficial de Provincia", Buenos Aires, Biblioteca INAP, mimeo.
- Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1996): "La cuestión regional y la Conformación del Estado - Nación en la Argentina" *Cuadernos de Investigación Cepas* N° 2, Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires.
- Cao, Horacio; Rubins, Roxana y Vaca, Josefina (2003): "Clasificaciones y Agrupamientos de Provincias y Territorios de la República Argentina", *Cuaderno de Investigación Cepas*, n° 14, Buenos Aires, Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Cao, Horacio y Vaca, Josefina (2006): "Desarrollo regional en la Argentina: la centenario vigencia de un patrón de asimetría territorial", *EURE*, vol. XXXII, n° 95, Santiago de Chile.
- Carmagnani, Marcello (Coord.) (1993): *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, FCE.
- Cassagne, Juan Carlos (1998): *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- Castorini de Tarquini, María Celia (1989): "Las Provincias en juicio", *El Poder Judicial*, Buenos Aires, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos-De Palma.
- Chiaromonte, José Carlos (1997): *Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Buenos Aires, Ariel.
- Consejo Federal de Inversiones (varios números): *Escenarios*, Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones.
- Eleazar, D. (1987): *Exploring federalism*, Tuscaloosa y Londres, University of Alabama Press.
- Frías, Pedro J. (1980): *Introducción al Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, De Palma.
- Garavano, Germán; Ricci, Milena y otros (2006): *Información & Justicia II: Datos sobre la Justicia Argentina*, Buenos Aires, Unidos por la Justicia.
- Lacalle, Marina y Micozzi, Juan Pablo (2009): "Where's the Party? Examining Legislative Behavior through Roll-Call Analysis in the City of Buenos Aires Legislature", *paper* presentado en la 67° Midwest Political Science Association Meeting, Chicago.
- Lódola, Germán (2008): "Nuevos estudios sobre el Poder Legislativo", *Investigaciones actuales sobre Estado, Instituciones Políticas y Sociedad*, Buenos Aires, Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Mattos, Carlos A. (1989): "Falsas expectativas ante la descentralización", *Nueva Sociedad*, n° 104, Venezuela, Fundación Friedrich Ebert.
- Muro, María; Grillo, Mirta; Giugni, Alicia y Bocelli, Nora (1999): *El modelo de de-*

- sarrollo. *Algunos efectos sobre la sociedad sanjuanina*, San Juan, IISE-GEIS, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan.
- Observatorio de Políticas Públicas (2003a): *Políticas de Salud: Sistemas Provinciales de Salud*, Buenos Aires, Área temática Salud, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- (2003b): *El sistema Educativo*, Buenos Aires, Área temática Educación, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- (2005): *¿Qué es el Federalismo Fiscal?*, Buenos Aires, Área temática Federalismo Fiscal, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- (2006): *Deuda Provincial*, Buenos Aires, Área temática Federalismo Fiscal, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Porto, Alberto (1990) *Federalismo fiscal. El caso argentino*, Buenos Aires, Tesis.
- (1998): "Nacimiento, Evolución, Crisis y Necesidad de un Replanteo de la Coparticipación Federal de Impuestos", *Aportes*, n° 11, Buenos Aires, Asociación de Administradores Gubernamentales.
- ProvInfo (2006): *Base de Datos de la Unidad de Información Integrada*, Buenos Aires, Ministerio del Interior, Secretaría de Provincias.
- Rofman, Alejandro y Romero, José Luis ([1973] 1997): *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (varios números): *Situación de las Provincias Argentinas*, Buenos Aires, Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, Ministerio del Interior.
- (varios trabajos): *El Sector Público de la Provincia de.... Diagnóstico y Programa de Reforma*, Buenos Aires, Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, Ministerio del Interior.

Capítulo 4

LOS MUNICIPIOS¹

Mónica Iturburu

Resumen

Los cambios producidos en la administración pública en el ámbito local resultan de la transformación del Estado, conminado a adoptar una estrategia de cercanía con una ciudadanía incrementalmente exigente respecto de su rol en las decisiones de política pública. Sin embargo, estos procesos no han sido homogéneos en los gobiernos locales argentinos y ello se explica por una multiplicidad de variables: el régimen municipal es determinado por cada provincia, las distancias en población son abismales entre provincias y hacia el interior de estas y, consecuentemente, las capacidades institucionales para abordar los nuevos desafíos, en ocasiones, constituyen círculos virtuosos o viciosos que ahondan las diferencias. En numerosas provincias, la proliferación de municipios pequeños ha impedido que alcancen la escala suficiente para asumir funciones que, a pesar de ser demandadas por sus vecinos, aún están restringidas a los que tienen una base poblacional mayor. La falta de reconocimiento a la autonomía municipal en tres provincias (Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe), consagrada desde 1994 por la Constitución Nacional, o su limitante regulación en la mayoría de las provincias que la reconocieron, se ha constituido en otro freno a los líderes locales más activos. Adicionalmente, la asunción de mayores funciones sin la contrapartida de recursos genuinos, ha obligado a los intendentes a peregrinar por los despachos oficiales de la capital provincial o nacional, para lograr la asignación de fondos de distribución discrecional. Sin dudas, la gestión pública mejoraría si el primer esla-

1. Una versión anterior de este texto fue publicada en Cao (2007).

bón del Estado contase con más herramientas para mejorar su relación con la ciudadanía, y ello requiere del reconocimiento en la legislación provincial de más autonomía local, de la descentralización a los municipios de la fuente de los recursos tributarios necesarios para hacer frente a las nuevas funciones, y de esfuerzos del gobierno nacional y provincial para, por un lado, incentivar la cooperación intermunicipal en aquellos territorios en los que existe una importante fragmentación territorial, y por otro lado, limitar las nuevas escisiones en los casos en que no se aseguren la sustentabilidad económica y la generación de condiciones mínimas para el aumento con equidad de la calidad de vida de sus habitantes.

4.1. ¿Qué son los municipios?

La caracterización del municipio argentino ha implicado décadas de debate a pesar de lo cual aún no hay acuerdo sobre el tema. Esta confrontación se remonta a Alberdi y Sarmiento, uno partidario del municipio como ente administrativo y el otro como entidad política, aunque coincidían casi totalmente cuando planteaban sus competencias y organización.

Pero antes de continuar, vale aclarar algunos aspectos básicos para circunscribir la reflexión:

- a) La Constitución Nacional no define qué es el municipio sino que se limita a obligar a las provincias a establecer un “régimen municipal”.
- b) En función de este mandato constitucional, cada provincia estableció su propio régimen municipal, lo que implica un diseño institucional propio para cada una de las veintitrés provincias argentinas.
- c) El “régimen municipal” incluye a todas las entidades identificadas con el nivel de gobierno local, lo que comprende distintas categorías de municipios así como también otras instituciones sin estatus municipal, dependientes o independientes del municipio.
- d) En ese orden, la definición o caracterización del municipio que realizan las Constituciones provinciales en general se refieren

específicamente al municipio y, en menor medida, a las otras instancias de gobierno local que carecen de ese estatus.

- e) Las discusiones doctrinarias, por el contrario, no siempre contemplan la distinción entre municipios y otras formas de gobierno local y, salvo excepciones, hacen generalizaciones a partir de un tipo de gobierno local que responde al modelo prevaleciente en la jurisdicción o región de origen del autor.

Las Constituciones provinciales definen al municipio recurriendo a fórmulas variadas:

- Criterios exclusivamente cuantitativos: seis Constituciones definen al municipio como “centro poblado” que supera un número mínimo de población (La Pampa y Neuquén, 500 habitantes; Formosa y Santa Cruz, 1.000; San Juan, 2.000; Jujuy, 3.000). En el caso de La Pampa, admite como municipios a los centros poblados de menor población según “su desarrollo y posibilidades económico-financieras”.
- Criterios exclusivamente cualitativos: Buenos Aires y Mendoza mencionan la condición de ser partido o departamento (unidad en que se divide la totalidad del territorio); Chaco y Tucumán solo requieren que se trate de un centro de población o centro urbano; La Rioja se limita a declarar que el municipio es una “función primordial del Estado republicano”, y San Luis lo define como una “comunidad natural [...] con necesarias relaciones de vecindad”. En ninguno de estos casos se menciona un mínimo de habitantes.
- Criterios mixtos: es la fórmula más utilizada y a la que recurren Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Río Negro, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. Además de definir cualitativamente al municipio, establecen un mínimo de población (Catamarca y Chubut, 500 habitantes; Corrientes, 1.000; Entre Ríos y Salta, 1.500; Córdoba, Río Negro, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, 2.000; Santa Fe, 10.000).
- Sin definición: la Constitución de Misiones habla del municipio pero no hace ninguna descripción.

Buena parte de las Constituciones que optan por las caracterizaciones cualitativas o mixtas adoptan la utilizada por San Luis, refiriéndose al municipio como entidad o “comunidad natural” (Catamarca, Corrientes, Córdoba, Entre Ríos, Río Negro, Salta, San Luis, Santiago del Estero y Tierra el Fuego), y mencionando a “las relaciones de vecindad” o “la convivencia” como constituyentes del mismo. Ello responde a la influencia de Lisandro de la Torre, para quien el municipio era “una organización completamente natural, que nace sin violencia donde quiera que exista una agrupación de individuos” (De la Torre, 1954: 214). Sin embargo, el municipio tiene un origen histórico, no natural, ya que no ha existido siempre y sus características han sido diferentes según las épocas y lugares. Ratifica esta naturaleza histórica el hecho de que en nuestro país se han creado municipios antes de que existieran vecinos que los habitaran. Un ejemplo reciente lo constituye la creación de la Municipalidad de la Punta (San Luis) en el año 2003, cuya acta fundacional fue firmada en la misma semana en que se entregaron 1.200 viviendas a los primeros propietarios, y se inauguraron un estadio, una plaza, un parque infantil, un espacio cultural y un centro tecnológico; el gobierno provincial también la proveyó de una escuela que abarca todos los niveles educativos, una universidad, una comisaría, y de sistemas para optimizar la prestación de los servicios de agua potable, riego, sistema cloacal, gas natural, recolección de residuos, transporte público de pasajeros, entre otros. En definitiva, la creación del municipio respondió a un proyecto político del gobierno provincial y no a las “relaciones de vecindad” de sus habitantes.

Adicionalmente, el mejoramiento de la infraestructura vial y del transporte, así como la irrupción de las tecnologías informáticas y de la comunicación, han alterado la relación con el territorio y también el concepto de vecindad, que ahora puede prescindir de la proximidad física.² Estos debates adquieren relevancia cuando se abordan las pro-

2. “Si –como ha dicho Heidegger– podemos ‘estar ahí’ para escuchar un concierto en Tokio [...] con solo apretar un botón que nos traerá la imagen y el sonido desde miles de kilómetros en menos tiempo del que emplearíamos para llegar a la esquina de nuestra casa, si podemos ser –sin metáfora– ‘ciudadanos del mundo’, entonces ¿cuál es mi vecino? Citando a Melvin Weber, Martin [...] afirma que ‘es la interacción y no el lugar, lo que constituye la esencia de la ciudad y de la vida urbana’ y que en la actualidad la ciudad –más que un lugar geográfico– es ‘el centro generador y aglutinante de ese sistema de interacciones sociales que se desarrollan y proyectan sobre un

blemáticas de las metrópolis, las comarcas³ u otros encadenamientos urbanos, en los cuales el centro urbano se extiende más allá de los límites de los municipios que los integran, reflexiones que también son aplicables al territorio en las más recientes experiencias de cooperación intermunicipal y regionalización.

El derecho también ha contribuido a la confusión sobre la naturaleza del municipio, en parte por la mezcla de un derecho constitucional federal y un derecho administrativo centralista (Passalacqua, 1992: 36)⁴ así como por las notables variaciones de la jurisprudencia, con avances y retrocesos sobre el tema. La política, por su parte, tampoco ha estado ajena a la desorientación: la lucha por los liderazgos o el dominio de los recursos impulsó la adopción de los argumentos funcionales al logro de objetivos determinados a priori, aunque ello significara sostener andamiajes teóricos contrapuestos.

A esta confusión, cabe agregar la dispar evolución de los estudios académicos: algunos se han quedado en la discusión prevaleciente en

espacio circundante determinado’. Es decir, el territorio no asegura hoy el ensamblamiento, el localismo [...]. Este es un lado del problema; el otro es que tampoco hoy el territorio condiciona la autosuficiencia. [...] En épocas pretéritas, el territorio hacía valer toda la potencia de la naturaleza posibilitando o impidiendo la autosuficiencia, el autoabastecimiento. Hoy también puede permitir la suficiencia pero por la ‘heterosuficiencia’, que es una forma de ‘suficiencia’ lograda con el intercambio socioeconómico-cultural con otras comunidades” (Rosatti, 2012: 731).

3. La constitución de comarcas resulta de acuerdos de dos o más gobiernos locales de escasa cantidad de población para identificar en forma conjunta al territorio. Pueden citarse los casos de la Comarca Turística de Villa Ventana (comprende parte del territorio de cuatro municipios bonaerenses), la Comarca Viedma-Patagones (ambos municipios pertenecen a dos provincias distintas), o la Comarca Andina del Paralelo 42º, que agrupa a un conjunto de localidades chubutenses y a El Bolsón, de la provincia de Río Negro. Más innovadoras son las articulaciones binacionales, como ocurre en el caso de la Comarca Los Alerces que integra a los municipios de la chilena provincia de Palena, y a los municipios argentinos de Cholilla, Corcovado, Esquel, Tecka y Trevelin.
4. Passalacqua sostiene que el derecho público argentino evidencia una combinación inestable, reflejo de las tendencias en pugna, con la “insólita mezcla de un derecho constitucional de fuente norteamericana [...] y un derecho administrativo de fuente francesa. Porque el primero se emparenta con la escuela aparentemente ganadora después de Caseros y el segundo con la realmente predominante después de Pavón. [...] Las relaciones de supra/subordinación que deberían existir entre el derecho constitucional y el derecho administrativo se vieron fuertemente tergiversadas [...]. El problema municipal queda inexplicablemente unido a esta contradicción. Las soluciones sistemáticas de ambos sistemas y sus fuentes difieren diametralmente”.

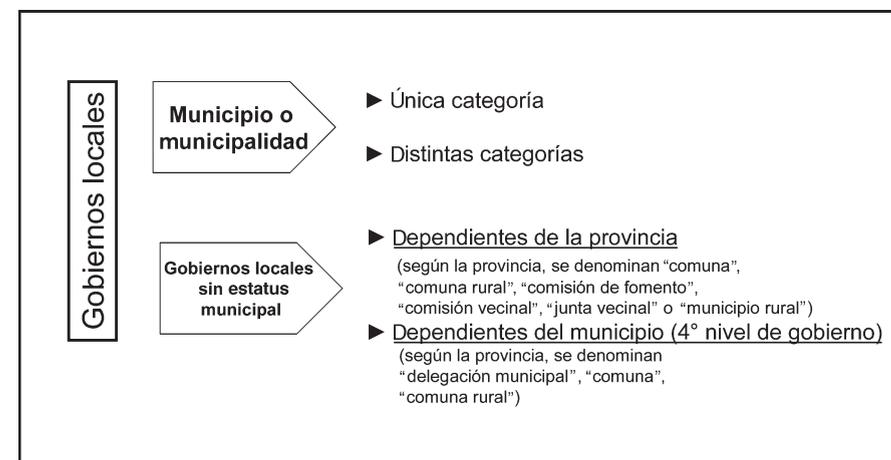
el siglo XX atribuyendo al reconocimiento de la autonomía municipal la solución de todos los males, otros revisan sus propias afirmaciones del pasado y unos pocos avanzan en la interpretación de los nuevos escenarios, tales como reconocer las debilidades endémicas del municipio y profundizar la cooperación y la actuación en red para superarlas.

En este contexto, la aparentemente simple definición que aporta Passalacqua (1992), puede ayudar a ordenar el debate ya que marca la tendencia en Argentina: “El municipio es esencialmente órgano de la democracia local y proveedor de servicios”. Sin lugar a dudas, estas dos características están presentes en todos los municipios argentinos.

También integran el “régimen municipal” otras instituciones que no alcanzan el estatus de los municipios. Algunas dependen directamente de las provincias, y otras de los municipios, por lo que estas últimas podrían considerarse un cuarto nivel de gobierno. Cada provincia define en la Constitución y en distintas leyes las condiciones de creación, competencias, denominación, forma de elección o nombramiento de sus autoridades, y financiamiento, entre múltiples aspectos. Solo considerando la cantidad de niveles de municipios y los tipos de gobiernos sin estatus municipal, se puede asegurar que cada provincia tiene un régimen municipal único (véase el cuadro 1).

Si bien los datos son provisionales, se estima que en la República Argentina existen 1.165 municipios y 1.086 gobiernos locales sin estatus municipal de dependencia provincial. A esto se suman los gobiernos locales creados por municipios, cuya cantidad se desconoce, pero se estima que superan ampliamente los 300; por ello se puede especular con que el número total de gobiernos locales argentinos se acerca a los 2.600. Este universo excluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la cual, a pesar de su particular estatus jurídico, se asemeja más a las provincias que a los municipios.

Cuadro 1
Diseños institucionales diferenciados de los gobiernos locales argentinos



4.2. Historia de los municipios

Los cabildos coloniales son el antecedente del gobierno de las ciudades. En cada fundación, los españoles procedían a la constitución del cabildo, dando así una base jurídica al núcleo urbano. Pero estas instituciones, en sentido contrario a cierta imagen romántica que se ha hecho de ellas, no tenían un carácter popular: en las primeras etapas estaban dominadas por los conquistadores y sus descendientes y, a partir del siglo XVII, fueron cooptadas por vecinos enriquecidos que las utilizaban con fines lucrativos y de ascenso social.

La Revolución de Mayo hizo colapsar las estructuras virreinales y ello generó un período de alta volatilidad institucional. Varios de los cabildos de ciudades devinieron en “provincias” que, a su vez, abolieron los cabildos y absorbieron sus funciones.⁵

5. A esto contribuyó significativamente la ley bonaerense del 24 de diciembre de 1821, de inspiración rivadaviana y propósitos centralistas. “Se reestructuran las facultades de los cabildos, creándose otras instituciones como la justicia de primera instancia, la jefatura de policía y comisarios y la justicia de paz. Se alteró así el sistema comunal de origen español que, a su vez, provenía del derecho romano y con objetivos no centralistas, y se adoptó el modelo opuesto (centralizado) de los prefectos franceses del tiempo del imperio napoleónico, quedando en manos de comandantes militares los

Luego de un largo período de anarquía y congresos constituyentes frustrados, en 1853 se sancionó la Constitución Nacional. Esta definió con exactitud el diseño institucional de la Nación y las provincias, pero respecto de los municipios solo prescribió:

“Art. 5°: Cada provincia dictará para sí una Constitución [...] que asegure su administración de justicia, su *régimen municipal* y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

A pesar de la brevedad, esta prescripción instaló al municipio como materia nacional, incluso con la posibilidad de intervención federal si la provincia desoía el mandato constitucional.

Sin embargo, la expresión “régimen municipal” resultó tan ambigua que generó más de un siglo de controversias respecto del papel que los constituyentes decidieron asignarles a los gobiernos locales, dividiéndose las aguas entre quienes los consideraban autárquicos y los que abogaban por su autonomía. A pesar de la disputa, los defensores de una u otra posición, coincidieron mayoritariamente en la definición de las competencias o el papel que tenían los municipios respecto del manejo de los asuntos locales.

Cumpliendo el mandato de la Carta magna, las Constituciones provinciales fueron definiendo las competencias y los recursos de la jurisdicción municipal. La influencia de Alberdi fue muy importante en las cartas que comenzaron a sancionarse a partir de 1854 y esto explica la existencia de elementos comunes entre las mismas. En general, les otorgaron preeminencia a la dimensión administrativa reservando la política a los gobiernos provincial y nacional, y limitaron sus recursos al cobro de tasas retributivas de servicios.

Por entonces, había consenso respecto de las funciones que las Constituciones provinciales debían delegar a los municipios:

- Administración de justicia de paz, o civil y criminal en primera instancia.
- Instalación y mantenimiento de establecimientos de caridad, ubicados dentro del municipio y sin dependencia de los par-

ticulares (hospitales para indigentes, casas de crianza para niños desprotegidos, asilos para extranjeros desvalidos).

- Definición del número, instalación, sostenimiento y vigilancia de las escuelas primarias.
- Apertura y conservación de caminos de comunicación dentro del municipio, puentes, calles y veredas; el alumbrado público de las ciudades.
- Legislación sobre la propia organización comunal y el manejo de rentas, fondos, medios de crédito para llevar adelante sus funciones, manteniendo la total autonomía en su administración con respecto al poder político o gobierno general de la provincia.
- Promoción de la inmigración y manejo del aumento del vecindario así como del incremento del municipio y la policía de orden, de seguridad, de limpieza, y de ornato.
- Los mercados de abasto, el agua y la salubridad, las bibliotecas públicas, los cementerios, el ornato y la comodidad de los vecinos.

En el debate posterior, aun los defensores de la autonomía municipal esgrimieron argumentos que alejaban a los municipios de la política y obviamente de la democracia, otorgándoles un carácter económico y privado, restándole importancia a sus funciones, y posibilitando solo el voto de los contribuyentes. Algunos autores cayeron en la contradicción de definir competencias acotadas a la materia edilicia, el tránsito y el ornato, mientras simultáneamente proclamaban a los municipios como “repúblicas representativas” o sostenían la simplicidad de las funciones municipales como argumento a favor de la capacidad del gobierno local de darse sus propias autoridades.

En 1870 la Corte Suprema de Justicia de la Nación se pronunció en un fallo que algunos autores entienden a favor de la autonomía municipal, pero su expresión atípica a la clara tendencia de disminución de funciones municipales sugiere que, por entonces, la cuestión no resultaba prioritaria. A partir del inicio del nuevo siglo, vendrían casi nueve décadas de concepción del municipio como ente administrativo. Durante todo ese lapso, la Corte mantuvo la jurisprudencia de que las municipalidades no eran más que delegaciones de los poderes provinciales circunscriptas a fines y límites administrativos, postura

distritos de campaña a quienes se subordinaban los jueces de paz, alcaldes y tenientes de alcaldes. El eje político de las provincias pasaba, a partir de entonces, a manos del gobernador propietario. Se consolidaba un sistema unitario en la misma proporción en que los cabildos perdían entidad política y judicial” (Losa, 1991: 31).

que reforzó el modelo hegemónico y frenó las pretensiones de los municipios de percibir contribuciones locales.

Mientras tanto, como resultado de la participación de Lisandro de la Torre, en 1921 se reformó la Constitución de la provincia de Santa Fe que consagró el derecho de los municipios santafecinos a dictar su propia carta orgánica, uno de los hitos fundamentales de la institución local. Por esta reforma fue posible en 1933 la sanción en Santa Fe y Rosario de las primeras cartas orgánicas, posteriormente derogadas.

A partir de 1930, la preeminencia que adquirió el Estado nacional implicó la desmunicipalización del país. Se transfirieron al sector privado y al Estado nacional y provincial servicios públicos cuya prestación estaba a cargo de los municipios, así como la policía de tránsito que pasó a las órbitas provinciales. Durante este período, a pesar del pleno auge de la tesis de la autarquía municipal reflejada tanto en el plano jurisprudencial como en el legislativo, muchos autores sostuvieron su autonomía. Esta postura se reflejó en la sanción de las Constituciones de las nuevas provincias de Neuquén (1957) y Misiones (1958), que incorporaron la declaración de la autonomía municipal.

El proceso de consolidación democrática iniciado en 1983 favoreció las tendencias de refuerzo de lo local. Anticipándose a la reforma nacional, se modificaron siete Constituciones provinciales y todas incluyeron, en mayor o menor grado, el concepto de autonomía de los municipios. Este proceso influyó definitivamente –lo que fue reconocido por la misma Corte Suprema– en el viraje de la jurisprudencia que en 1989 admitió la autonomía de los municipios, a partir del fallo “Rivademar c/Municipalidad de Rosario”.

En 1994 se reformó la Constitución Nacional, consagrándose la autonomía de los municipios. Sin embargo, más allá de este mandato constitucional, la última década estuvo marcada por procesos dispares en la evolución del reconocimiento efectivo de la autonomía municipal, aunque la tendencia predominante fue la de transferir funciones y competencias sin la contrapartida equivalente de recursos.

Un período clave para los municipios fue el comprendido por la crisis 2001-2002. Con menos recaudación propia, retaceo de la coparticipación provincial y la suspensión del crédito bancario y de proveedores, debieron abandonar la obra pública y disminuir o retrasar el gasto burocrático para hacer frente a un nivel de pobreza sin precedentes. Ante un Estado que parecía esfumarse, las únicas puertas que

podían golpearse eran las de los municipios. El alto riesgo de disgregación los forzó a una mayor articulación con la oposición política, el sector empresario y la sociedad civil, en especial con las iglesias. Recién en mayo de 2002 se redujo parcialmente la tensión, con la inclusión de más de 1,6 millones de desocupados al plan nacional “Jefes y Jefas de Hogar”.

A partir de 2003 se observó un cambio en la relación entre el gobierno nacional y los municipios, en especial con los del conurbano bonaerense y los medianos y grandes del interior del país: sin la tradicional intermediación del gobierno provincial, se entablaron relaciones directas entre los funcionarios nacionales y los municipales, a partir de la transferencia de subsidios para obras de infraestructura (desde las netamente localizables como remozamiento de plazas, construcción de salones de usos múltiples o extensión de redes de agua potable, hasta proyectos de impacto regional como rutas u obras hídricas), compra de bienes (tales como medicamentos para unidades de atención primaria de la salud, automotores y aparatología hospitalaria), y apoyo a proyectos de economía social (construcción de viviendas sociales, y capacitación de jóvenes desocupados, entre otros). El monto de las transferencias fue variable, pero en algunos distritos fue muy significativo llegando incluso a duplicar el presupuesto municipal.

En abril de 2009 se creó el Fondo Federal Solidario, con la finalidad de redistribuir entre provincias y municipios un 30% de los derechos de exportación de la soja (21% para provincias y 9% para municipios) para su aplicación a obras de infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda y vial. Si bien ello implicó una inyección de fondos a los municipios equivalente a 2.237 millones de pesos en 2010, se presume que ella no alcanzó a revertir la tendencia descendente que vienen observando en la distribución del gasto público desde 1993.

4.3. El marco constitucional

En el siglo y medio transcurrido desde la organización nacional hasta la actualidad, se han disipado las divergencias respecto de la naturaleza de la Nación y las provincias. Por el contrario, este es un debate crucial para los municipios, y el plano constitucional –sumado a

su interpretación a cargo de la justicia— se constituye en el escenario privilegiado para analizar su naturaleza y competencias.

4.3.1. La autonomía municipal

Si bien la Constitución Nacional de 1853 estableció la obligatoriedad de las provincias de asegurar el régimen municipal, no fue hasta la reforma de 1994 que incorporó un artículo consagratorio de su autonomía.

Art. 123: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5° asegurando la *autonomía municipal* y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

La autonomía es la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios. En lo que atañe a los municipios, la Constitución Nacional precisa las dimensiones a definir: el plano institucional, supone la facultad de dictarse su propia carta orgánica —la “constitución” local—; el político, implica elegir a sus autoridades y regirse por ellas; lo administrativo refiere a la potestad de gestionar y organizar los servicios, obras y otros intereses locales; y por último, lo económico-financiero supone definir, organizar e invertir sus recursos.

El lapso transcurrido desde que la Constitución Nacional pareció definir la polémica respecto a la naturaleza del municipio, permite afirmar que ello fue más una enunciación de principios y una aspiración de los constituyentes —lo cual no es poco— que una prescripción de cumplimiento obligatorio. A pesar del mandato constitucional, la realidad es que aún no la legislaron tres provincias —Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe— que concentran a más de la mitad de la población argentina.

Más allá de esta mirada macro de diseño institucional, la discusión medular en relación con la autonomía municipal se refiere al reparto de competencias y de recursos entre los tres niveles de gobierno. Ello requiere observar las tensiones en sentidos contrapuestos, tanto de parte de los municipios que avanzan sobre aspectos que no les competen, como de las provincias que restringen aspectos básicos del gobierno local.

Muchas veces el avance de los municipios sobre competencias que no son propias responde a la presión de la ciudadanía —o de sectores de la misma— y de los medios de prensa. Resulta interesante citar los siguientes ejemplos:

- a) En épocas de crisis económicas se exigió el cierre virtual de las fronteras locales para impedir la instalación de comercios de no residentes, el ingreso de trabajadores extranjeros o de transportistas de otras localidades, lo que ha generado que algunos municipios limiten la radicación de grandes cadenas de supermercados en base a argumentos económicos o sociales, tema crítico por ser de competencia recurrente, o bien que regulen sus horarios, lo que es materia del poder de policía laboral.
- b) Ante los reclamos por el aumento de los disturbios urbanos en los lugares de entretenimiento de los jóvenes o el aumento del consumo de alcohol y drogas, algunos municipios han regulado el horario de cierre de discotecas y bares, la prohibición de la venta de bebidas energizantes, o la sanción a padres o tutores de menores de 18 años que se encuentren en estado de ebriedad, produzcan desórdenes en la vía pública o se encuentren en lugares y horarios no permitidos, todo lo cual es materia de códigos de fondo, a cargo de la Nación.
- c) La regulación local de los denominados *cyber*, en aspectos que exceden la localización y lo edilicio, tales como horario de apertura y cierre, avanzando incluso en la disposición de cuestiones técnicas de cumplimiento poco probable.
- d) Presiones para que el municipio tome intervención ante el aumento del embarazo adolescente y la propagación del sida, avanzando sobre los derechos de los padres, algunos de los cuales llegaron a la justicia porque sentían vulnerado su derecho a la patria potestad.

En sentido contrario, también pueden citarse muchos ejemplos relativos al avasallamiento de las competencias municipales por parte de las provincias. Algunas de las acciones más relevantes del período posterior a la reforma de la Constitución Nacional son:

- a) En 1995, la provincia de Buenos Aires derogó todos los estatutos de personal sancionados por las municipalidades y los reemplazó por uno nuevo, definido por ley provincial, que aún continúa vigente.
- b) En 2001, el gobernador de San Luis envió a la Legislatura un proyecto para dividir al municipio de la ciudad de San Luis en cuatro jurisdicciones por ser este el más importante bastión político contrario a la hegemonía partidaria provincial, y posteriormente declaró la caducidad de los mandatos de las autoridades electas, lo que generó que por quince meses coexistieran dos intendentes para la misma ciudad.
- c) En diciembre de 2002, la provincia de Santa Fe, como dos años antes lo había hecho la provincia de Buenos Aires, promulgó una ley estableciendo límites a la habilitación de grandes superficies comerciales en función de la cantidad de habitantes de la localidad.

El análisis precedente demuestra que el debate respecto de la autonomía está cercanamente emparentado con las competencias de cada nivel de gobierno. La mayoría de los fallos tipifica las competencias, estableciendo si se trata de competencias exclusivas, delegadas o concurrentes. Pero los límites son cada vez más difusos, por las marchas y las contramarchas de la opinión pública y los medios, porque la ciudadanía espera cada vez más funciones del municipio, y porque la tendencia marca una mayor coordinación, en dónde ya no se observan fronteras definidas entre las competencias de cada nivel de gobierno, sino zonas difusas en la que interactúan –no sin conflicto– los tres niveles.

En 2002, en la causa “Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del decreto-ley 9.111”, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sentó un principio que exhibe con crudeza cuanto de aspiración tiene por el momento la prescripción constitucional de autonomía municipal:

el art. 123° de la Constitución Nacional –incorporado a la reforma de 1994– no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno. La cláusula constitucional les reconoce autonomía en los órdenes “institucional, político, administrativo, económico y financiero” e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero deja librado a la reglamentación que estas realicen la determinación de su “alcance y contenido”. Se admite así un marco de autonomía municipal cuyos contornos deben

ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que estas conservan [...] con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el art. 123.

En definitiva, el análisis del grado de autonomía municipal que reconoce la justicia argentina parece estar signado por dos postulados:

- a) existe concurrencia para el ejercicio del poder de policía cuando el servicio público se encuentra regulado por otra instancia estatal;
- b) existe suficiente fuente constitucional y legal para reconocer las competencias locales, pero siempre que estas no se opongan ni obstaculicen o resulten claramente incompatibles con las de otros poderes del gobierno.

La responsabilidad concurrente en el contralor implica compartir la responsabilidad política ante la falta de control, lo que se ha constituido en una situación particularmente sensible para los gobiernos locales después de la tragedia en la discoteca República Cromagnón. Esta tendencia jurisprudencial debilita a los municipios debido a que refuerza las estrategias de los decisores provinciales en lo que atañe a compartir responsabilidades y gastos, mientras continúan centralizando la decisión sobre el uso de los recursos. En este marco, existe poco incentivo para que los gobiernos provinciales que aún no han reconocido la autonomía municipal modifiquen el *statu quo*.

4.3.2. Las cartas orgánicas

La autonomía institucional establecida por la Constitución Nacional implica la potestad de los municipios de dictarse su propia carta orgánica. Las provincias que han reconocido la autonomía municipal en general restringen esta potestad a los municipios que superan determinada cantidad de población o cumplen ciertos requisitos. El mecanismo habitual incluye la convocatoria por parte del Departamento Ejecutivo a una convención municipal –lo que debe ratificarse por ordenanza del Concejo Deliberante– en tanto los convencionales surgen de elecciones populares. En algunas provincias, la carta requiere de la aprobación de la Legislatura provincial.

Hasta la actualidad han dictado su carta orgánica 150 municipios pertenecientes a 14 provincias de las 20 que reconocen la autonomía municipal. Los municipios correntinos han sido los más prolíficos, con 29 cartas, seguido por los rionegrinos (28) y los cordobeses (23). En el último período, la mayor actividad correspondió a los municipios de la provincia de Corrientes, que en su reforma constitucional del año 2007 estableció que “los municipios deben sancionar o adecuar sus cartas orgánicas, en caso necesario, antes de la finalización del año 2008”. Aunque con algo de demora, a este mandato respondieron casi el 80% de los municipios que actualmente cuentan con carta orgánica; es probable que esta cifra se incremente en el corto plazo ya que los funcionarios provinciales alientan la convocatoria a convencionales y la sanción de las cartas para evitar conflictos institucionales por la existencia de una ley orgánica que aún no se ha adecuado al nuevo diseño constitucional.

La situación más compleja, porque pone en tela de juicio el alcance real de la autonomía, se presentó en la provincia de La Rioja: los 18 municipios ya habían sancionado su carta orgánica cuando la convención constituyente provincial de 1998 resolvió la derogación de todas ellas y la promulgación de una ley orgánica transitoria para su regulación hasta la sanción de las nuevas cartas. Como la provincia se reservó la potestad de convocatoria a las convenciones municipales, hasta la actualidad ningún municipio riojano ha vuelto a contar con carta orgánica.

La estructura de las cartas orgánicas se asemeja a la de las Constituciones provinciales. La mayoría refleja el entusiasmo de los constituyentes municipales quienes construyen una visión utópica del gobierno local y, por tanto, prescriben competencias que corresponden a los otros niveles de gobierno, o cargan al municipio de responsabilidades de imposible cumplimiento. Por ejemplo, la carta orgánica de un municipio cordobés de menos de 20.000 habitantes reza “es deber del municipio proveer lo conducente al desarrollo humano y comunitario, el progreso económico con justicia social, la productividad de la economía local, la investigación y el desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento”, y la de uno salteño, de 10.000, impone “asegurar la protección de la infancia, cubriendo sus necesidades afectivas, ambientales, educativas, de alimentación, salud y recreación”.

Los municipios que no han dictado su carta orgánica y aquellos que no están habilitados para hacerlo, son regidos por las leyes orgánicas de las municipalidades de cada provincia, las cuales tienen un tono menos político que las cartas, pero regulan con bastante precisión las responsabilidades burocráticas del municipio, así como el reparto de competencias entre el Ejecutivo y el Deliberante.

4.4. Gobiernos locales y heterogeneidad territorial

El alto nivel de heterogeneidad y desigualdad que caracteriza a las provincias argentinas se potencia cuando se analiza la realidad municipal, debido a que los promedios provinciales no dan cuenta de los extremos que muestra el interior de los territorios en las distintas dimensiones analizadas. Adicionalmente, debido a que el diseño institucional del régimen municipal es definido por cada provincia, el universo es muy variado —con pocas similitudes entre provincias— y cambiante, a tal punto que los especialistas no acuerdan respecto del número de gobiernos locales que existen en el país.

4.4.1. Heterogeneidad institucional

La heterogeneidad institucional es notable. El régimen municipal de cada provincia incluye diferentes formas y requisitos de creación, definición del territorio, forma de gobierno, recursos y competencias, entre decenas de aspectos que no responden a particularidades regionales.

El diseño institucional es establecido en el nivel macro por la Constitución provincial, la cual puede detallarlo o autorizar a la Legislatura a su regulación; en este último caso, se lo define en la ley orgánica de las municipalidades o en leyes específicas. Una circunstancia que se presenta en varias provincias es la vigencia de una ley orgánica más antigua que la constitución vigente, lo cual genera confusión respecto del diseño imperante y, en algunas circunstancias, franca colisión. Por ejemplo, la Constitución de Salta —sancionada en abril de 1998— establece como principal requisito para la creación de un municipio tener 1.500 habitantes; en cambio, la ley orgánica —de febrero de 1933— estipula distintos y variados requisitos: población mínima (500 habitantes), densidad (la población debe estar distribuida en un radio no mayor de tres ki-

lómetros cuadrados), distancia de otro municipio (quince kilómetros), formación urbanística adecuada, desempeño de actos de significación económica e importancia socioeconómica que justifique el reconocimiento legal. A pesar de ello, en 1951 se creó la Municipalidad de Tolar Grande sin cumplir los requisitos y, desde entonces, se han sucedido una ley, un fallo de la Corte Suprema provincial y un nuevo proyecto de ley para definir un estatus institucional aún incierto. Otro ejemplo de colisión se presenta en Formosa, que reformó su Constitución en 2003 pero cuenta con una ley orgánica promulgada en febrero de 1993; en tanto la Constitución establece que tendrán comisiones de fomento los centros poblados de menos de 1.000 habitantes, la ley orgánica distingue dos tipos de instituciones: comisiones de fomento para poblaciones entre 500 y 1.000 habitantes, y juntas vecinales provinciales para los parajes de menos de 500 (de hecho, existen 18 juntas).

Otra diferencia radica en la distinta delimitación territorial que realizan las Constituciones provinciales. Mientras algunas distribuyen todo el territorio provincial entre los gobiernos locales (sistema de ejidos colindantes), otras asignan al municipio el territorio que comprende la ciudad o el alcance de los servicios (ejido urbano), o aplican sistemas mixtos a partir de la definición de un radio determinado desde el centro de la ciudad o un ejido urbano que puede extenderse a medida que crece la población. En estos últimos casos, que comprenden aproximadamente a la mitad de las provincias, existen espacios que dependen directamente del gobierno provincial en los que residen grupos humanos con altos porcentajes de necesidades básicas insatisfechas e importantes carencias sanitarias y educativas. La solución simplista ha sido, en muchos casos, solicitar el reconocimiento de un nuevo gobierno y ello ha dado origen a muchas comunas, juntas o comisiones, e incluso municipios, que por su escala pequeña tampoco han podido mejorar las condiciones de vida de la población. Con el propósito de hacer efectivo el poder de policía estatal en esas zonas grises, en 2004 la provincia de Córdoba inició un nuevo proceso de regionalización inducida mediante la conformación de 26 comunidades regionales que comprenden al 85% de los municipios y comunas; si bien el marco normativo sigue vigente, este proceso no logró el avance que esperaban sus impulsores. Aunque con otros objetivos, la provincia de Buenos Aires ha iniciado un proceso de discusión política en procura de implantar la regionalización del gobierno provincial.

4.4.2. Heterogeneidad demográfica

Desde el punto de vista demográfico, la heterogeneidad de los gobiernos locales es extrema: desde municipios muy grandes, incluso más poblados que muchas provincias, hasta municipios minúsculos. Si bien el promedio de gobierno local a nivel nacional se ubica en casi 18.000 habitantes, su mediana de aproximadamente 2.000 habitantes es más representativa de la realidad nacional. En el extremo más poblado, el Partido de la Matanza, con 1.772.130 habitantes (Censo 2010) supera en población a 20 de las 23 provincias argentinas.

Cuadro 2

Totalidad de provincias y 54 municipios más poblados
(Censo 2010)

Provincia y Ciudad Autónoma Buenos Aires	Municipios	Población
Buenos Aires		15.594.428
Córdoba		3.304.825
Santa Fe		3.200.736
Ciudad Autónoma Buenos Aires		2.891.082
	La Matanza (Bs. As.)	1.772.130
Mendoza		1.741.610
Tucumán		1.448.200
	Córdoba (Córdoba)	1.330.023
Entre Ríos		1.236.300
Salta		1.215.207
Misiones		1.097.829
Chaco		1.053.466
Corrientes		993.338
	Rosario (Sta.Fe)	970.053
Santiago del Estero		896.461
San Juan		680.427
Jujuy		672.260
	La Plata (Bs.As.)	649.613
Río Negro		633.374
	Gral. Pueyrredon (Bs. As.)	614.350
	Lomas de Zamora (Bs. As.)	613.192
	Quilmes (Bs. As.)	580.829
	Almirante Brown (Bs. As.)	555.731
Neuquén		550.344

(continúa...)

Cuadro 2 (continuación)

Provincia y Ciudad Autónoma Buenos Aires	Municipios	Población
	S. Miguel de Tucumán (Tucumán)	549.163
Formosa		527.895
	Merlo (Bs. As.)	524.207
Chubut		506.668
	Salta (Salta)	464.678
	Moreno (Bs.As.)	462.242
	Lanús (Bs. As.)	453.500
San Luis		431.588
	Florencio Varela (Bs. As.)	423.992
	Gral. San Martín (Bs. As.)	422.830
	Santa Fe (Sta. Fe)	394.241
	Tigre (Bs. As.)	380.709
Catamarca		367.820
	Corrientes (Corrientes)	356.314
	Tres de Febrero (Bs. As.)	343.774
	Avellaneda (Bs. As.)	340.985
La Rioja		331.847
	Malvinas Argentinas (Bs. As.)	321.833
	Berazategui (Bs. As.)	320.224
	Morón (Bs. As.)	319.934
La Pampa		316.940
	Bahía Blanca (Bs. As.)	301.531
	Esteban Echeverría (Bs. As.)	298.814
	Pilar (Bs. As.)	298.191
	Resistencia (Chaco)	295.555
	San Isidro (Bs. As.)	291.608
	Posadas (Misiones)	289.994
	San Miguel (Bs. As.)	281.120
	Guaymallén (Mendoza)	280.880
	Neuquén (Neuquén)	273.743
Santa Cruz		272.524
	Vicente López (Bs. As.)	270.929
	José C. Paz (Bs. As.)	263.094
	Santiago del Estero (Sgo. Estero)	256.996
	San Salvador de Jujuy (Jujuy)	256.826
	Paraná (E. Ríos)	254.031
	Formosa (Formosa)	214.910
	Escobar (Bs. As.)	210.084
	Las Heras (Mendoza)	203.507
	San Rafael (Mendoza)	191.323

(continúa...)

Cuadro 2 (continuación)

Provincia y Ciudad Autónoma Buenos Aires	Municipios	Población
	Godoy Cruz (Mendoza)	189.578
	San Luis (San Luis)	179.847
	Hurlingham (Bs. As.)	176.505
	S. Fdo. del Valle de Catamarca (Cat.)	175.103
	Maipú (Bs.As.)	172.861
	Ituzaingó (Bs.As.)	168.419
	Comodoro Rivadavia (Chubut)	168.133
	La Rioja (La Rioja)	167.553
	San Fernando (Bs. As.)	163.462
	Ezeiza (Bs. As.)	160.219
	Río Cuarto (Córdoba)	155.197
	Concordia (E. Ríos)	151.554
	San Nicolás de los Arroyos (Bs. As.)	145.821
Tierra del Fuego, Antártida Art. e	Islas Atlántico Sur	126.190
Total país		40.091.359

Podría sostenerse que Córdoba es un caso extremo por distintas circunstancias: además de contener al segundo municipio más poblado del país (1.330.023 habitantes) que concentra por sí solo al 40% de la población provincial, ostenta el récord de 427 gobiernos locales, y presenta en forma más aguda el problema del inframunicipalismo, debido a que más del 30% tiene menos de 500 habitantes. Sin embargo, no es la única con particularidades en cuanto a población: La Pampa tiene el menor promedio (4.011 habitantes) por gobierno local y la menor mediana, ubicada por debajo de los 1.000 habitantes. Por último, existen más de 80 gobiernos locales de menos de 100 habitantes, distribuidos en cinco provincias; el caso extremo es Río Negro, con una Comisión de Fomento en un poblado de siete habitantes.

En términos generales, podría mencionarse la presencia de cuatro fenómenos:

- la formación de metrópolis y aglomerados urbanos, en los que la urbanización comprende el territorio de varios municipios (como sucede en las metrópolis de Buenos Aires, Córdoba y

- Mendoza, o en los aglomerados de Mendoza, San Miguel de Tucumán o La Plata, entre otros);
- la concentración de población en las capitales o, en su defecto, en la ciudad más importante de cada provincia;
 - el inframunicipalismo, entendido como la tendencia a dividir territorios a cargo de nuevos gobiernos locales muy pequeños;
 - más recientemente, la conformación de comarcas –algunas de ellas entre municipios fronterizos de Argentina y Chile–, de asociaciones de municipios para fines determinados,⁶ y en el caso cordobés, la regionalización, a partir de la delimitación del territorio en conjuntos estables de municipios y comunas.

Vale decir que mientras algunos gobiernos locales se dividen, otros se agrupan para resolver problemas que solo en una escala mayor se pueden gestionar. La debilidad operativa del tamaño minúsculo se presenta, al menos, en los gobiernos locales de menos de 1.000 habitantes, los cuales alcanzan el 40% del total y concentran al 1% de la población total del país. En la mayoría de los casos, esos pequeños gobiernos locales no cuentan con recursos económicos, infraestructura y recursos humanos calificados, y aplican la mayor parte de sus magros ingresos al pago de sueldos. En el extremo contrario, los 54 municipios de más de 150.000 habitantes (lo que implica que superan en población a la provincia menos habitada), representan poco más del 2% del total de gobiernos locales y concentran al 50% de la población.

4.4.3. Heterogeneidad fiscal

La heterogeneidad de los municipios también se refleja en la dimensión fiscal. El gráfico 1 es muy representativo de la diversidad entre las provincias, al mostrar las distancias que cada una tiene respecto del promedio nacional, en lo relativo a su gasto municipal per cápita.

Se identifican tres grupos:

6. En general, se asocian para hacer *lobby* ante el gobierno provincial, para fomentar el desarrollo económico territorial o para la prestación de servicios públicos determinados (compras conjuntas, juzgado de faltas regional, prestaciones sociales a jubilados, etc.).

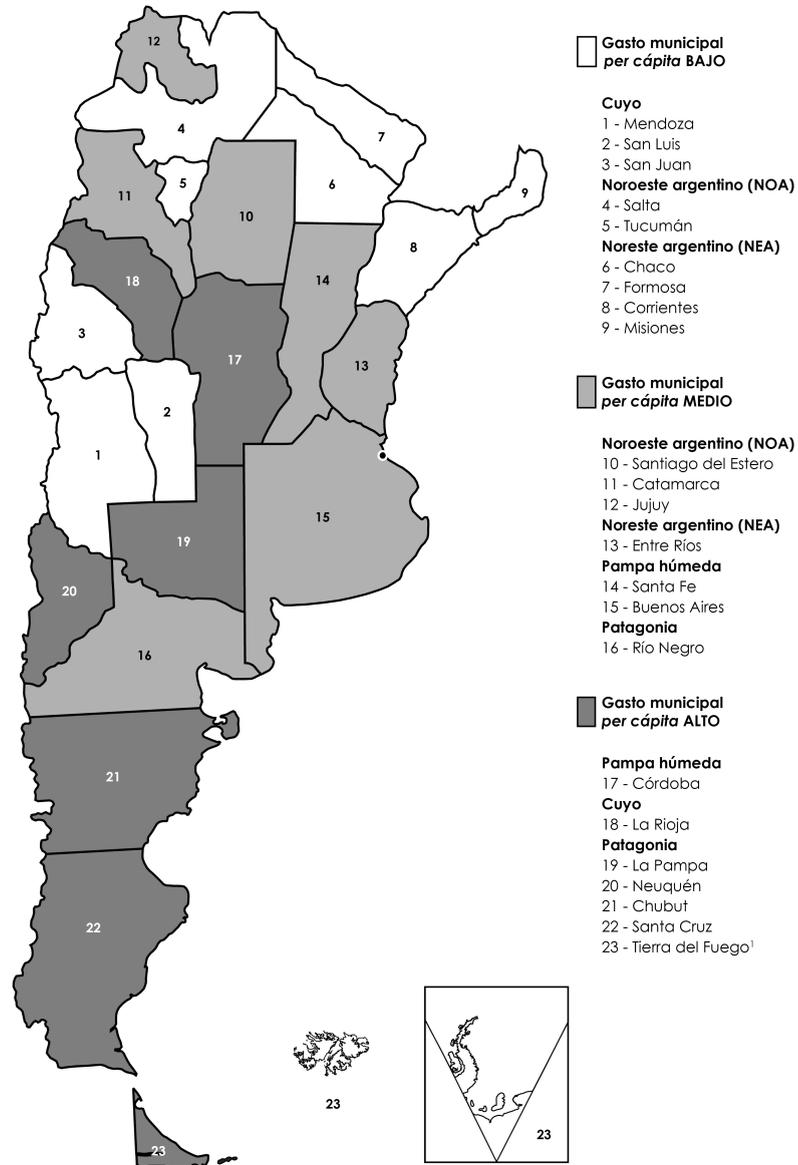
- las provincias de gasto municipal per cápita medio, que se ubican cerca del promedio nacional –alrededor del 15% de diferencia– son Santiago del Estero, Entre Ríos, Río Negro, Jujuy, Buenos Aires, Catamarca y Santa Fe;
- las provincias de gasto municipal per cápita bajo, por debajo del 15% del promedio nacional, en las que predominan las provincias del noroeste, noreste y las cuyanas, agrupa a Tucumán, San Juan, Chaco, Mendoza, San Luis, Corrientes, Salta, Formosa y Misiones (las tres últimas se ubican por debajo del 50% del promedio nacional);
- las provincias de gasto municipal per cápita alto, por encima del 15% del promedio nacional y en las que predominan las provincias mineras/petrolíferas y algunas de la pampa húmeda, son Córdoba, La Pampa, Chubut, La Rioja, Santa Cruz, Neuquén y Tierra del Fuego. Las últimas tres provincias superan en más del doble al promedio nacional, siendo particularmente destacable el caso de Tierra del Fuego, cuyo gasto promedio municipal per cápita supera en un 270% el promedio nacional.⁷

La disparidad fiscal entre municipios responde, en parte, a la situación económica de sus residentes; esto se debe a que las poblaciones muy empobrecidas tienen una baja capacidad tributaria (por ejemplo en el departamento Ramón Lista en Formosa, al momento del Censo 2001, el 85% de sus 11.000 habitantes tenía necesidades básicas insatisfechas, mientras que en Puán –provincia de Buenos Aires– con 6.000 habitantes, este grupo apenas superaba el 4%). Pero también obedece al grado de descentralización del gasto; por ejemplo, San Luis se ubica en el grupo de gasto municipal per cápita bajo y descentraliza menos del 11% de los fondos que recibe de la Nación, en tanto Neuquén representa el ejemplo contrario, con gasto municipal per cápita alto y una coparticipación que supera el 60%.

7. Es muy probable que esta clasificación haya variado en el período posdefault, debido al mejor posicionamiento de provincias con importante desarrollo de la actividad agropecuaria (Pampa húmeda) y turísticas (en particular, de la Patagonia). No obstante, muestra acabadamente la heterogeneidad entre los municipios.

Gráfico 1

Clasificación de las provincias en función de su distancia del promedio de gasto municipal per cápita (año 2002)



Nota: (1) El nombre completo es Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas de Atlántico Sur.

Fuente: elaboración propia sobre datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía de la Nación.

Si bien no existen estudios específicos, es posible especular que el tamaño de la población y la capacidad económica se correlacionan en forma directa con la cantidad de funciones que asume el gobierno local. Esto modela incluso las expectativas ciudadanas, debido a que las poblaciones que encuentran más respuestas en sus gobiernos locales, tienen mayores expectativas de solución de problemas que dependen de los otros niveles de gobierno, generando así más presión y, por ende, a corto o largo plazo también más amplias respuestas del municipio. Esto resulta en otra causal de heterogeneidad de los gobiernos locales: mientras unos se ocupan solo del alumbrado, el barrido y la limpieza, los más desarrollados asumen también la salud, la vivienda, las obras de infraestructura, la generación de empleo, la educación universitaria, la cultura, el cuidado del patrimonio histórico, la defensa del consumidor, la resolución alternativa de conflictos, el cuidado ambiental, el desarrollo de *cluster* productivos, la promoción social y el desarrollo humano, entre otras funciones.

4.5. El Poder Ejecutivo

En el análisis de la forma de gobierno en el nivel local, cabe distinguir a los municipios de los restantes gobiernos locales sin estatus municipal. La legislación establece para la mayoría de los municipios un gobierno constituido por un Ejecutivo unipersonal y un Legislativo colegiado, en todos los casos surgidos de las elecciones populares. Para los restantes gobiernos locales existe mayor diversidad, pero predominan los cuerpos colegiados en los que uno o todos sus miembros asumen tanto las funciones ejecutivas como las legislativas; solo una parte de ellos surge de elecciones populares. Como una particularidad distintiva del nivel local, en siete provincias los extranjeros pueden participar de las elecciones para cargos municipales.⁸

8. Santa Fe, Misiones, Catamarca, Corrientes y Entre Ríos habilitan el voto de extranjeros exclusivamente en las elecciones municipales, en tanto Buenos Aires y Neuquén, también lo hacen para los cargos provinciales. En ningún caso los extranjeros pueden participar de las elecciones a cargos nacionales.

4.5.1. Municipios

Salvo en Buenos Aires, Mendoza y La Pampa, existe más de una categoría implícita o explícita de municipio. Establecen dos categorías Entre Ríos, La Rioja, Río Negro, Santa Cruz⁹ y Santa Fe;¹⁰ tres categorías Córdoba, Jujuy, San Luis¹¹ y Chubut;¹² y cuatro categorías Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán¹³ y Catamarca.¹⁴ Por último, Corrientes, establece cinco categorías.¹⁵

De los 1.165 municipios que existen en el país, el 99% está organizado bajo la forma de gobierno que comprende un departamento Ejecutivo y otro Deliberante. Los restantes, que concentran el poder en una sola autoridad o cuerpo, solo se observan en la categoría de municipio inferior: Entre Ríos, Misiones y Neuquén poseen juntas o

9. Se considera que si una provincia dispone la autonomía institucional, existe un reconocimiento implícito de al menos dos categorías de municipios: un municipio autónomo que se rige por su propia carta, y otro regulado por la ley orgánica de las municipalidades. Son los casos de La Rioja, Río Negro y Santa Cruz. Por ejemplo, en Santa Cruz, aunque ninguno de sus 16 municipios ha dictado la carta orgánica, la normativa habilita una categoría de municipios con autonomía institucional.
10. Santa Fe no ha reconocido la autonomía institucional pero determina dos niveles: municipios de primera y de segunda categoría.
11. Córdoba, Jujuy y San Luis reconocen la autonomía institucional pero establecen requisitos mínimos para que un municipio pueda acceder a la misma. De modo que se considera la distinción en tres categorías de municipios: los que han dictado su carta orgánica, los que cumplen los requisitos pero aún no lo han hecho (su instrumentación depende solo de una decisión local) y los restantes municipios, que se rigen por la ley orgánica.
12. Chubut distingue dos categorías –municipios de primera y de segunda– y reconoce la autonomía institucional solo para los de primera.
13. Estas provincias definen tres categorías de municipios, y adicionalmente habilitan al de mayor categoría a dictar su carta orgánica.
14. Catamarca habilita dos categorías explícitas de municipios (municipios para las poblaciones de más de 2.000 habitantes, y municipios sin Concejo Deliberante para las de más de 500), pero establece requisitos especiales para habilitar a un municipio a dictar su carta orgánica (tener más de 10.000 habitantes).
15. Corrientes establece tres categorías explícitas de municipio (de primera para poblaciones de más de 15.000 habitantes, de segunda entre 5.000 y 15.000, y de tercera para poblaciones entre 500 y 5.000). Adicionalmente determina que las de menos de 4.000 pueden dictar su carta orgánica, en tanto es obligatorio para las de primera. Esto genera la determinación de cinco categorías de municipios; en la actualidad, existen municipios en todas ellas. Si bien la reforma constitucional de 2008 modificó esta situación, la Ley Orgánica de las Municipalidades aún no recoge las nuevas disposiciones.

comisiones, de las cuales uno de sus miembros asume el rol de presidente; Catamarca, en cambio, está constituida por un Ejecutivo sin Deliberante.

El Poder Ejecutivo de los municipios es designado “intendente” o “intendente municipal” en todas las Constituciones, salvo en la de Entre Ríos, que lo denomina “presidente municipal”. En tres provincias, para las menores categorías de municipios, se apartan de esta denominación, de modo que su titular recibe distintas denominaciones, incluso cuando tiene atribuciones similares a un intendente: “presidente de comisión municipal” en Neuquén, “presidente de comisión de fomento” en Misiones; y “presidente de la junta de gobierno” en Entre Ríos.

El Ejecutivo unipersonal en los municipios se regula en todas las provincias, pero tres de ellas –Corrientes, Entre Ríos y La Rioja– contemplan la figura del viceintendente para quien se define un rol similar al de los vicegobernadores, ya que preside el Concejo Deliberante (salvo en Corrientes, que da la alternativa de que el presidente del Concejo sea un concejal, si así lo determina la carta orgánica). Neuquén dispone que los municipios de primera categoría organicen el gobierno de acuerdo con lo que establece su carta orgánica, y Córdoba habilita al municipio a optar entre dos formas posibles de gobierno, la tradicional de Ejecutivo y Deliberante, o el sistema de comisión; en este último caso se necesita la aprobación por referéndum de la población.

El intendente es el representante de la municipalidad ante terceros, encargado de la gestión y administración general, y responsable de la ejecución de las ordenanzas que sanciona el Concejo Deliberante. En los gobiernos locales se acentúa la cultura presidencialista de los otros niveles de gobierno: si bien la legislación obliga a la autorización o ratificación del Concejo Deliberante de decisiones importantes del intendente, en muchas jurisdicciones esto es solo una formalidad. Algunas Constituciones, como las de Córdoba y Neuquén, incluso aseguran un Concejo Deliberante afín al Ejecutivo al establecer que corresponde la mitad más una de las bancas al partido que obtenga la mayoría de los sufragios. Este diseño institucional es muy criticado por las minorías políticas, pero defendido por los oficialismos con el argumento de que resuelve los problemas de gobernabilidad que se presentan en aquellas provincias con renovación del cuerpo deliberante por mitades, cuando en la elección intermedia cambia la composición por un concejo opositor al intendente.

Es unánime la determinación de la elección por voto popular de los intendentes municipales y pueden ser reelectos en forma indefinida, salvo en Formosa, San Juan, Tierra del Fuego, Tucumán, Corrientes y Entre Ríos, provincias en las que se limita la reelección a un período consecutivo. La convocatoria a elecciones locales es atribución del municipio, o al menos de los municipios autónomos, en dos tercios de las provincias, competencia que recae en el Ejecutivo, salvo en La Rioja que la atribuye al Concejo Deliberante.

La influencia del poder provincial en la selección de los candidatos locales es notable, no obstante lo cual se observa una mayor independencia de los votantes en las regiones o áreas más desarrolladas: el “corte de boleta” es cada vez más habitual, en las situaciones de simultaneidad de elecciones locales y provinciales, fenómeno que se ha agudizado en los períodos de desencanto por los desempeños del gobierno nacional o provincial.

4.5.2. *Gobiernos locales sin estatus municipal*

Hasta el momento, se han identificado 1.086 gobiernos locales sin estatus municipal, con lo cual este grupo representa cerca del 50% del universo total de gobiernos locales. No obstante, es probable que su número supere los 1.400, si se considera a los gobiernos locales creados por los municipios (en general, delegaciones).

Una primera distinción está constituida por el poder del cual dependen o que tiene potestad para su creación y/o designación de autoridades: dos tercios lo hace directamente del gobierno provincial pero algunos dependen del municipio.

Predomina el diseño de una única categoría, aunque hay provincias que definen dos o más. Todas las provincias hacen alguna referencia poblacional, comprendiendo en conjunto un rango entre cero y 4.000 habitantes, aunque la mediana legislada se ubica en 1.000.

Aproximadamente la mitad de las provincias define la elección directa de las autoridades, y en su mayoría definen un período de gobierno de cuatro años, con algunas excepciones como Tucumán, que lo fija en dos años.

La estructura predominante de los gobiernos locales sin estatus municipal en los que no se prevé la elección directa es de un Ejecutivo

unipersonal designado por el gobernador provincial, que se denomina “delegado”, “comisionado”, “presidente de junta” o “comisión”, “intendente comisionado” o “intendente de comuna”. Por el contrario, cuando se llama a elecciones populares, el gobierno es conformado por un cuerpo colegiado presidido por el que resultó más votado en el sufragio, que lleva el título de presidente. La efectividad del gobierno en manos de un cuerpo colegiado es relativa: a menudo, el miembro que asume la presidencia, suele no compartir el poder con los otros integrantes, llegando al extremo de “enviar a la casa” al representante de las minorías durante todo el período de gobierno; ello ratifica la vigencia del modelo presidencialista incluso en las localidades más pequeñas.

Los gobiernos locales creados o dependientes del municipio también pueden ser considerados como el cuarto nivel de gobierno. La denominación más habitual es “delegación”¹⁶ y, salvo en San Luis y San Juan, no se determina para qué tamaño de población están previstos. Del universo de 1.086 gobiernos locales sin estatus municipal identificados, se pueden distinguir solo a ocho que dependen de municipios, y que se ubican en Chaco;¹⁷ en las restantes jurisdicciones se carece de datos sobre su cantidad pero se presume que superan los 300. A ello cabría agregar las nuevas formas de desconcentración que responden a iniciativas locales, tales como las comunas en la Ciudad de Salta, los centros de participación comunal en la Ciudad de Córdoba, o los centros municipales de distrito en Rosario, creados por ordenanzas municipales y que no difieren en demasía de las delegaciones diseñadas por las legislaturas provinciales.

16. Se denominan “delegación municipal” y “comuna rural” en Jujuy; “delegación municipal” en San Luis y Corrientes; “delegación” en Salta; “delegación de servicios rurales” y “delegación municipal” en Chaco, aunque esta última depende del municipio pero es creada por la provincia; “comisión vecinal” en San Juan. Se desconoce si esta institución prevista en las Constituciones o leyes provinciales es efectivamente utilizada por todos los municipios. Respecto de la provincia de Buenos Aires, su Ley Orgánica de las Municipalidades menciona (tangencialmente y sin definir sus funciones) la figura del “delegado municipal”, institución muy tradicional que funciona como una mera desconcentración administrativa. En los últimos años, algunos municipios bonaerenses han aplicado la elección popular del delegado, aunque ello ha acarreado complejidades legales aún no resueltas.

17. Una de estas delegaciones, El Espinillo, está en proceso de constituirse en municipio. De hecho, fue creado por la sanción legislativa N° 6612, luego vetada por el titular del Ejecutivo provincial a los efectos de que se contemple la situación de los pueblos originarios afectados.

4.6. La estructura de la Administración Pública municipal (APM)

La heterogeneidad de los municipios argentinos también se refleja en su modelo de gestión pública. En algunos gobiernos locales aún subsiste lo que se denomina “sistema patrimonialista”, cuya característica esencial es la transformación del Estado en propiedad privada de quienes poseen los recursos de dominación política. En estos municipios, es habitual que no exista una estructura formal o que la misma esté desbordada por el liderazgo carismático del intendente –en los casos de buenas gestiones– o por la falta de transparencia o el abuso de autoridad, en los casos de preeminencia de los intereses personales por sobre las responsabilidades oficiales.

4.6.1. Estructura orgánica

La estructura organizacional como tal recién aparece en aquellos municipios que superaron el patrimonialismo y aplican el modelo burocrático, a pesar de lo cual predomina una gran informalidad. En tanto la Nación y la mayoría de las provincias tienen institucionalizado un sistema de aprobación de la estructura de cargos a través de una dependencia específica del Ejecutivo y, en muchos casos, también por el Legislativo, la mayoría de los municipios solo requiere de la decisión del intendente municipal para la creación o disolución de una unidad orgánica. Las restricciones, en algunas provincias, se limitan a disposiciones del organismo de contralor en relación con la formalidad presupuestaria, a normas para controlar el gasto que impiden altas de personal, o a la necesidad de autorización del Deliberante para la designación o remoción de cargos de ley (contador, tesorero y jefe de compras) o creación de los cargos superiores de la estructura, tales como secretarios y subsecretarios de gabinete.

Ello hace que las estructuras orgánicas municipales sean muy dinámicas: la creación o disolución de unidades, o los cambios de denominación, pueden responder a tendencias en los gobiernos nacionales o provinciales (por ejemplo la creación de áreas dedicadas al desarrollo local, a las relaciones con la comunidad, o la atención diferenciada de la problemática de la mujer o el joven), a procesos de descentralización provincial (por ejemplo las oficinas de descentralización de impuestos

o las de defensa del consumidor), o simplemente, a la necesidad de generar un cargo para un militante o un nuevo aliado político.

La ubicación en la estructura organizacional algunas veces responde a la antigüedad del funcionario que ocupa el cargo: una “oficina” puede transformarse con el tiempo en “departamento” y luego en “dirección” sin cambiar de funciones, como forma de reconocimiento salarial al desempeño del funcionario, así como un descenso de nivel puede obedecer a un castigo ante una respuesta insuficiente. Estos se constituyen en resabios del sistema patrimonialista, debido a que la estructura está más ligada a la persona que al puesto.

Es casi excluyente la distribución de tareas con un criterio funcional, tal como sucede en los otros niveles de gobierno, con un esquema básico que comprende las áreas de gobierno (relación del municipio con la comunidad y manejo político, aspectos legales, administración de personal), hacienda (recaudación y pagos), servicios y obras públicas, y asistencia social. Estas áreas se reparten entre el intendente y un secretario en los gobiernos locales más pequeños, o en varias secretarías, en los municipios más grandes. A título de ejemplo, el municipio de Córdoba (Córdoba), con 1.300.000 habitantes, es además el centro de referencia de todo el Gran Córdoba. La estructura orgánica de su municipalidad refleja la complejidad de los servicios prestados: incluye una Secretaría Privada, y las secretarías de Gobierno y Participación Ciudadana, de Desarrollo Urbano, de Tránsito y Transporte, de Economía, de Educación y Cultura, de Desarrollo Social y Empleo, de Salud, de Ambiente, de Relaciones Institucionales, Asesoría Letrada, y de Administración General de la Justicia Administrativa Municipal de Faltas; la mayoría de ellas cuentan con subsecretarías, lo que totaliza veinte funcionarios superiores y 9.400 empleados. En tanto Morón (Buenos Aires), otro municipio grande con 310.000 habitantes, cuenta con 4.300 empleados y con ocho secretarías funcionales (Jefatura de Gabinete, Gobierno y Seguridad Ciudadana, Economía y Finanzas, Salud y Desarrollo Social, Planificación Estratégica y Administración General, Obras y Servicios Públicos, Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales, y Transparencia Institucional y Control de la Gestión), más siete secretarías territoriales correspondientes a las unidades de gestión comunitarias en las que está dividido el territorio municipal, creadas con el propósito de aumentar la presencia en todo el partido. Por su parte, un municipio intermedio como Monteros (Tucumán), con 20.800 ha-

bitantes, incluye una Secretaría General, y las secretarías de Gobierno, Coordinación, Finanzas, Obras y Servicios Públicos, y Tribunal de Falta, y una plantilla total de 1.100 agentes. Por su parte Villa Atamisqui (Santiago del Estero), un pequeño municipio de 2.700 habitantes, es administrado por solo dos funcionarios superiores, el intendente y el secretario de Gobierno, y alrededor de cuarenta empleados.

4.6.2. Nueva agenda municipal

La estructura orgánica es indicadora de las funciones que la municipalidad se propone asumir y de la relevancia que pretende otorgarles. No obstante, la inercia institucional y la estabilidad del empleado público pueden tornar equívocas estas señales, ya que muchas veces persisten unidades cuyas actividades perdieron vigencia. En las últimas dos décadas se ha observado un incremento de las funciones asumidas por los gobiernos locales: a las funciones tradicionales (gestión administrativa, desarrollo urbano, prestación de servicios públicos y regulación de la vida comunitaria), se han sumado nuevas funciones tales como ser agente de promoción económica (ocupándose de la política arquitectónica del desarrollo local, la vinculación del sistema educativo con el sistema productivo y la facilidad de oportunidades), el desarrollo social (que incluye la definición política del mismo, la integración social y comunitaria, y la educación), el medio ambiente, el ejercicio de la autoridad o poder regulatorio a nivel local, la salud, la seguridad y la resolución alternativa de conflictos.

La explicación de las causas que impulsan a los líderes locales a asumir nuevas funciones es compleja y no todos responden a los mismos incentivos, pero una buena parte está relacionada con los condicionamientos del entorno. En este sentido, la expectativa ciudadana sobre el nivel de respuesta del municipio excede ampliamente sus competencias legales. Por ejemplo, la protección del medio ambiente, el sistema de jubilaciones y las obras de infraestructura, todas actividades con predominio de potestad provincial o nacional, son mencionadas como función municipal por más de la mitad de la población, según una encuesta realizada en doce municipios argentinos;¹⁸

la salud pública, competencia que debería ser asumida en su nivel preventivo por el gobierno local y en la complejidad por el gobierno provincial, es depositada en forma creciente en el nivel local debido a lo cual hace años que los municipios están asumiendo mayores competencias¹⁹ mientras los gobiernos provinciales compensan parcialmente estos esfuerzos aumentando el monto de recursos derivados, tal como sucede en Buenos Aires con una mayor coparticipación a los municipios que tienen mayor nivel de complejidad de atención; la administración de justicia, la educación y la seguridad, todas competencias provinciales, cada vez más son reclamadas al municipio, e incluso la relación con otros países, la cual es indiscutiblemente una competencia del gobierno nacional.

Esta creciente expectativa de la ciudadanía sobre la responsabilidad de los gobiernos locales ha presionado para un mayor compromiso en el sostenimiento de estos servicios sin relación con la competencia legal. Por ejemplo, a pesar de que la seguridad es competencia provincial, muchos municipios asumen el pago de combustible, el arreglo de móviles y el equipamiento para comunicaciones de la policía y, últimamente, la colocación y el monitoreo de cámaras de seguridad en espacios públicos y la constitución de comisiones de seguridad; respecto de las relaciones exteriores, algunos municipios se ocupan de la ubicación de la producción local en los mercados extranjeros; en justicia, la figura del defensor del pueblo, las oficinas de defensa del consumidor, de la mujer y el niño, y las de resolución alternativa de conflictos se presentan como acciones que disminuyen las barreras entre el ciudadano y la administración de justicia en manos del gobierno provincial; para educación, casi con exclusividad a cargo de las provincias, los municipios asumen el mejoramiento edilicio de las escuelas o la capacitación docente.

te de Ministros. Resultados de los primeros doce municipios realizada durante 2004-2005. La pregunta fue: "Voy a leer una serie de responsabilidades de gobierno, y en cada caso, quisiera que me diga quién se ocupa, si el gobierno nacional, el provincial o el municipal" y se le mencionaban doce competencias, desde "limpieza urbana" hasta "relación con otros países". Se incluyó en la encuesta a 400 habitantes en cada municipio (General Pico, Junín, Luján de Cuyo, Palpalá, Pirané, Olavarría, Roque Sáenz Peña, San Martín de los Andes, Gualeguaychú, Rafaela, Pergamino y Morón).

19. La descentralización ha sido formal, como ocurrió con los hospitales en Córdoba o los psiquiátricos en la provincia de Buenos Aires, o informal, simplemente bajando la calidad y cobertura del servicio en el nosocomio provincial, lo que obligó a los municipios a reforzar su sistema sanitario local.

18. Programa Auditoría Ciudadana en los Municipios, de la Jefatura de Gabinete-

Podría concluirse que existe una notable tendencia a esperar del gobierno local la solución de los problemas públicos, independientemente del nivel de gobierno que tenga las competencias o los recursos para ello. Pero si se sopesa que solo el 15% de los gobiernos locales supera los 10.000 habitantes, es probable que esta nueva agenda solo sea posible para una minoría. Por ello, los diseños institucionales deberían tener en cuenta estas diferencias, asignando recursos, funciones y más autonomía a los más fortalecidos, y conservando una mayor tutela o promoviendo la cooperación o la regionalización sobre los que aún no tienen escala suficiente.

4.6.3. Gobernanza

Las actividades sobre el ámbito público local son asumidas por el Estado municipal, pero también por otras instituciones, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, grupos de vecinos o individuos. Esta participación, que no es nueva, tiende a ser cada vez más articulada con el gobierno local a través de asociaciones y partenariados público-privados. Por ello, el organigrama municipal no alcanza a explicar realmente qué se hace y con quiénes se hace. Vale como ejemplo que en un municipio, la universidad capacitó a los beneficiarios de un plan de empleo municipal, y aportó el proyecto y la dirección para la construcción de un ramal ferroviario y un resguardo aduanero para que desde las fábricas se pudiera despachar la producción destinada a la exportación; los materiales fueron aportados por las fábricas directamente beneficiadas y la AFIP instaló el resguardo aduanero. Otro municipio organizó operativos de tránsito en los que participaron la policía provincial, los alumnos de escuelas primarias previamente capacitados por sus maestros y personal municipal, sensibilizando así a conductores y generando conciencia vial en los niños. Varios municipios han emprendido procesos participativos de planeamiento estratégico, que involucran a todo tipo de instituciones en el desarrollo económico y humano del territorio. Más recientemente, los foros cívicos²⁰ se han constituido en instancias de generación de proyectos

20. La mayor parte de los foros cívicos constituidos en municipios resultaron de la implementación del Programa Auditoría Ciudadana de la Subsecretaría

con una muy alta articulación con la sociedad civil. Los ejemplos son variados y se presentan en municipios diversos en tamaño, autonomía y capacidad fiscal.

En este proceso de “hacer con otros”, durante los años noventa pudieron concretarse distintas iniciativas de articulación interinstitucional y, en particular, de cooperación intermunicipal, incluso entre municipios pertenecientes a distintas provincias o países; algunas de ellas no fructificaron, en tanto otras derivaron en procesos de mayor compromiso regional.

4.7. El presupuesto municipal

Aunque más simples, los procesos ligados al presupuesto municipal son similares a los de la Nación y las provincias: la iniciativa de su elaboración, el veto total o parcial, y su ejecución corresponden al departamento Ejecutivo, en tanto la aprobación y el control quedan en manos del Deliberante.

Tal como sucede entre las provincias y la Nación, el debate medular sobre el presupuesto municipal se circunscribe a una lucha por poder, y en ese contexto es que deben analizarse las fuentes de recursos, y las funciones legales o las asumidas.

Otro factor a tener en cuenta es que los procesos de reforma orientados a lograr el ajuste fiscal generaron la transferencia de funciones a los niveles subnacionales de gobierno; pero mientras la descentralización desde el Estado nacional a las provincias ocurrió de manera formal y acompañada de recursos, la transferencia de funciones de las provincias a los municipios fue principalmente informal y sin recursos. Un indicador de ello es que las provincias retienen dos tercios de los recursos que les transfiere el Estado nacional, aunque existen variaciones notables entre ellas: en los extremos, San Luis, Misiones y Formosa transfieren menos del 15% en tanto Buenos Aires y Neuquén transfieren cerca del 60% de lo recibido. En el capítulo 5 se analizarán con mayor detalle las relaciones fiscales intergubernamentales.

para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, de Jefatura de Ministros de la Nación, que en el período 2004-2009 abarcó a más de setenta municipios.

4.7.1. Ingresos municipales

Las municipalidades generan poco más de un tercio de sus recursos totales. En general, la mayor fuente de recursos es una tasa que se cobra por los servicios de alumbrado, barrido y limpieza de calles, y recolección de residuos, que se liquida por metro de frente o valuación de los inmuebles urbanos. Le sigue en importancia una tasa retributiva del servicio de inspección de la seguridad e higiene en comercios, industrias y servicios, cuya base imponible varía entre ingresos brutos, personas ocupadas u otras variables relacionadas con el nivel de actividad. En los municipios que incluyen áreas rurales, adquiere mucha importancia la tasa vial que abonan los inmuebles ubicados fuera del radio urbano, y las tasas por control de marcas y señales, y de guías que gravan al sector ganadero. En algunos distritos mineros se cobran derechos por la extracción.

Existen otros derechos con menor peso recaudatorio como los de cementerio, construcción, uso u ocupación de la vía pública, habilitación de comercio, venta ambulante, inspección veterinaria en mataderos, permisos para espectáculos públicos, entre otros, y los ingresos por multas e infracciones. Otras fuentes de recursos son las contribuciones por mejoras que abonan los frentistas cuyas propiedades se benefician por las inversiones en cloacas, agua corriente, cordón cuneta, pavimento o luminarias. Tanto en las tasas como en las contribuciones por mejoras, las alícuotas no se ajustan estrictamente al costo de prestación y existen importantes subsidios cruzados.

Luego de décadas de conflicto, la tendencia general de limitar a los municipios al cobro de tasas retributivas de servicios comenzó a resquebrajarse y, en la actualidad, muchos también cobran impuestos. El cuadro de situación actual muestra una gran heterogeneidad: un tercio de las provincias ha delegado potestades tributarias a los municipios, otras las han legislado pero no las aplican, algunas definen la política fiscal a nivel provincial pero han descentralizado la fuente, otras han generado convenios de descentralización a cambio del incremento de la cobranza. Las provincias muestran mayor tendencia a la delegación del impuesto automotor y se resisten a hacer lo propio con el inmobiliario.²¹ La mayoría, además,

tiene potestad sobre la patente de los rodados que no cobra la provincia, tales como motos y similares. El inmobiliario es municipal en Chubut, Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego, y es provincial pero lo cobran los municipios en Corrientes. La administración de los ingresos brutos está descentralizada parcialmente en Chubut y Buenos Aires; esta última también descentralizó el cobro del impuesto inmobiliario rural. Respecto de la potestad de definir otros impuestos, las Constituciones y las leyes orgánicas establecen un escenario heterogéneo y, a veces, confuso y contradictorio. A pesar de la tendencia al aumento de las potestades tributarias, aún es muy reducida la proporción de impuestos propios, que apenas llega al 2,1% de los recursos totales. La mayor fuente de ingresos propios sigue siendo “otros ingresos no tributarios” concepto que incluye a las tasas retributivas de servicios, derechos y contribución de mejoras, que alcanzan un promedio del 30% del total.

En relación con la coparticipación provincial, recién a partir de 1974 la Nación comprometió a los gobiernos provinciales a establecer un sistema para la distribución de los ingresos nacionales, lo que disminuyó la discrecionalidad del reparto de esos recursos; en 1990 les impuso la sanción de leyes de coparticipación municipal. También son fuente de ingresos las transferencias desde la provincia o la Nación, generalmente discrecionales y condicionadas a la realización de determinadas obras o a la prestación de servicios.

El análisis del origen de los recursos da cuenta de un deterioro en la capacidad de recaudación propia: hacia 2002, los municipios recaudaban el 52% de sus recursos totales, en tanto en 2010 apenas alcanzaron el 36%. Ello da cuenta de la mayor importancia que han adquirido las transferencias de las jurisdicciones provincial y nacional para el financiamiento de las erogaciones del nivel de gobierno local. En relación con las transferencias nacionales, a partir de 2002 se produjo un cambio de orientación, crecientemente destinadas a financiar gastos de capital. La diferencia en la capacidad de autofinanciamiento entre regiones es muy significativa, con extremos en la región Centro, que alcanza el 42%, y la Noreste, que se ubica en apenas el 17%.

21. Chaco, Chubut, Formosa, Neuquén, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego ejercen la política y cobran el impuesto. En Jujuy y Corrientes, la provincia fija la

política pero el impuesto lo cobran los municipios. Santiago del Estero prevé en su ley orgánica municipal la delegación pero no la ha concretado. En Córdoba, la provincia fija la política, pero ambos cobran impuestos en base a los automotores, con distinto nombre (Fernández y otros, 2001).

Cuadro 3

Comparación de los ingresos de los municipios, años 2002 y 2010

Ingresos corrientes (en miles de pesos)	2002		2010	
	7.314.783	Por- cen- tajes %	44.188.238	Por- cen- tajes %
Tributarios	2.721.316		21.238.678	
De origen municipal	176.053	2%	1.056.277	2%
De origen nacional y provincial	2.545.263	34%	20.182.402	39%
No tributarios	3.614.477		16.319.334	
Regalías	255.565	3%	899.815	2%
Otros no tributarios	3.358.912	45%	15.419.519	30%
Vta. bienes y serv. de la adm. publ.	47.191	1%	271.401	1%
Rentas de la propiedad	412	0%	28.086	0%
Transferencias corrientes	931.388	13%	6.330.734	13%
Ingresos de capital	67.552		7.014.580	
Recursos propios de capital	6.258	0%	160.209	0%
Transferencias de capital	12.397	0%	6.634.081	13%
Disminución de la inversión financiera	45.869	1%	201.804	0%
Otros	3.028	0%	18.485	0%
Ingresos totales	7.382.335	100%	51.202.818	100%

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio De Economía de la Nación.

4.7.2. Gastos municipales

Solo el 7,5% del gasto público consolidado de todas las jurisdicciones corresponde al nivel municipal; ello confirma que la descentralización ha operado “de hecho”, sin la correspondiente asignación de recursos.²² Adicionalmente, si se tiene en cuenta que muchas de

las transferencias están condicionadas a la prestación de servicios u obras decididas por el nivel de gobierno que aporta los recursos, la autonomía financiera que dispone la Constitución Nacional resulta ser una aspiración de difícil concreción. Porto (2004) analizó el gasto en función de la jurisdicción que lo decide y sus conclusiones fueron elocuentes respecto de la pérdida de autonomía financiera: hacia el 2000 los municipios decidían solo el 5% del gasto público total, en tanto al inicio de la serie –1916– tenían poder de decisión sobre el 11%.

La desproporción entre delegación de funciones y recursos obedece, en parte, a una descentralización informal, producida por el mero retiro del gobierno provincial o nacional de la prestación de determinadas funciones y el consiguiente aumento de la presión ciudadana sobre el nivel de gobierno más cercano. Pero también responde a la metodología de la descentralización formal, que en muchos casos implicó la delegación de la totalidad del servicio pero la transferencia de solo un porcentaje de los recursos. A título de ejemplo, la provincia de Buenos Aires descentralizó algunos hospitales psiquiátricos pero continuó abonando solo los salarios de la dotación al momento de la transferencia; ello implicó que los municipios que aceptaron dicha transferencia, debieron asumir con recursos propios el resto de las erogaciones (bienes y servicios, e inversiones), así como los salarios de los empleados designados para reemplazar las bajas vegetativas (renuncia, muerte o jubilación). Otro ejemplo es el caso de los caminos rurales, de los cuales delegó la totalidad de la responsabilidad del mantenimiento, pero solo una parte de los recursos que los contribuyentes pagan en concepto de impuesto inmobiliario rural.

La generalidad de los municipios destina casi la mitad de sus erogaciones a salarios. El promedio de este tipo de gasto ascendía en el año 2002 al 57% del gasto total (con valores extremos de 41% en La Pampa y 86% en Catamarca) lo cual, en términos globales, podía ser cubierto con recursos propios. Si bien hacia 2010 la importancia relativa de las nóminas había descendido al 46% del gasto total, la comparación del consolidado del año 2002 con el 2010 muestra el deterioro de la capacidad municipal para financiar los salarios municipales con recursos propios, lo que obedece a una tasa de recomposición salarial superior al aumento de los ingresos propios.

22. Esta información corresponde al año 2009, último ejercicio con información consolidada publicada.

Cuadro 4

Comparación de gastos de los municipios, años 2002 y 2010

Ingresos corrientes (en miles de pesos)	2002		2010	
	6.748.601	Por- cen- tajes %	40.317.388	Por- cen- tajes %
Gastos de consumo	6.299.686		36.519.101	
Personal	4.250.876	57%	23.104.051	46%
Bienes de consumo y servicios	2.044.876	28%	13.407.790	27%
Otros	4.229	0%	7.260	0%
Rentas de la propiedad	107.963	1%	182.403	0%
Prestaciones de la seguridad social	0		0	
Transferencias corrientes	340.953	5%	3.615.880	7%
Gastos de capital	671.003		9.989.244	
Inversión real directa	634.807	9%	9.164.773	18%
Transferencias de capital	5.567	0%	657.682	1%
Inversión financiera	30.629	0%	166.789	0%
Gasto total	7.419.605	100%	50.306.627	100%

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio De Economía de la Nación.

En “bienes de consumo y servicios” –que comprende la compra de bienes tales como medicamentos, útiles de oficina, combustible, alquileres, prestación de servicios de personas o empresas– el promedio se ubica en el 27%,²³ en tanto los “gastos de capital” –compra de muebles, rodados e inmuebles, y transferencias de capital– alcanzaron un promedio del 19%, guarismo que duplicó los porcentajes alcanzados en 2002. A pesar del crecimiento registrado, estos indicadores permiten identificar las dificultades de gestión que deben atravesar muchos municipios, por carencia de insumos

23. El gasto en “bienes y servicios” fue aumentando durante los años noventa en función de la mayor tercerización de servicios, frecuentemente utilizada para el barrido de calles y recolección de residuos, pero también para alumbrado público, mantenimiento de espacios verdes, seguridad y limpieza de edificios municipales, entre otros. Este crecimiento se estabilizó durante el período 2002-2010.

básicos y nula capacidad económica para abordar la mejora de la infraestructura urbana.

Otra clasificación habitual del gasto municipal es por su finalidad: la más importante es la social, a la que se dedica casi el 62% del total; ello comprende educación, salud pública, otros servicios urbanos, y promoción y asistencia social.²⁴ En un análisis histórico puede observarse que el gasto social aumentó proporcionalmente más de diez puntos en las últimas tres décadas, observándose un importante salto en 1998, lo que ratifica el rol determinante de los municipios desde el inicio de la crisis económica. La mayor incidencia del aumento corresponde al gasto en promoción y asistencia social, que pasó del 6% sobre el total del gasto municipal en 1980 a más del 22% en 2009, seguido de salud pública que pasó en el mismo período del 7,5% al 10,8%, y de educación que subió algo menos de un punto. Por el contrario, y también contemplado como gasto social, descendieron del 34% al 24% aquellos gastos destinados a otros servicios urbanos.

El fortalecimiento del rol social implicó la reasignación de partidas, lo que impactó en la reducción de casi siete puntos del peso relativo del gasto en funcionamiento del Estado (pasó de casi el 38% en 1980 al 31% en 2009) y de casi dos puntos en los gastos destinados a servicios económicos.

4.8. El personal de la APM

4.8.1. La cantidad de personal municipal

Se desconoce a cuánto asciende el personal ocupado en los gobiernos locales argentinos: no se llevan estadísticas a nivel nacional, y las provincias y municipios excepcionalmente informan este dato y, lo que es aún peor, muchas veces también lo desconocen las máximas autoridades locales encargadas de su administración.

24. Hacia el año 2009, los municipios gastaban en promedio el 30,9% para el funcionamiento del Estado (oficinas administrativas y cuerpo legislativo), el 7,2% para servicios económicos, el 0,5% para el servicio de la deuda pública, y el 61,4% para gasto público social. Este último se distribuía entre educación (7,6%), salud pública (17,5%), promoción y asistencia social (36,5%), y otros servicios urbanos (38,4%).

Una estimación muy difundida entre los observadores es que el personal municipal se ubica en el 1% de la población pero la evidencia hace pensar que se trata de solo una aproximación muy general. A título de ejemplo, el último dato de circulación pública suministrado por el Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires corresponde al año 2000 y carece de información sobre el personal efectivamente ocupado por el 21% de los municipios bonaerenses, los cuales contienen al 37% de la población. Por su parte, en los municipios que la informan, se presume que algunos no han incluido al personal ocupado bajo modalidades de contratación no tradicionales. Considerando las limitaciones mencionadas, en la provincia de Buenos Aires se observa que el promedio de personal en los municipios de menos de 100.000 habitantes equivale al 1,5% de la población, pero en los que superan ese tamaño representa el 0,6%, con grandes variaciones dentro de cada grupo. El trabajo del IAEF,²⁵ que hacia 1997 arrojaba un promedio para el total del país del 1%, da cuenta de extremos notables entre las provincias: del 0,6% para San Luis y del 0,8% para Salta en los valores inferiores, al 2,7% para Santa Cruz y casi el 4% para La Rioja.

Adicionalmente, se presume que esta proporción ha ascendido notablemente después del 2000 ya que hasta los grandes municipios la han superado por la asunción de mayores funciones, y también porque la crisis hizo aumentar el empleo público como única alternativa al desempleo.²⁶

Hacia 1997, la proporción del empleo municipal sobre el empleo público total era de aproximadamente un 20%. Según la visión de la mayoría de los expertos, es muy difícil que esta proporción haya variado sustancialmente, por lo cual si se considera que el empleo público nacional asciende a unos 350 mil empleados, y el provincial a 1,5 millones, se estima que la planta de personal municipal rondaría los 400 mil empleados.

25. Según el Instituto Argentino de Ejecutivo de Finanzas, el empleo municipal ascendía en 1997 a 335.000, a razón de un municipal cada cien habitantes.

26. En julio del 2000, el intendente de la ciudad capital de una provincia patagónica –la de menor desocupación a nivel nacional– declaraba “si no emplea el Estado, ¿quién lo hace? El mercado acá no existe. Así evitamos la exclusión y el desempleo”. De modo que el bajo nivel de desocupación resultaba de un alto empleo público (49,8% de la PEA trabajaba en el Estado).

4.8.2. El sistema de recursos humanos

La modalidad habitual de prestación del servicio público en la mayoría de los municipios es la administración directa, con escasa tecnología y mano de obra intensiva. Solo los municipios grandes y una minoría de los medianos²⁷ adoptaron la tercerización para algunas tareas.

Se observa una tendencia al crecimiento relativo de los planteles administrativos en relación con los obreros, y al envejecimiento marcado de estos últimos, por lo cual es alta la proporción de personal en tareas pasivas. La característica de los planteles es de una baja calificación, en especial en los municipios alejados de los centros educativos, tanto en los obreros como en el personal administrativo. La diferencia la marcan los municipios que asumen el servicio de salud, los que cuentan con plantas más profesionalizadas.

Los escalafones pueden ser sancionados por los propios municipios o por las provincias, y es materia corriente que tengan bajo grado de cumplimiento, salvo en lo atinente a licencias y otras franquicias. La mayoría contiene disposiciones para la selección de ingresantes, la calificación y la sanción, pero el ingreso por vinculación con el equipo de gobierno es la modalidad habitual, así como la escasa aplicación de premios y castigos. En general, el sistema retributivo es complejo y poco transparente, con la determinación de adicionales que varían entre sectores –obtenidos según la capacidad de negociación de cada uno de ellos– y mayoritariamente ligados al paso del tiempo, por lo cual los empleados antiguos duplican o triplican el sueldo de un ingresante para la misma función. Los sectores operativos, en particular los encargados de la recolección de residuos han detentado históricamente mucho poder, de modo que concentran buena parte de los beneficios así como sueldos que no guardan relación con la complejidad de la tarea. Entre los adicionales se destacan los que se liquidan por la antigüedad, la tarea riesgosa o insalubre, la disponibilidad horaria, la función de inspección o la zona desfavorable.²⁸

27. Se adopta el criterio de considerar municipio pequeño al de menos de 10.000 habitantes, grande al que supera los 250.000, y mediano al que se encuentra en el rango entre ambas cifras.

28. La presión de los distintos sectores termina en el ridículo de asignar insalubridad a los programadores del centro de cómputos, al barrendero de la plaza, o pagar un adicional sobre todos los conceptos remunerativos por “zona

En general, no existen escalafones diferenciados, salvo en los municipios que asumen la salud pública o la educación; en estos casos suele reproducirse la normativa del mismo sector en el nivel provincial.

En los municipios menos desarrollados, el manejo del personal y de los planes de empleo subsidiados se constituye en la principal herramienta de control político del intendente; en orden a ello, la necesidad de adaptación de la organización a los nuevos desafíos del gobierno local es, en ocasiones, relegada frente a la estrategia prioritaria de perpetuación en el poder.

4.9. La deuda pública

La mayor parte de las Constituciones autorizan el endeudamiento, previa aprobación del Concejo Deliberante, con destino a obras públicas u objetos determinados, y siempre que los servicios no superen el 25% de los recursos ordinarios afectables. En la práctica, este tope es altísimo, si se tiene en cuenta que los empréstitos deben permitir “adelantar” las inversiones, y que la proporción destinada a las mismas generalmente se ubica muy por debajo de dicho guarismo.²⁹ Esta permisividad en materia de endeudamiento municipal, históricamente incluida en las Constituciones argentinas, recién se efectivizó a partir del acceso al crédito de los gobiernos locales después de implantada la convertibilidad. Los municipios hicieron uso de esta facultad tomando empréstitos con los bancos provinciales y, cuando estos entraron en decadencia, endeudándose con los bancos privados nacionales y con organismos internacionales de crédito a más alta tasa y plazos más reducidos. Ello se reflejó en el aumento de los servicios de la deuda municipal entre los años 1996 y 2002.

A la salida de la convertibilidad los municipios exhibían un importante endeudamiento en moneda extranjera. En el contexto de

desfavorable”, a todo el personal de un municipio patagónico que ha tenido un crecimiento poblacional inédito y que cuenta con rutas asfaltadas, aeropuerto, todas las comunicaciones disponibles en los mayores centros urbanos, y un flujo turístico constante nacional e internacional de alto poder adquisitivo.

29. A título de ejemplo, en 2002 ese porcentaje alcanzó el 9%, en tanto en el 2010 fue del 18%.

default nacional –declarado en diciembre de 2001– los intendentes dejaron de pagar los servicios, en especial de las deudas contraídas con los organismos internacionales de crédito; estas últimas obligaciones ascendían a 475 millones de dólares. A principios de 2002 el Estado nacional pesificó todas las deudas privadas en dólares a razón de un peso por dólar, pero utilizó la conversión de 1,40 pesos por dólar para las deudas del sector público. Ello significó un duro golpe para los municipios que, en el pico de la crisis económica, sufrieron el aumento del 40% de sus pasivos con acreedores nacionales. Con posterioridad, la Nación dispuso un programa de salvataje para las provincias, las que diseñaron instrumentos similares para sus municipios, proceso que culminó en el año 2004.

Más lento aún fue el proceso de renegociación de las deudas con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Fueron infructuosas las negociaciones de bloques de intendentes y de la Federación Argentina de Municipios para que esas deudas en dólares fueran convertidas a 1 o 1,4 pesos por cada dólar, manteniéndose la conversión a tres pesos.

A partir de la renegociación, los municipios reanudaron el pago de los servicios suspendidos durante el año 2002. Desde entonces, los servicios de la deuda se mantienen en valores más bajos cercanos al 0,5% del total de gastos.

4.10. Las empresas municipales

Las municipalidades se mantuvieron al margen de la tendencia nacional y provincial de creación de empresas públicas para la producción de bienes públicos o privados. El apogeo de esta tendencia, que se produjo durante el período desarrollista, coincidió con la concepción generalizada del municipio mínimo.

Algunas Constituciones provinciales contemplan la prestación de los servicios públicos municipales por empresas públicas, pero no aclaran si el municipio puede integrarlas: Córdoba define que los servicios públicos “pueden prestarse [...] por medio de [...] sociedades de economía mixta”, Formosa faculta la “explotación por sociedades con participación estatal” y Entre Ríos contempla a “las empresas y sociedades del Estado” para el suministro de agua potable. En cambio, Río Negro

define específicamente la potestad del municipio para la creación y promoción de “empresas públicas y mixtas” y Corrientes incorporó en su nueva Constitución la atribución municipal de constituir sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria y sociedades del Estado.

En la práctica, existen pocas experiencias de empresas públicas municipales. La Municipalidad de Carlos Paz (60.000 habitantes, provincia de Córdoba) se integró a una cooperativa para constituir la empresa “Carlos Paz Gas” y afrontar la extensión de la red de gas natural. “Gas Monte Maíz S.A.” (7.500 habitantes, provincia de Córdoba) es una empresa mixta que asume los servicios de gas natural, agua potable y cloacas. La Municipalidad de Rosario (970.000 habitantes, provincia de Santa Fe) cuenta con la “Sociedad del Estado Municipal del Transporte Urbano de Rosario”, a la que posteriormente sumó la “Empresa Mixta de Transporte S.A.”, constituida por capitales públicos y privados, a partir de la vacante que quedara en la licitación de uno de los grupos en los que se dividió el servicio público de pasajeros. Córdoba siguió un recorrido similar, al hacer caducar la concesión de la prestadora y crear la empresa de “Transporte Automotor Municipal Sociedad del Estado” (TAMSE) para la operación de trolebuses y colectivos. Villa María (78.000 habitantes, provincia de Córdoba) es propietaria de la “Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado”. Rosario, desde 1996, cuenta con la “Sociedad del Estado Municipal La Terminal”. Río Cuarto (155.000 habitantes, provincia de Córdoba) integra “SEMIUSUR Sociedad de Economía Mixta”, dedicada al alumbrado público, y “GAMSUR Sociedad de Economía Mixta”, dedicada al servicio de barrido, recolección y tratamiento de residuos, que también presta el mismo servicio en el municipio cordobés de Río Tercero. La Municipalidad de Esperanza (38.000 habitantes, Santa Fe) constituyó “Esperanza Servicios SAPEM” (Sociedad Anónima de Prestación Estatal Mayoritaria) para la provisión del servicio de gas.

Una nueva variante para la asunción de servicios públicos está constituida por los consorcios municipales. En ese sentido, una experiencia sostenida es la constitución del “COCEBA” (Consortio del Centro de la Provincia de Buenos Aires) integrada por los municipios de Olavarría, Azul, Laprida y Tapalqué, que ganó la licitación del PAMI para la prestación de servicios médicos a los beneficiarios de una zona de

influencia que comprende el territorio de los asociados más el de otros tres municipios. Por su parte, la provincia de Mendoza, en el marco del Plan Provincial de Residuos Sólidos Urbanos, promovió la conformación de cuatro consorcios públicos de gestión intermunicipal (Zona Centro, Este, Sur y Metropolitana) para el procesamiento de los residuos del conjunto de municipios de cada una de las regiones. En este contexto, el Consorcio Intermunicipal Centro (COINCE) se ha convertido en un vertedero controlado modelo que da tratamiento a 1.800 toneladas mensuales de basura proveniente de los municipios del Valle de Uco; este consorcio también proyecta la construcción de un parque arqueológico de la cultura huarpe a partir de un subsidio otorgado por la Unión Europea.

Si bien no están integradas por los municipios, las cooperativas locales para la prestación de electricidad y agua son muy tradicionales. A título de ejemplo, la Constitución de la provincia de Buenos Aires, que en lo atinente al régimen municipal mantiene la redacción de 1934, establece como atribución del municipio “constituir consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos a los fines de la creación de superusinas generadoras de energía eléctrica”. En su gestión cotidiana, las cooperativas locales mantienen una estrecha relación con el gobierno municipal, cuando no son directamente controladas por el mismo o integradas casi en su totalidad por personal municipal.

4.11. El Poder Legislativo

En los municipios, el Poder Legislativo es denominado “Concejo Deliberante”. Etimológicamente deriva del latín *concilium* que significa reunión o asamblea, y no debe confundirse con “consejo”. Es bastante habitual su designación con el apelativo “honorable”, por lo que es frecuente su identificación con las siglas “HCD”, y sus miembros se denominan “concejales”. En unas pocas provincias, para los municipios de menor categoría, se utilizan otras denominaciones: “comisión municipal”, “comisión de fomento”, o “junta de fomento”; en estos casos, sus miembros son identificados como vocales o miembros del cuerpo colegiado.

Los concejos deliberantes sancionan ordenanzas. Durante décadas se consideró que estas eran normas o reglamentos de carácter admi-

nistrativo y, como tales, no podían asimilarse a las leyes. El fallo de la Corte Suprema de Justicia “Promenade c/ Municipalidad de San Isidro”, de agosto de 1989, definió claramente el carácter legislativo de las ordenanzas. Entre sus argumentos, además de citar la legislación comparada, remite a un fallo de 1972 de la Suprema Corte de Córdoba: “las ordenanzas dictadas por las Municipalidades, dentro de la órbita de sus funciones, no configuran actos administrativos, sino actos legislativos de carácter comunal, ajenos por ende a la materia contencioso administrativa”.³⁰ Poco antes, el fallo “Rivademar c/ Municipalidad de Rosario”, apoyaba el carácter autonómico de los municipios haciendo referencia al “carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas”.

En la función legislativa a nivel local, es trascendente el rol del departamento Ejecutivo. Si bien el intendente es el responsable de la ejecución de las ordenanzas, también es el que asume el mayor protagonismo en la elaboración de las normas debido a que tiene la iniciativa de las ligadas a aspectos presupuestarios y a la concesión de los servicios públicos; a ello se suma el poder de veto de las ordenanzas y el escaso trabajo de las comisiones legislativas.

Salvada esta cuestión, en el análisis de los Parlamentos locales también cabe distinguir entre los municipios y los gobiernos locales sin estatus municipal. Como se dijera, el diseño institucional establece para la mayoría de los municipios un gobierno constituido por un Ejecutivo unipersonal y un Legislativo colegiado, pero para los restantes gobiernos locales, si bien existe más diversidad, predominan los cuerpos colegiados en los que uno o todos sus miembros asumen tanto las funciones ejecutivas como las legislativas.

4.11.1. *El Legislativo en los municipios*

Este tipo de gobierno local contempla la existencia de un cuerpo legislativo en el 99% de los casos. Solo Catamarca contempla, para los municipios de tercera categoría, un gobierno sin Concejo Deliberante.

30. Sentencia del 30 de octubre de 1972, en autos “Frigorífico Carnevali S.A. c. Municipalidad de Córdoba”, publicada en JA, 18-620.

Las Constituciones, las leyes orgánicas o, en su caso, las cartas orgánicas, determinan la cantidad de concejales de los municipios: en todos los casos se establece un número mínimo, en la mayoría se indica la cantidad por rango de población o por categoría de municipio, y en algunas se establece una fórmula para incrementar la base, también en función de la cantidad de población. El número mínimo definido por la legislación fluctúa entre tres y trece concejales, en tanto el máximo se ubica entre siete y treinta y dos.³¹ Las medianas, en tanto, dan una mejor información sobre los mínimos y máximos más utilizados, que se encuentran entre un mínimo de cinco y un máximo de catorce.

Los concejales surgen de elecciones populares y, en general, ocupan las bancas en disputa en función de la representación proporcional. No obstante, existen excepciones, tales como Córdoba y Neuquén que aseguran la mitad más uno de las bancas a la lista que haya obtenido la mayor cantidad de votos.

En las categorías menores de municipios, algunas provincias utilizan un único departamento, que cumple las veces de Ejecutivo y Legislativo. Misiones establece para la Comisión de Fomento y Neuquén para la Comisión Municipal, que el cargo de presidente sea ocupado por quien haya encabezado la lista ganadora. En Salta, los municipios de tercera categoría o comisiones municipales se componen de tres a cinco miembros –según la población– de los cuales uno ocupa las funciones de presidente, pero este no resulta de elecciones populares sino que es designado por el Poder Ejecutivo Provincial.

Puede especularse que a nivel nacional existen más de 10.000 concejales, lo que implicaría contar con un concejal cada 3.300 habitantes, pero este promedio no muestra los grandes extremos en la representación de los legislativos locales. Por ejemplo, en diez municipios de Neuquén, cada concejal representa a menos de 200 habitantes; en la misma situación se encuentran nueve de La Pampa, ocho municipios de Entre Ríos, tres de Chaco y uno de Corrientes, entre otros. En

31. El mínimo inferior es de tres concejales en La Pampa, La Rioja, Río Negro, Catamarca, Salta, Tierra del Fuego, Chaco y Corrientes; el mínimo superior, con trece concejales lo establece Mendoza. Respecto del número máximo de miembros del concejo, el mínimo inferior es establecido por Santa Cruz y Tierra del Fuego con siete concejales, en tanto Córdoba indica un tope de treinta y dos (aunque la carta orgánica de su capital indica un tope de treinta y uno).

el otro extremo, en los grandes municipios, cada concejal representa a decenas de miles: 74.000 en La Matanza, 44.000 en Rosario o 42.000 en Córdoba, mucho más que en algunos parlamentos provinciales. Sin duda, ambos extremos son disfuncionales.

4.11.2. El Legislativo en los gobiernos locales sin estatus municipal

Menos de la mitad de las provincias tienen gobiernos locales sin estatus municipal con cuerpos colegiados electivos. Ellas establecen una composición de entre tres y siete miembros, aunque la prescripción más habitual es de tres miembros. También están previstos, en unas pocas Constituciones, cuerpos colegiados cuya designación corresponde al Poder Ejecutivo Provincial.

4.12. El Poder Judicial

La administración de justicia es una competencia repartida constitucionalmente entre la Nación y las provincias y *a priori*, no está prevista la intervención del municipio. A pesar de ello, existen al menos tres aspectos en los que se involucra el nivel de gobierno local:

- a) La justicia de paz
- b) La justicia de faltas y
- c) Los mecanismos de resolución alternativa de conflictos

4.12.1. Justicia de paz

La justicia de paz es una institución que perdura en algunas provincias para la resolución de los conflictos judiciales de menor cuantía, y unas pocas aún contemplan la participación municipal en su designación: en Chubut los jueces de paz son nombrados por el Consejo de la Magistratura con acuerdo de los respectivos concejos deliberantes, y en Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, San Luis y Santa Cruz son designados por el Superior Tribunal de Justicia a partir de una terna propuesta por las autoridades municipales. En las restantes provincias

no se encuentra prevista o, si lo está, no contempla la participación del municipio. No obstante, y más allá de lo formal, en general el gobierno local mantiene una relación muy estrecha con el juez de paz, y muchas veces incide en su designación.

4.12.2. Justicia de faltas

El “poder de policía” está asociado a la “facultad de imponer limitaciones y restricciones a los derechos individuales con la finalidad de salvaguardar la seguridad, salubridad y moralidad públicas contra los ataques y peligros” (Gordillo, 1980). Esta atribución comprende distintas etapas: el dictado de la legislación y la reglamentación de diversos aspectos de la dinámica social, el ejercicio de la tarea de control, y el juzgamiento de las faltas.

Marchiaro (2006) sostiene que la jurisprudencia es muy controvertida respecto de la naturaleza de las faltas municipales, ya que algunos tribunales sostienen un criterio administrativista puro y otros aplican criterios de derecho penal. Como esta dualidad no ha sido dilucidada aún por la Corte Suprema de Justicia, el tema se debate siempre en cada tribunal, y en ello se imbrica si el municipio es plenamente autónomo. Siguiendo al autor, en los municipios con autonomía plena, el juzgado o tribunal municipal de faltas se constituye en el tercer poder, en tanto en provincias como Santa Fe, Buenos Aires o Mendoza, el juez municipal de faltas es un mero dependiente del intendente, de modo que sus actos son de “jurisdicción administrativa”.

A pesar de esto último, la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires, aunque no debate la naturaleza de la justicia de faltas desde el punto de vista de la organización institucional de los municipios, sostiene que el Código de Faltas provincial “ha instaurado un órgano dotado de alguna autonomía funcional y de cierta independencia en relación a los dos departamentos que componen la Municipalidad”: como solo puede ser creado por ordenanza del Concejo Deliberante, en su designación es necesario el concurso de los dos departamentos, a lo que se suma que su remoción requiere de mayorías especiales.

Numerosas Constituciones y leyes orgánicas atribuyen al municipio el juzgamiento de las faltas, y habilitan la creación de tribunales

con competencia en materia contravencional. En este sentido Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Salta, San Juan, Tierra del Fuego y Tucumán habilitan a la municipalidad a la creación de tribunales de faltas pero algunas, solo lo contemplan en los municipios autónomos.

4.12.3. Mecanismos de resolución alternativa de conflictos

A pesar de que se trata de una competencia nacional y provincial, cuando se le pregunta a la ciudadanía³² de qué nivel de gobierno es la responsabilidad de administrar la justicia, entre el 11% y el 52% considera que le corresponde al gobierno municipal. La muestra indica que, en promedio, casi un tercio de los encuestados esperan que el gobierno municipal responda a su demanda de justicia.

El aspecto negativo de esta alta expectativa ciudadana es que se constituye en fuente de conflictos e inequidades a nivel local: algunos intendentes trasladan esta presión a los jueces, afectando la independencia judicial, y no siempre los jueces dan la misma prioridad a las causas de la ciudad en la que se asienta el juzgado que al resto de las localidades del departamento judicial.

En otros casos, esta presión ha derivado en el involucramiento del municipio en acciones que procuran disminuir las barreras de acceso a la justicia (por ejemplo, a través del servicio de asesoramiento legal gratuito), o el apoyo a la justicia, mediante la sesión de inmuebles o la dotación de infraestructura.

La tendencia en los municipios grandes y en algunos medianos es involucrarse en forma creciente en la resolución alternativa de conflictos, a partir de la prestación directa del servicio de mediación,³³ en particular ante crisis familiares y de vecindad, y en los problemas de medianería o ambientales. Estas instancias tienden a reducir los tiem-

32. Programa Auditoría Ciudadana en los Municipios, ya citado. Respecto de este tema, se le preguntó a los encuestados quién se ocupa de la administración de justicia. La muestra incluye doce municipios.

33. Varias municipalidades ubicadas en la provincia de Buenos Aires –Morón, Tandil, Zárate, Hurlingham, Bolívar, Pilar, Lomas de Zamora, Olavarría– ofrecen a la comunidad el servicio de mediación. General Pueyrredón lo hace ante situaciones de discriminación. En la Municipalidad de Luján de Cuyo (Mendoza), también se ofrece el servicio de mediación.

pos de espera, la formalidad, los costos, e incluso en algunos casos, logran un abordaje integral de la problemática a partir del compromiso de distintas áreas municipales. En esta línea se inserta el trabajo de las oficinas de defensa del consumidor o el defensor del pueblo. En un rol más preventivo, también se observa la asistencia a niñas, niños, adolescentes y mujeres ante situaciones de abuso o maltrato,³⁴ la sensibilización y capacitación respecto de los derechos de los niños, la prevención de la violencia escolar³⁵ o la discriminación.

La tendencia a la mayor asunción por parte de los municipios de funciones cuasi judiciales (así como en la seguridad y la educación), aunque restringida a los más desarrollados y más grandes, parece indicar un regreso a las tradicionales funciones del cabildo indiano.

4.13. Bibliografía comentada

El libro *Municipios Argentinos: potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local* (Iturburu, 2000a) aborda la evolución del municipio argentino, las características de su diseño institucional y el andamiaje jurídico de las nuevas funciones municipales. Cuenta con abundantes referencias bibliográficas. Más compacto y solo referido al diseño institucional es el trabajo *Municipios Argentinos: Fortalezas y Debilidades de su diseño institucional* (Iturburu, 2000b).

Passalacqua (1992), así como otros textos de este autor, contiene agudas reflexiones sobre los gobiernos locales. Su particularidad deriva de la mirada del gobierno local a partir de la integración de distintas disciplinas, tales como historia, política, derecho y gestión pública.

34. A título de ejemplo, la Municipalidad de San Martín, mediante un convenio con el Consejo Nacional del Menor y la Familia, implementó la Oficina de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de General San Martín, la cual durante el año de funcionamiento logró resolver el 80% de los problemas denunciados con seguimiento, resolución alternativa de conflictos o derivación a otras áreas del municipio.

35. Por ejemplo, la Secretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios de la Nación, a partir de 2000 coordinó el "Programa de Formación Ciudadana y Prevención de la Violencia en las Escuelas", en cooperación con la Intendencia de Lomas de Zamora, la Municipalidad de General Pueyrredón, la provincia de Neuquén y la Municipalidad de Tandil.

El libro *El Derecho Municipal como Derecho Postmoderno* (Marchiari, 2006) permite contar con jurisprudencia y casos recientes en relación con la autonomía municipal y el poder de policía. También en los sitios web de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, así como en los de los tribunales superiores de las provincias, se pueden consultar fallos relacionados con la temática municipal. En tanto, en los sitios web de las legislaturas provinciales pueden encontrarse las Constituciones provinciales y las leyes orgánicas, así como en las páginas oficiales de los municipios autónomos generalmente se incluyen sus cartas orgánicas.

La información sobre cantidad y denominaciones de los gobiernos locales argentinos resulta de la consulta de las más variadas fuentes: los datos del Ministerio del Interior de la Nación y del INDEC, fueron actualizados en base a la información contenida en los sitios web de distintos gobiernos provinciales y municipales.

El Ministerio de Economía de la Nación, en sus Direcciones de Coordinación con las Provincias, y Análisis del Gasto Público y Programas Sociales, suministra la información más actualizada sobre gasto consolidado a nivel nacional. El trabajo coordinado por Fernández y otros (2001) contiene información sobre regímenes tributarios y coparticipación a los municipios. Por su parte Porto (2004) suministra información valiosa sobre los procesos de descentralización; este autor pertenece al Departamento de Economía de la Universidad Nacional de La Plata, uno de los pocos centros académicos argentinos que aborda los aspectos tributarios y de economía política del nivel municipal. El trabajo "Desarticulaciones interinstitucionales: disputas de poder entre el Departamento Ejecutivo y el Deliberativo, y su impacto en la gobernabilidad" (Iturburu, 2002), a partir de una mirada más política, analiza el proceso presupuestario en la provincia de Buenos Aires.

La Jefatura de Gabinete de Ministros, de 2003 a 2009 realizó estudios sobre la calidad de las prácticas democráticas en más de setenta municipios argentinos los cuales tuvieron la particularidad de aportar la visión de la ciudadanía. En tanto, en el trabajo *Administración y ciudadanía en los municipios argentinos* (Iturburu, 2000c) se hace un inventario de las instituciones de control social y de participación ciudadana.

Los procesos y varios casos de articulación son descriptos en *Cooperación intermunicipal en Argentina* (Iturburu y Redondo, 2002) y

en *La articulación en la gestión municipal* (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004). El proceso de regionalización en la provincia de Córdoba es descrito en *Desarrollo, Municipalismo y Regionalización: un triángulo virtuoso. El Caso Córdoba* (Graglia y Riorda, 2006), en tanto Martha Díaz de Landa ha analizado las tensiones y contradicciones que afectaron al proceso desde el punto de vista sociológico y jurídico (Díaz de Landa, 2009).

En la ponencia "Incoherencias entre estrategia y gasto en personal" (Iturburu, 2005) se puede encontrar una primera aproximación a los sistemas de recursos humanos municipales.

El libro *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*, coordinado por Cravacuore e Israel (2007), aborda para el caso argentino las cuestiones medulares de la agenda municipal tales como el desarrollo económico local, la pobreza y la desigualdad, la modernización, la relaciones intergubernamentales, la seguridad pública, el comercio exterior y la gobernabilidad local.

4.14. Bibliografía utilizada

- Andrieu, Pedro (1999): *Modernización y reforma del Estado Nacional Argentino*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Banco Mundial (2000): *Informe sobre el desarrollo mundial: Entrando al siglo XXI*, Washington DC, Banco Mundial, Oxford University Press.
- Bidegain, Carlos M. (1998): *Curso de derecho constitucional*, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- Blutman, Gustavo (1998): *Aproximaciones a la reforma del Estado: cambios en Argentina entre 1989-1992*, Buenos Aires, Eudeba.
- Cao, Horacio (2003): *La especificidad del Estado y la Administración Pública en las provincias del área periférica de la República Argentina*, Tesis de Doctorado, Buenos Aires, Comisión de Doctorado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Cao, Horacio y Pérez, Pedro (2002): "Una descripción de los Estados Provinciales en los '90", *Cuaderno de Investigación Cepas*, n° 12, Buenos Aires, Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Cao, Horacio; Rubins, Roxana y Vaca, Josefina (2003): "Clasificaciones y agrupamientos de provincias y territorios de la República Argentina", *Cuaderno de Investigación Cepas*, n° 14, Buenos Aires, Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Cao, Horacio (Coord.) (2007): *Introducción a la Administración Pública Argentina: Nación, provincias y municipios*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Cassagne, Juan Carlos (1998): *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- Castorini de Tarquini, María Celia (1989): "Las provincias en juicio", *El Poder Judicial*, Buenos Aires, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, De Palma.

- Cravacuore, Daniel e Israel, Ricardo (2007): *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Autónoma de Chile y Hanns Seidel Stiftung.
- Cravacuore, Daniel; Ilari, Sergio, y Villar, Alejandro (2004): *La articulación interinstitucional en la gestión municipal. Actores y políticas*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Consejo Federal de Inversiones (varios números): *Escenarios*, Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones.
- De la Torre, Linsandro (1954): *Obras de Lisandro de la Torre*, Buenos Aires, Hemisferio.
- Díaz de Landa, Martha (2009): "El proceso de regionalización en Córdoba (Argentina): tensiones y contradicciones en la conformación de sistemas de acción cooperativos", X Congreso Nacional de Sociología Jurídica, Córdoba. Disponible en: <www.sasju.org.ar>.
- Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales (01/2012): "El desempeño fiscal reciente de los gobiernos locales en Argentina", XXIV Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile.
- Eleazar, D. (1987): *Exploring federalism*, Tuscaloosa y Londres, University of Alabama Press.
- Estévez, Alejandro y Blutman, Gustavo (2004): "El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los '90: ¿funcionarios, gerentes o sobrevivientes?", *Revista de Gerencia Venezolana*, año 9, n° 25.
- Felcman, Isidoro (1991): *Reforma del Estado: propiedad pública, gestión privada y descentralización de servicios*, Buenos Aires, Galerna.
- Fernández, Carlos; Basile, Mirta y otros (2001): "La autonomía en los municipios argentinos", *Cuadernos de Economía*, n° 56, Buenos Aires, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Ferreres, O. (2006): *Dos siglos de economía argentina*, Buenos Aires, Fundación Norte y Sur.
- Floría, C. A. y García Belsunce, C. A. (1992): *Historia de los argentinos*, Buenos Aires, Larousse.
- Frías, Pedro J. (1980): *Introducción al Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, De Palma.
- Garavano, Germán; Ricci, Milena y otros (2006): *Información & justicia II: Datos sobre la Justicia Argentina*, Buenos Aires, Unidos por la Justicia.
- Gordillo, A. (1980): *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Macchi.
- Graglia, Emilio y Riorda, Mario (Coords.) (2006): *Desarrollo, municipalismo y regionalización: un triángulo virtuoso*, Córdoba, Universidad Católica de Córdoba.
- Guerrero, Omar (2002): *Principios de Administración Pública*, México, Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa. Disponible en: <www.lectura.ilce.edu.mx>.
- Halperin Donghi, T. (1999): *Historia contemporánea de América Latina*, Buenos Aires, Alianza.
- Heady, Ferrel (2000): *Administración pública: Una perspectiva comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Heller, Herman (1985): *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hobsbawn, Eric (1998): *Naciones y Nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Grijalbo.
- Iturburu, Mónica (2000a): *Municipios argentinos: potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública. Disponible en: <cffp.sgp.gov.ar>.
- (2000b): *Municipios argentinos: Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública. Disponible en: <sgp.gov.ar>.
- (2000c) *Administración y ciudadanía en los municipios argentinos*, Venezuela, CLAD. Disponible en: <www.clad.org.ve>.
- (2002): "Desarticulaciones interinstitucionales: Disputas de poder entre el Departamento Ejecutivo y el Deliberativo, y su impacto en la gobernabilidad", IV Seminario de RedMuni. Disponible en: <www.sgp.gov.ar>.
- (2005): "Incoherencias entre estrategia y gasto en personal", VII Seminario de RedMuni. Disponible en: <www.sgp.gov.ar>.
- Iturburu, Mónica y Redondo, Nélica (2002): *Cooperación intermunicipal en Argentina*, Buenos Aires, Eudeba.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2004): *Auditorías ciudadanas. Calidad de las prácticas democráticas en municipios. Informe sobre la calidad de las prácticas democráticas del Municipio de General Pico*, Buenos Aires, Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros.³⁶
- Kruger, Mario (2005): *Los desafíos de transformar el Estado y la gestión pública argentina*, Buenos Aires, Fundación Unión.
- Kulfas, Matías y Schorr, Martín (2003): *La Deuda Externa Argentina: Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración*, Buenos Aires, Fundación OSDE- CIEPP.
- López, Andrea (2005): "Indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público", *Desarrollo Institucional Modernización del Estado*, n° 71, Buenos Aires, INAP.
- Losa, Néstor (1991): *Justicia municipal y autonomía comunal*, Buenos Aires, Ad Hoc.
- Lynn, Naomi y Widavsky, Aaron (1999): *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica.
- Marchiaro, Enrique (2006): *El derecho municipal como derecho postmoderno. Casos, método y principios jurídicos*, Buenos Aires, Ediar.
- Martin, F. (2001): "Elementos para un mejor análisis de la recaudación tributaria", *Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública*, n° 37, noviembre. Disponible en: <www.asap.org.ar>.
- Mattos, Carlos A. (1989): "Falsas expectativas ante la descentralización", *Nueva Sociedad*, n° 104, Venezuela, Fundación Friedrich Ebert.
- Mayntz, R. (1985): *Sociología de la Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad Editorial.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1988): "Empleo público en Argentina. Un análisis preliminar de su evolución y estructura", *Informe n° 7*, Buenos Aires, Proyecto Gobierno Argentino PNUD/OIT, ARG/87/003.
- Muro, María; Grillo, Mirta; Giugni, Alicia y Bocelli, Nora (1999): *El modelo de desarrollo. Algunos efectos sobre la sociedad sanjuanina*, San Juan, IISE-GEIS, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan.

36. Misma referencia para los informes de los municipios de Junín, Luján de Cuyo, Palpalá, Pirané, Olavarría, Roque Sáenz Peña, San Martín de los Andes, Gualeguaychú, Rafaela, Pergamino y Morón.

- O'Donnell, Guillermo y Oszlak, Oscar (1996): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Redes*, n° 4, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Observatorio de Políticas Públicas (2003a): *El sistema educativo*, Buenos Aires, Área temática Educación, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- (2003b): *Políticas de salud: Sistemas provinciales de salud*, Buenos Aires, Área temática Salud, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- (2005): *¿Qué es el federalismo fiscal?*, Buenos Aires, Área temática Federalismo Fiscal, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- (2006): *Deuda provincial*, Buenos Aires, Área temática Federalismo Fiscal, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- O'Donnell, Guillermo (1978): "Notas para el estudio de la burguesía local, con especial referencia a sus vinculaciones con el capital transnacional y el aparato estatal", *Estudios Sociales CEDES*, n° 12, Buenos Aires.
- Orlansky, Dora (2000): "Reforma del Estado y empleo público. Diez años después", *Mapa del Estado*, Buenos Aires, Fundación SOPHIA PNUD.
- Oszlak, Oscar (1978): "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio", *Estudios Cedés*, vol. 1, n° 3, Buenos Aires.
- (1981): *La conquista del orden político y la formación histórica del Estado argentino*, Buenos Aires, CEDES.
- (1982): "Reflexiones sobre la formación del estado y la construcción de la sociedad argentina", *Desarrollo Económico*, vol. 21, n° 84, Buenos Aires, IDES.
- (1997): "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?", *Reforma y Democracia*, n° 9, CLAD.
- Passalacqua, Eduardo (1992): "El régimen municipal y la Constitución Nacional. Autonomía y Autarquía", en Gómez, A. y Losa, N. (comps.), *El municipio Argentino*, Buenos Aires, CEAL, Biblioteca Política Argentina.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2002): *Aportes para el desarrollo humano de la Argentina / 2002. Un enfoque integral*, Buenos Aires.
- Porto, Alberto (1990): *Federalismo fiscal. El caso argentino*, Buenos Aires, Tesis.
- (1998): "Nacimiento, evolución, crisis y necesidad de un replanteo de la Coparticipación Federal de Impuestos", *Aportes*, n° 11, Buenos Aires, Asociación de Administradores Gubernamentales.
- (2004): "Finanzas públicas locales en la Argentina", trabajo presentado en el "Meeting on Local Public Finance in Federal Countries: A Comparative Experience", Urban Public Economic Association. Disponible en: <www.uper.org>.
- ProvInfo (2006): *Base de datos de la Unidad de Información Integrada*, Buenos Aires, Ministerio del Interior, Secretaría de Provincias.
- Rapoport, Mario ([2000] 2003): *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2002)*, Buenos Aires, Macchi.
- Rofman, Alejandro y Romero, Luis ([1973] 1997): "Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina", Buenos Aires, Amorrortu.
- Romero, José. L. (2001): *Las ideas políticas en Argentina*, Fondo de Cultura Económica.

- Romero, Luis. A. (2001): *Breve historia contemporánea de la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Rosatti, Horacio (2012): *Tratado de derecho municipal*, 2 tomos, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni.
- Sagüés, N. P. (1999): *Elementos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea.
- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (varios números): *Situación de las Provincias Argentinas*, Buenos Aires, Ministerio del Interior.
- (varios trabajos): *El Sector Público de la Provincia de... Diagnóstico y Programa de Reforma*, Buenos Aires, Ministerio del Interior.
- Secretaría de Hacienda de la Nación (2003): *Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público nacional*, Buenos Aires, Ministerio de Economía.
- (2004): *Manual de clasificaciones presupuestarias del sector público provincial*. Buenos Aires, Ministerio de Economía. Disponible en: <www.mecon.gov.ar>.
- Stein, Lorenzo ([1850] 1981): *Movimientos sociales y monarquía*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Weber, Max (1972): *Ensayos de sociología contemporánea*, Barcelona, Martínez Rocca.
- Zeller, Norberto (2000): *Organización del Estado y de la Administración Pública Nacional de la República Argentina*, Buenos Aires, Dirección Nacional de Estudios y Documentación, INAP. Disponible en: <www.inap.gov.ar>.
- Zeller, N. y Ana Rivkin (2003): *El Empleo en la Administración Pública Nacional: Estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones*, Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento n° 69, Buenos Aires, INAP. Disponible en: <www.inap.gov.ar>.

Capítulo 5

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (RIGS) EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ARGENTINA

*Martín Astarita
Santiago Bonifacio
Natalia Del Cogliano*

Resumen

En tanto el Estado argentino se organiza en tres niveles de gobierno cuya descripción individual se ha abordado en los capítulos precedentes, el presente capítulo realiza un análisis de la dinámica y las características que adquiere la dimensión vertical del poder en un contexto multinivel. Dicho contexto caracteriza la naturaleza de todo Estado federal.

Se observa el modo en que la propia dinámica de los procesos de descentralización y la estructura de las relaciones intergubernamentales se condicionan recíprocamente, en un continuo y complejo ajuste entre las distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno. En este sentido, se lleva a cabo un análisis de dos aspectos determinantes del sistema de interrelaciones multinivel: los mecanismos de coordinación para el diseño e implementación de políticas públicas, y los acuerdos para la distribución de los recursos fiscales.

5.1. Un Estado multinivel

La Constitución Nacional define que la Argentina es una república federal compuesta por el Estado nacional, veintitrés provincias y una ciudad autónoma,¹ y dispone que las provincias instituyan y diseñen un tercer nivel de gobierno dotado de autonomía. Como se desarrolló

1. Constitución de la Nación Argentina, arts. 121, 122, 123, 124 y 129.

en el capítulo 4, esta atribución admite la existencia de una gran diversidad de regímenes municipales.

Una definición minimalista del federalismo sostiene que la característica definitoria de un sistema federal es la garantía constitucional de independencia de los gobiernos subnacionales, que se constituyen en colectividades asociadas en la búsqueda de un fin común. Como sostiene Rey (2009), el federalismo da nacimiento a una instancia diferente de aquellas entidades originarias y constitutivas, que otorga sustancia a una *polity* de orden distinto. Esto es, el Estado federal constituye un “grupo corporativo compuesto”, cuyos miembros son también “grupos corporativos” (Ansell, 2004 en Rey, 2009). Por tales el autor entiende a “una colectividad, definida de acuerdo a algún criterio, que actúa y se representa a sí misma como una persona o entidad individual. Así constatamos que, en un sistema federal, conviven cuando menos dos jurisdicciones de diferente nivel, ambas soberanas puesto que tienen relación directa con el pueblo que las constituye” (Rey, 2009:3).

De esta manera, en Argentina hallamos la coexistencia de administraciones públicas organizativa y funcionalmente independientes, con potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias en cada una de las unidades políticas [*polities*] correspondientes a los tres órdenes estatales previstos en la Constitución: el nacional (o federal), el provincial y el municipal, cuyas autoridades ejecutivas y legislativas son elegidas por medio del voto popular. Tal coexistencia de potestades implica atribuciones compartidas entre niveles de gobierno, lo cual define la necesidad de cooperar y articular acciones para la implementación de políticas y la prestación de servicios.

Esta compleja estructura remite a la presencia de un “Estado multinivel” [*multilayered polity*] es decir, un Estado soberano con varios órdenes y unidades estatales. El término alude a una entidad estatal cuya forma organizativa presume la existencia de más de una autoridad dentro de la misma unidad política, o de varios estratos o capas territorialmente superpuestas de órdenes estatales, entre los cuales se encuentran distribuidos los poderes y funciones estatales. En este sentido, tiene la particularidad de presentar en cada porción del territorio incluido en el Estado nacional (primer orden) unidades políticas de órdenes inferiores: las provinciales o estatales (segundo orden), y las municipales o locales (tercer orden).

En una primera aproximación conceptual, la noción de régimen político federal refiere al conjunto de instituciones formales e informales que regulan y organizan el proceso político en Estados donde las unidades constitutivas poseen gobiernos políticamente autónomos.² Como sostiene Escolar (2009), desde un punto de vista jurídico, los regímenes políticos federales garantizan constitucionalmente la existencia y la autonomía política no reversible por vías legales de las *polities* que integran cada orden estatal. En este sentido, se trata de regímenes “no centralizados” (Eleazar, 1987, en Escolar, 2009) por oposición a otros que, como los unitarios, pueden ser solo descentralizados en la medida que lleven a cabo procesos legalmente reversibles de devolución de competencias y funciones a las unidades políticas de órdenes inferiores.

5.2. Relaciones intergubernamentales y descentralización

El concepto de “relaciones intergubernamentales” tiene su origen en la década de 1930 en los Estados Unidos en el marco de la implementación del *New Deal*. Anderson Wright ha definido las relaciones intergubernamentales (en adelante RIGs) como “un cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas clases y niveles del sistema federal de los Estados Unidos” (Wright, cit. en Cingolani, 2001).

Desde sus orígenes el término RIGs ha estado vinculado a la gestión pública, esto es, a la provisión de bienes y servicios públicos y a la implementación de políticas públicas que exigen contactos interjurisdiccionales. Tales contactos son necesarios en un contexto de pluralismo

2. “El aporte sustancial de Riker se encuentra en reconocer que en los Estados federales existen dos niveles de gobierno que ejercen la autoridad sobre el mismo territorio y los mismos ciudadanos, y que cada uno tiene la capacidad de tomar decisiones independientes (1964). Al destacar la importancia de la identidad de territorio y de grupo de ciudadanos y poner el acento en la autonomía política, Riker toma distancia de otras definiciones institucionales e inaugura la perspectiva estrictamente política para el tratamiento del tema. Posteriormente, profundizará esta perspectiva (1975) enfatizando su crítica al formalismo legalista. Una discusión clásica de la postura de Riker puede encontrarse en King (1982) y, una más reciente, en Burgess (2006)” (Escolar, 2009:7).

institucional,³ donde las responsabilidades sobre determinadas tareas son compartidas por dos o más instituciones gubernamentales de distinto nivel de gobierno. En su conjunto, el tejido de relaciones configurado bajo tal esquema funciona como un armazón que permite y facilita –a la vez que complejiza– la formulación y el desarrollo de las políticas públicas en un entorno descentralizado con responsabilidades compartidas.

De forma muy sencilla, por RIGs se entiende la existencia de sistemas de conexión entre los distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado (Jordana, 2002). En efecto, las RIGs en contextos de democracia con niveles múltiples de gobierno se articulan a través de distintas vías. Ellas abarcan tanto estructuras institucionales formales orientadas a la coordinación y el control, como así también relaciones informales que establecen los técnicos y profesionales encargados de gestionar las distintas políticas públicas que se implementan sobre el territorio, pasando por la propia actividad de los partidos políticos con responsabilidades de gobierno en los distintos niveles estatales (Jordana, 2001). Así, uno de los rasgos fundamentales de las RIGs es que las mismas trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas, incluyendo una amplia gama de relaciones entre el nivel central y subnacional –dimensión vertical–, o entre las distintas unidades políticas de gobierno subnacionales –dimensión horizontal– de mayor o menor nivel de institucionalización formal. Desde nuestra perspectiva, entonces, el concepto de RIGs trasciende ampliamente los enfoques constitucional-legales (Cingolani, 2001).

En efecto, todo diseño institucional descentralizado o federal implica la existencia de una estructura de interdependencias debido a que los recursos relevantes de coordinación están repartidos entre distintos niveles de gobierno. Si bien el concepto de centralización puede definirse simplemente como la concentración de poder en el nivel nacio-

3. Según Cohen y Peterson, pluralismo institucional refiere a un diseño institucional de prestación de servicios en el que los distintos niveles de gobierno comparten, y se diferencia del monopolio institucional distribuido (áreas distribuidas como responsabilidad exclusiva de los gobiernos subnacionales) y del monopolio institucional (áreas reservadas con exclusividad por el gobierno central o instituciones centralizadas). Así, en cuanto a los requerimientos de relacionamiento y coordinación de cada diseño institucional, los mismos serán escasos o nulos en sistemas basados en monopolios institucionales centralizados; en cambio, los diseños basados en alguna fórmula de descentralización, sea esta el monopolio institucional distribuido o el pluralismo institucional, requieren de sistemas de coordinación más complejos.

nal de gobierno, al referirnos a la descentralización, no se encuentra una definición unívoca. En países federales, se considera a la descentralización como un proceso que activa las características estructurales del federalismo. Jordana (2001) define a la descentralización como una transformación político-institucional de la dinámica de incentivos de las RIGs. En tal sentido, se establece una suerte de proceso de reforma que coloca a las RIGs en algún punto en el continuo entre una absoluta autonomía del gobierno central con respecto a los niveles subnacionales de gobierno, y una completa autonomía de los gobiernos subnacionales con respecto a la autoridad central.

Es posible definir al menos dos tipos de articulación posibles entre los procesos de descentralización y las RIGs. Por un lado, la descentralización es un factor importante que incide sobre la presencia y características de las RIGs vinculadas a la coordinación de políticas. Cuanto más compleja sea aquella estructura descentralizada, más intensas pueden llegar a ser las RIGs o, al menos, los requerimientos de coordinación. Así, compartir responsabilidades sobre una misma área de política pública puede, como uno de sus posibles efectos institucionales, estimular la coordinación. No obstante, como una de las claves de la descentralización pasa por la coordinación intergubernamental, es presumible que existan problemas de coordinación e incluso la ausencia de coordinación entre niveles. Ahora bien, si nos referimos a aquellas funciones que son exclusivas de cada nivel de gobierno y en las que los otros niveles no tienen incumbencia, las RIGs son inexistentes pues la complejidad de la coordinación no es requerida.

En segundo lugar, el tipo de RIGs asociadas a la distribución de recursos fiscales coparticipables aparece como un factor de importancia en relación a las características de los procesos de descentralización existentes. Entre las principales discusiones teóricas acerca de la connotación y denotación del concepto, Rondinelli (1989) y O'Neill (2005) consideran que una efectiva descentralización requeriría de la transferencia tanto de poder político como de poder fiscal hacia niveles subnacionales de gobierno. De esta manera, solo cuando los gobernadores son directamente electos y pueden contar con transferencias fiscales no discrecionales desde el gobierno central, con impuestos locales, o ambos, se puede decir que el poder está realmente descentralizado. Autonomía política junto con el acceso a recursos fiscales son, entonces, el sello distintivo de una efectiva descentralización.

Complementariamente, en el planteo de una teoría secuencial de la descentralización, Falleti (2004) clasifica las políticas descentralizadoras según pertenezcan a tres categorías, dependiendo del tipo de autoridad que es descentralizada en cada momento. De esta manera, construye la siguiente tipología: descentralización administrativa, que comprende el conjunto de políticas cuyo objetivo radica en la transferencia a niveles subnacionales de gobierno de funciones administrativas y de provisión de servicios sociales como educación, salud, o vivienda; descentralización fiscal, que refiere al conjunto de políticas diseñadas para elevar los ingresos o el nivel de autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales; y descentralización política, que remite al conjunto de enmiendas constitucionales y reformas electorales para abrir nuevos espacios —o activar los ineficientes— para la representación de las unidades políticas subnacionales.

Entendiendo a la descentralización como un proceso o fenómeno multidimensional, Falleti (2004) prevé la posibilidad de analizar las múltiples secuencias en que tales políticas pueden sucederse. Al respecto, el grado en que el balance de poder intergubernamental es modificado, y el modo en que es alterado, depende notablemente de las diferentes secuencias de descentralización implementadas. Falleti sostiene que si una descentralización de tipo política ocurre en primer lugar (antes que una de tipo fiscal o administrativo), esta aumenta el poder de influencia de los actores subnacionales en las subsiguientes rondas de negociación sobre los tipos de descentralización a implementarse. En este caso, lo más probable es que a la política le suceda una etapa de descentralización de tipo fiscal, con una descentralización administrativa en último lugar. Tal secuencia de reformas resulta en un nivel más alto de autonomía por parte de las provincias. Pero en el otro extremo, si una descentralización de tipo administrativa ocurre en primer lugar seguida por una política de descentralización fiscal, y solo en último lugar por una de tipo política, esta secuencia deriva en un aumento del poder relativo del gobierno nacional, fijando serias restricciones fiscales sobre las provincias. Por lo tanto, una política de descentralización de tipo administrativa puede tener un impacto positivo o negativo en el nivel de la autonomía subnacional, según ocurra conjuntamente con la correspondiente transferencia de fondos, es decir, con una descentralización de tipo fiscal.

En definitiva, la primera política de descentralización introducida, independientemente de qué tipo se trate, es particularmente impor-

tante dado que establecerá restricciones y límites, determinando las características de las reformas futuras que completarán la secuencia y definirán el marco en el que se desarrollarán las RIGs. De allí la importancia de analizar el devenir y las particularidades del proceso de descentralización en nuestro país.

Finalmente, las RIGs constituyen una dimensión muy importante de los procesos de descentralización. Por un lado, el grado de centralización/descentralización influye en la conformación de las RIGs (Cameron, 2001) en lo referido específicamente a la coordinación de políticas, y por el otro, las RIGs en términos de distribución de recursos fiscales moldean y condicionan los procesos descentralizadores.

5.3. Mecanismos de coordinación intergubernamental de políticas: los consejos federales

En un Estado multinivel la autonomía política producto de la coexistencia de regímenes democráticos superpuestos en cada orden estatal, inevitablemente genera problemas de coordinación intergubernamental que serán constantemente objeto de negociación interjurisdiccional. La necesidad de estrategias de coordinación se vuelve evidente al tratarse de un diseño institucional descentralizado que implica un sistema de interdependencias entre actores autónomos.

El escenario descrito conlleva, tanto en el plano político como en el administrativo, la necesidad de articular la gestión pública correspondiente a las unidades políticas de los distintos órdenes estatales. Genéricamente, esta necesidad de articulación remite al problema de la coordinación de la gestión y las políticas públicas en el marco de las relaciones intergubernamentales.

En Argentina, la articulación funcional y organizativa en relación con la gestión financiera, las políticas públicas compartidas o concurrentes y la responsabilidad sobre servicios públicos interjurisdiccionales se ubica en un relativo vacío constitucional y legal. Ello se debe a que el régimen federal previsto en la Constitución Nacional desarrolla operativamente los vínculos procedimentales entre niveles estatales fundamentalmente a través del Poder Legislativo (Escolar, 2008). Sin embargo, en lo que respecta a las políticas que corresponden a la esfera del Ejecutivo nacional, los Ejecutivos provinciales y hasta cierto punto

los municipales,⁴ la articulación queda librada a procesos de coordinación ad hoc que pueden resultar de la iniciativa nacional, subnacional o conjunta.

La necesidad de coordinación intergubernamental ha encontrado formas de resolución teóricas y empíricas a través de dos perspectivas distintas. Una primera perspectiva resuelve el problema por medio de la integración vertical del sistema político, poniendo especial énfasis en el sistema de partido. Por su parte, una segunda perspectiva acentúa la vinculación e integración funcional de la gestión pública entre arenas y agencias estatales en un plano interburocrático y profesional. Adicionalmente, cabría agregar una perspectiva más heterodoxa que ubica gran parte de la coordinación intergubernamental en un contexto de relaciones de acuerdo y negociación entre jefes de Estado y gabinetes, en una arenaseudodiplomática (Escolar y otros, 2011) constitucionalmente regulada.

En efecto, la existencia de actores pertenecientes a múltiples jurisdicciones del sistema federal puede ser institucionalmente organizada en sus relaciones de diferentes formas (Rey, 2009). En el caso argentino, el modelo de coordinación intergubernamental ha emulado históricamente al norteamericano (Jordana, 2002), el cual se compone de ámbitos legislativos específicos (comisiones bicamerales y temáticas) y espacios multilaterales destinados a la coordinación de políticas y acciones de gobierno, como es el caso de los consejos federales. Como sostiene Escolar (2009), este tipo de agencias es común en la mayoría de los Estados federales y las mismas constituyen un primer paso en el reconocimiento de la dificultad de circunscribir la coordinación política y administrativa intergubernamental a la coordinación interna del sistema político –vía sistema de partidos– en el ámbito del Poder Legislativo.

Los problemas de coordinación intergubernamental están siempre presentes en los sistemas políticos federales descentralizados. Precisamente, uno de los principales riesgos en la construcción de sistemas descentralizados es la resolución del problema de la coordinación. Sin embargo, como sostiene Serafinoff (2007), “a pesar de la especial relevancia

4. En Argentina, la definición de los regímenes municipales es de jurisdicción provincial y su formato varía significativamente entre provincias, tanto en el orden constitucional como en el legal (Iturburu, 1999).

que, en el contexto de la descentralización ha adquirido la cuestión de la coordinación entre distintos niveles de gobierno, en los Estados federales la mera existencia de múltiples y solapadas instancias de decisión reviste una particular complejidad, caracterizada por la dimensión de los problemas de coordinación y cooperación intergubernamental”.

Los consejos federales caracterizados, en principio, como instancias formalizadas para la coordinación de políticas públicas entre representantes de nivel nacional y provincial, son creados con la intención de reducir el impacto de dichos problemas en un marco de intergubernamentalidad. En este sentido, la creación de consejos federales en Argentina ha respondido justamente a la necesidad de institucionalizar mecanismos de coordinación intergubernamental de la gestión pública, en contextos de descentralización de competencias y funciones desde el Estado nacional hacia los Estados provinciales, y signados por la debilidad financiera de quienes debían hacerse cargo de las nuevas responsabilidades (provincias y municipios), dada la centralización de recursos.

Como sostiene Escolar (2009), el desarrollo de los vínculos entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales en el marco de organismos multilaterales de participación voluntaria destinados a la concertación técnica y administrativa de políticas públicas como los consejos federales, en cierta medida se explica por la debilidad de los procesos de coordinación partidaria, esto es, por la débil integración del sistema político nacional, en el marco de una tendencia creciente de fragmentación del sistema de partidos y su baja nacionalización.

Riker y Schaps (1987) sostienen que en sistemas federales que operen efectivamente debemos esperar una cierta cantidad de conflictos intergubernamentales y que, de hecho, la esencia del federalismo reside en la continuidad de dichos conflictos, aunque la intensidad de los mismos varíe de acuerdo con la medida en que es moderado por la unidad partidaria entre los niveles de gobierno. En acuerdo con ello, Escolar (2009) sostiene que los consejos serían el resultado necesario de la existencia de un sistema político desnacionalizado que deviene en el desarrollo de nuevos mecanismos a fin de solventar la resolución de los problemas de coordinación de la gestión pública multinivel por otros medios.

El autor identifica dos situaciones extremas. Por un lado, la coordinación *política* interburocrática y profesional determinada por la integración nacional del sistema político y, por otro lado, la coordi-

nación *administrativa* interburocrática y profesional, producto de la fragmentación partidaria y la baja nacionalización del sistema político. En este último caso, los responsables políticos o técnicos a cargo de agencias gubernamentales configuran RIGs definidas por mecanismos de coordinación de la gestión pública, en lugar de mecanismos determinados por intereses políticos. Sin embargo, centrarse únicamente en una perspectiva administrativa tiene el defecto de presuponer cierta independencia de los procesos de gestión pública respecto de los intereses que determinan la agenda política y cuyos actores democráticos son los distintos tipos de coaliciones y partidos que establecen la orientación y los objetivos de la gestión de gobierno en todos los órdenes y unidades estatales.

Así, ante la ausencia de una configuración de las RIGs definida fundamentalmente por vínculos partidarios, los consejos federales aparecen con el propósito de institucionalizar la gestión multinivel, transformándose en vehículos privilegiados de las RIGs. El desarrollo de este tipo de mecanismos de coordinación de las relaciones entre niveles de gobierno fue característico de la década de 1990, producto de los procesos de descentralización administrativa en educación y salud, y de falta de correspondencia fiscal. En dicho contexto, los consejos nacían con el objetivo de facilitar la gestión intergubernamental de competencias y funciones descentralizadas o recentralizadas.

Obviamente, los consejos federales no son los únicos espacios para la canalización de acciones de coordinación y articulación de las RIGs. En los Estados federales conviven instituciones formales en cada nivel de gobierno orientadas al cumplimiento de esta misión (legislaturas bicamerales) con prácticas informales (redes por afinidad interpersonal entre políticos o técnicos; relaciones entre partidos políticos y entre facciones al interior de un mismo partido). Como se desprende de lo dicho hasta aquí, los consejos aparecen como “solución” a las fallas de otros espacios de coordinación; sin embargo, son los consejos federales las únicas instituciones creadas formalmente con el objeto de articular decisiones en áreas específicas de políticas públicas y, por lo tanto, se constituyen en un aspecto central del proceso de formulación de políticas públicas en un sistema político federal (Serafinoff, 2007). Potenza (2004) sostiene además que los consejos “se presentan como ‘enclaves’ dentro del sistema político y la administración pública, donde pueden introducirse cambios en el corto y mediano plazo de forma

de mejorar sustancialmente la provisión de políticas”. Así, aparecen como espacios necesarios que llegan a tener niveles de éxito variado en la consecución de sus objetivos.

En abril de 2009, el Consejo Federal de la Función Pública –COFEFUP– publicó un directorio de consejos federales de la República Argentina.⁵ Dicho informe identificó a 35 consejos, al tiempo que advirtió de la existencia de dos o tres consejos más sobre los que no fue posible hallar evidencia verificable. Paralelamente, en el relevamiento realizado por Serafinoff (2007), la autora identificó a 32 consejos federales, destacando que algunos han sido reemplazados por otros o no se encuentran en funcionamiento. En un relevamiento posterior realizado hacia mediados de 2009, pudo constatarse la existencia, al menos formal, de 41 consejos.

La conformación del primer consejo federal data de 1958, en consonancia con las políticas desarrollistas de fines de la década de 1950. Luego, resulta interesante observar que durante los gobiernos de facto de 1966-1973 y 1976-1983, fueron creados dos consejos paradigmáticos: el Consejo Federal de Cultura y Educación, en 1972 (que en 1979 se convertiría en Consejo Federal de Educación), y el Consejo Federal de Salud, en 1981. Ello se produjo en un contexto signado por la implementación de políticas de descentralización de servicios estatales, a partir de la transferencia de servicios educativos hacia las provincias ocurrida en 1978; tiempo después comienza a cumplimentarse un proceso similar en los servicios de salud, que se consolidaría en 1991 con la sanción de la ley N° 24.049. Sin embargo, la verdadera explosión en la creación de consejos federales se produciría a lo largo de la década de 1990.

Si colocamos la atención en la relación existente entre los procesos de descentralización administrativa y la creación de consejos federales en tanto organismos de gestión y coordinación de políticas multinivel, vemos que entre 1990 y 1999 se crearon un total de catorce consejos, y en el período 2001-2007 solamente cinco. En efecto, como asevera Serafinoff, es evidente que la conformación de consejos federales acompañó el proceso de descentralización administrativa. En tal sentido, podría concluirse que a mayor descentralización de las políticas

5. Disponible en: <www.sgp.gov.ar>.

públicas, mayor ha sido el surgimiento de instancias formalizadas de coordinación, dada la mayor complejidad del entramado de relaciones multinivel. Sin embargo, dicha correlación debe ser analizada con más detenimiento, en tanto solamente durante el año 2008 identificamos la creación de seis consejos y la restitución de funciones al antiguo Consejo Federal de Cultura. Ello evidencia la institucionalización de una importante cantidad de consejos federales en un contexto de re-centralización estatal.

Si bien la fortaleza de estas instituciones como instrumentos para la formulación e implementación de políticas públicas ha sido escasa, es indudable que la interacción entre autoridades con capacidad de decisión política en los niveles de gobierno que representan, tiene potencialmente efectos provechosos y, aunque sea por ello, la creación de organismos de este tipo es positiva.

Cuadro 1
41 consejos federales

Denominación	Año de creación
Consejo Vial Federal	1958
Consejo Federal del Catastro	1958
Consejo Federal de la Energía Eléctrica	1960
Consejo Interprovincial de Ministros de obras públicas	1965
Consejo Federal de Salud (COFESA)	1981
Comisión Federal de Impuestos	1988
Consejo Federal Agropecuario (CFA)	1990
Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)	1990
Consejo Federal de Previsión Social (COFEPRES)	1990
Consejo Federal de Consumo	1992
Consejo Federal de Seguridad Interior	1992
Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP)	1992
Consejo Federal de Minería	1993
Consejo Federal de Seguridad Vial	1995
Consejo Nacional de la Mujer	1995
Consejo Federal de Discapacidad	1996

(continúa...)

Cuadro 1 (continuación)

Denominación	Año de creación
Consejo Nacional de la Vivienda (CNV)	1996
Consejo Federal para la Prevención y Asistencia de las Adicciones y Control del Narcotráfico (COFEDRO)	1996
Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECyT)	1997
Consejo Federal de la Industria	1997
Consejo Federal Pesquero (COFEPEPESCA)	1997
Consejo Federal del Trabajo	1999
Consejo Federal de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	2000
Consejo Hídrico Federal (COHIFE)	2002
Consejo Federal de Turismo	2004
Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal	2004
Consejo Federal de la Producción	2005
Consejo Federal de la Niñez, Adolescencia y Familia	2005
Consejo Federal de Seguridad en los Espectáculos Futbolísticos	2006
Consejo Federal de la Juventud	2007
Consejo Federal de Políticas Públicas Antidiscriminatorias	2008
Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial	2008
Consejo Federal de Derechos Humanos	2008
Consejo Federal de la Televisión Pública	2008
Consejo Federal de Registros de la Propiedad inmueble	2008
Consejo Federal de Justicia (COFEJUS)	2008
Consejo Federal de Inversiones (CFI)	1959 (acuerdo de provincias)
Consejo Federal de Educación	1979 (Anteriormente se llamaba Consejo Federal de Cultura y Educación, creado en 1972 por el decreto-ley N° 19.682)
Consejo Federal de Población (COFEPO)	1993 (relanzado en 2008)
Consejo Federal de Adultos mayores	1997 (comienza a funcionar en 2003)

(continúa...)

Cuadro 1 (continuación)

Denominación	Año de creación
Consejo Federal de Cultura	2008 (Reinstituido por Acta Acuerdo. Su antecedente había sido derogado por el gobierno de facto en 1978)

Fuente: elaboración propia en base a datos del COFEFUP y Serafinoff (2007).

5.4. Programas nacionales de ejecución descentralizada

La relación entre la Nación y las provincias, así como entre la Nación y los municipios, se desarrolla también a partir de programas nacionales cuya ejecución debe llevarse a cabo en el nivel provincial o municipal, esto es, de forma descentralizada.⁶ En tanto se constituyen en instrumentos que requieren de instancias de cooperación y coordinación multinivel, vale el esfuerzo su análisis para comprender la estructura y dinámica de las RIGs en nuestro Estado federal.

Como destaca Repetto, “la coordinación es un mecanismo de gestión pública que permite reducir contradicciones o redundancias y, a la vez, desarrollar políticas integrales” (2010: 61). Es así que la coordinación genera condiciones para lograr mayor coherencia y consistencia, sea en un campo concreto de gestión pública (por ejemplo: política social), o en el conjunto de las políticas públicas.

Según Escolar y otros (2011) los programas sectoriales impulsados y financiados por los ministerios del Estado nacional, expresan políticas públicas orientadas jerárquicamente desde el Poder Ejecutivo Nacional (por ejemplo en salud, ambiente o producción). Por lo general, estos programas se gestionan través de las agencias federales (por ejemplo ANSES, CONICET, etc.) o a través de acuerdos con los distintos organismos provinciales. La coordinación de estos programas se define como fundamentalmente jerárquica, ya que el Estado central es el que define las reglas, los fondos y las formas de la implementación de los mismos. En este marco, para acceder a estos recursos complementarios

6. Existen también programas provinciales coejecutados por municipios, pero se hará foco en los programas nacionales.

a su presupuesto, las provincias asumen y reconocen la centralidad del Estado nacional en la coordinación a través del programa.

En torno a los diferentes programas se articulan, de manera específica, las distintas administraciones públicas de cada nivel de gobierno. Dicha articulación se produce sobre diversos ejes temáticos de políticas públicas como por ejemplo la obra pública, la salud o las políticas de desarrollo social –entre otras–, y expresa un tipo de relación direccional⁷ y de coordinación.⁸ En efecto, según Sánchez Morón (1992), “la técnica funcional de coordinación por excelencia es la elaboración de planes y programas de actuación por parte de la administración coordinadora (Nación), vinculantes para todas las administraciones coordinadas (provincias y/o municipios)”. Así, la implementación de cada programa implica un grado determinado de “integración de políticas” (Peters, 1998), lo cual remite a cierto grado de articulación de ideas, procedimientos y estructuras del conjunto de los involucrados. En este sentido, la coordinación implica no solo una articulación de carácter operativo al momento de implementar acciones concretas, sino sobre todo, la elaboración de acuerdos relacionados con las propias metas de las organizaciones (Repetto, 2010).

No obstante, la coordinación en nuestro Estado multinivel, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política. En otras palabras, como sostiene Garnier (2009), se trata de coordinar con un sentido estratégico para avanzar en determinada dirección y promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no solo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales. Y el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico es eminentemente político.

7. En su artículo, Sánchez Morón (1992) plantea que “por relaciones de dirección se entiende una fórmula de supremacía-subordinación entre órganos o entre entes públicos más flexible que la jerarquía, pues se funda esencialmente en la adopción por el superior de directrices, programas o instrucciones generales vinculantes, a completar o desarrollar por el subordinado, y no comprende otras manifestaciones típicas de las relaciones jerárquicas”. Se trata de un sinónimo de la orientación jerárquica que proponen Escolar y otros (2011).
8. La coordinación stricto sensu es una potestad atribuida a un ente u órgano público –el coordinador– para asegurar la acción coherente de otros –los coordinados– o de estos otros con aquel. En efecto, la potestad de coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado.

Consecuentemente, los programas nacionales descentralizados impactan sobre las relaciones fundamentalmente políticas que se dan entre el nivel nacional, subnacional y local de gobierno, al tiempo que dan forma a las mismas. Estos son “bajados” desde el gobierno nacional a las provincias y a los gobiernos municipales; su financiación es casi exclusivamente de carácter nacional y su ejecución es descentralizada. Se constituyen en una herramienta política fundamental del gobierno central para la construcción de poder y desarrollo de la gestión en todo el territorio nacional. En este sentido, resulta interesante observar al carácter bilateral de las RIGs que se instituyen *de facto* en base a la financiación y ejecución de los programas.

Esto último nos lleva nuevamente a considerar la falta de orientación constitucional de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno de la federación argentina. Los programas nacionales de ejecución descentralizada son otro ejemplo, junto a los consejos federales, del modo en que los gobiernos nacionales y subnacionales han ido paliando el relativo vacío constitucional y legal que recae sobre la interjurisdiccionalidad. Estos programas constituyen instrumentos más modestos en sus alcances que la planificación tradicional para estructurar la acción de gobierno, y pueden fundarse en urgencias de gobierno, en cuestiones tópicos prioritarias, en oportunidades institucionales o en la utilización del financiamiento externo, habiendo respondido tradicionalmente muy poco a los planes integrados de gobierno. Se trata, por lo tanto, de un mecanismo que busca superar las limitaciones en la institucionalización de las relaciones intergubernamentales y que, desde nuestra perspectiva, lleva a abonar la teoría sobre la relevancia cada vez mayor de la coordinación intergubernamental basada en relaciones bilaterales seudodiplomáticas entre jefes de Estado y gabinetes.

Como fue dicho en el apartado anterior, al igual que los consejos federales, la creación y multiplicación de los programas nacionales de ejecución descentralizada ha respondido a “la necesidad de institucionalizar mecanismos de coordinación intergubernamental, en un contexto signado por la descentralización de competencias y funciones desde el Estado nacional hacia los Estados provinciales y municipales, y por la debilidad institucional de quienes debían hacerse cargo de las nuevas responsabilidades” (Abal Medina, 2010: 39). “Como contrapartida, la articulación de actores de base nacional, provincial y local

otorga al proceso de acción estatal un nivel de participación que lo fortalece en términos de legitimidad política y social” (Cao, 2007: 17).

Los distintos programas son, en gran medida, una consecuencia de los procesos de descentralización administrativa hacia las provincias y municipios, y de falta de correspondencia fiscal entre estos y el Estado nacional; de allí que la capacidad fiscal del nivel central es una variable fundamental y de incidencia necesaria en el desarrollo de los programas nacionales. En efecto, se trata de un tipo específico de sistema de distribución de fondos por fuera de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. Al respecto, por ejemplo, podemos mencionar que la implementación de programas tan importantes como el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados,⁹ el Programa de Emergencia Alimentaria y el Programa Remediar tuvo lugar en un momento de recomposición de la recaudación del Estado. A medida que los nuevos impuestos no coparticipados (retenciones e impuesto a las transferencias financieras) comenzaron a constituir un componente de peso en la recaudación, el rol del gobierno nacional en la política social y económica cobró una nueva dimensión. Así, en un contexto en el cual el ahogo financiero de los gobiernos provinciales les daba poco margen de maniobra, el gobierno nacional impulsó esta batería de nuevos programas focalizados que se destacaban por su magnitud (Filc, 2007).

La dispersión es la norma cuando se analiza el proceso de coordinación con las provincias o municipios. Cada programa tiene su forma de trabajo: existen algunos muy normados, en particular los que cuentan con financiamiento internacional, en tanto otros otorgan amplia libertad al funcionario nacional a cargo en cuanto al modo de proceder.

De acuerdo con Repetto (2010) puede afirmarse que existe una amplia gama de grados de coordinación, estrechamente relacionados entre sí, ubicables en una escala que avanza desde un nivel mínimo (tal como comunicación entre actores), pasando por consultas, negociaciones y consensos, hasta llegar a la definición consensuada de estrategias nacionales. Incluimos seguidamente una clasificación de distintos

9. Decreto N° 165/2002. El citado programa tendrá descentralización operativa en cuanto a su ejecución, la que se producirá a través de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se aplicará por medio de los Municipios (art. 4°). El programa se atenderá con los créditos que se asignen en el Presupuesto Nacional (art. 5°). En parte, el Poder Ejecutivo Nacional distribuirá los fondos disponibles entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según el coeficiente resultante de la relación habida entre los porcentajes de los fondos coparticipables que se les asignan (art. 6°).

niveles de coordinación, a los efectos de ordenar y clasificar distintos tipos de programas nacionales.

Cuadro 2
Niveles de coordinación

Nivel	Tipo de acción	Resultados	Casos
I. Básico	Negociaciones para evitar divergencias entre actores y entes gubernamentales	Negociación y clarificación de roles y funciones	Programa Carta Compromiso ¹⁰
II. Intermedio-avanzado	Construcción de consensos a nivel interorganizacional. Arbitraje del gobierno central para resolver diferencias interorganizacionales	Concertación entre actores y sectores	Programa de Reforma de la Escuela Secundaria ¹¹
III. Avanzado	Establecimiento de parámetros organizacionales. Definición de prioridades gubernamentales. Estrategia general de gobierno	Alineación estratégica ¹²	Programa Federal de Formación de Directivos Públicos (PRODIP) ¹³

Fuente: adaptado de Repetto (2010) y OECD, PUMA (cit. en Peters, 1998: 7).

10. La Carta Compromiso con el Ciudadano es un documento público en donde se establecen los estándares de calidad que la dependencia o entidad pública se comprometa a cumplir, proporcionando a la ciudadanía toda la información necesaria para realizar un trámite o solicitar un servicio, así como la incorporación de formas de participación ciudadana, otorgando una mayor transparencia a la gestión pública a través de la publicación de los resultados obtenidos. La adhesión de los gobiernos subnacionales al Programa Carta Compromiso se formaliza mediante la firma de un convenio, y la Nación define los requisitos y aporta el financiamiento. En 2008 comenzó su aplicación en el nivel subnacional con la adhesión del municipio de Tigre y seguidamente se incorporaron organismos de las provincias de Río Negro, Tucumán y San Juan. En la actualidad se están incorporando diversos organismos de las provincias de Formosa, Chaco, Córdoba y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los municipios de Tafí Viejo, Lanús, San Fernando, Villa General Belgrano, Ciudad de San Juan y Albaradón (ambas en San Juan). A nivel municipal, el programa ha sido implementado con considerable éxito, debido al vínculo más cercano entre los organismos municipales y los ciudadanos.

11. El Programa de Reforma de la Escuela Secundaria impulsado desde el Ministerio de Educación de la Nación y el Consejo Federal de Educación fue creado a fin de extender y mejorar la educación secundaria de orden público en el marco del Plan Nacional de Educación Obligatoria. El Consejo Federal de Educación es un organismo interjurisdiccional presidido por el Ministro de Educación de la Nación e integrado por la máxima autoridad educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades, que tiene por finalidad constituir un ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional para asegurar la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. El Programa de Reforma de la Escuela Secundaria aboga por la resolución de las diferencias entre las escuelas secundarias públicas de todo el país. Para ello busca generar consensos en los establecimientos educativos en todas las provincias, así como también con las instituciones educativas de los gobiernos provinciales. Para su implementación, el Ministerio de Educación de la Nación articula con las escuelas de forma directa y financia el programa, al tiempo que las provincias constituyen un nexo entre los establecimientos educativos y la Nación, cumpliendo fundamentalmente una función de control pedagógico y de gastos.
12. La alineación estratégica, que refiere al máximo nivel de coordinación, puede también aparecer como el resultado relacional más débil al caracterizarse por un grado de rigidez mayor que puede llegar a derivar en la desarticulación del programa ante cualquier corrimiento (político, organizacional, tecnológico). Por el contrario, en el nivel básico de coordinación, la "negociación y clarificación de roles y funciones" es un modo de relación intergubernamental tan flexible y maleable que bien puede languidecer o subsistir ante cualquier cambio en el contexto.
13. El Programa Federal de Formación de Directivos Públicos (PRODIP), creado en el ámbito de la Secretaría permanente del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) implica la interacción con las entidades académicas de capacitación, organismos de la administración pública provincial, y organizaciones de la sociedad civil y del ámbito internacional. El consejo federal tiene a su cargo la coordinación operativa del programa y establece relaciones formales con las potenciales instituciones prestadoras sobre la base de convenios de colaboración. Su objetivo es aportar a la formación y capacitación de los funcionarios de los distintos niveles de dirección institucional de las administraciones públicas provinciales, a fin de que estos puedan enfrentar procesos de mejora en la gestión pública jugando un rol estratégico en el marco de la modernización del aparato gubernamental. Misiones y Chaco ya han accedido al programa, y han solicitado su inscripción Catamarca, Corrientes, Formosa, Jujuy, Mendoza, Neuquén y San Juan.

Comprender que la relación entre la centralización y la descentralización no es dicotómica sino complementaria, demanda un esfuerzo particular de coordinación, tanto sustantivo como institucional. Como sostiene la CEPAL, esto “exige el diseño de esquemas institucionales que, junto con otorgar autonomía, garanticen la orientación, el seguimiento y la coherencia entre el proceso de descentralización y las demás políticas y programas gubernamentales”. En el marco de las RIGs, los gobiernos nacionales procuran mantener y reforzar su papel político tanto en la definición y ejecución de aquellos programas que demanden una ejecución nacional y pública, como en la responsabilidad de orientar y regular las actividades que, por su carácter, se realicen de mejor manera a nivel de los gobiernos locales (Garnier, 1999).

5.5. Mecanismos de distribución intergubernamental de recursos fiscales: el régimen de coparticipación federal de impuestos

La dimensión vertical de las RIGs ha sido particularmente estudiada en el campo de las relaciones financieras. Sin embargo, si bien en el núcleo de las políticas de RIGs verticales se encuentran los problemas fiscales, los factores políticos y administrativos constituyen también aspectos de suma relevancia para la comprensión de las mismas (Agranoff, 1997).

Las políticas de carácter fiscal tienen importantes efectos sobre los nudos problemáticos de coordinación que pueden generarse entre niveles de gobierno. La centralidad de la cuestión fiscal se corresponde con su relevancia en tanto refiere al modo en que es repartido entre distintos niveles de gobierno un recurso vital para la implementación y coordinación de políticas. En efecto, su esquema de distribución implicará la existencia de redes de interdependencia más o menos robustas entre niveles.

Los procesos de descentralización, en tanto reformas en la distribución de competencias y/o transferencias fiscales de recursos por competencias asumidas, derivan en nuevos esquemas de vínculos intergubernamentales, puesto que las relaciones entre niveles se ven alteradas. Consecuentemente, los diseños institucionales de distribución de recursos fiscales afectarán siempre los procesos de coordinación intergubernamental.

Como señala Sven Steinmo (1996), la política impositiva es una de las políticas públicas centrales de los Estados modernos, y sin embargo muy poco es lo que se sabe sobre ella.¹⁴ Este plano ocupa un lugar privilegiado en el estudio de las RIGs verticales entre nación-provincias-municipios, al mismo tiempo que aparece como el principal núcleo problemático de las mismas. Las transferencias de los recursos fiscales entre gobiernos constituyen una arista en donde las RIGs adquieren gran centralidad y allí radica el corazón de toda política pública. Incluso algunos autores afirman que “el factor crucial que define la estrategia para hacer más eficiente el proceso de descentralización y para fortalecer la gobernabilidad es cambiar las condiciones bajo las cuales se generan, utilizan y transfieren los recursos. Este enfoque parte de la premisa institucional de que es el origen del financiamiento el que determina, más que cualquier otro factor, si una estructura institucional tiende a ser positiva o adversa a la efectividad de políticas públicas dadas” (Cingolani, 2005). En este punto, lo que interesa destacar es la importancia que los mecanismos fiscales tienen en términos de la institucionalización de los procesos descentralizadores.

Cetrángolo y Jiménez (2004) refiriéndose al gasto público y a su asignación entre niveles de gobierno, señalan que “la falta de una clara división de las responsabilidades de gasto entre los distintos niveles de gobierno suele ser la fuente principal de conflicto entre ellos” (cit. en Díaz de Landa, 2007). No obstante, como señala Agranoff (1997, cit. en Lardone y Cingolani, 2006), si bien la relación fiscal es fundamental –las cuestiones relativas a qué nivel de gobierno se ocupa de la captación de los recursos financieros y de su gasto, cuál realiza el mayor porcentaje de gasto y quién controla las decisiones relativas a la financiación de los programas, resultan básicas en la consideración de la actuación pública–, las determinaciones políticas y administrativas constituyen un medio importante para la comprensión de las mismas. Al respecto, sostenemos que las determinantes fiscales se

14. Como se verá, creemos que en nuestro país dicho desconocimiento se funda en gran medida en el hecho de que –como sostienen Saiegh y Tommasi (1999)– las relaciones intergubernamentales fiscales han estado predominantemente definidas por instancias de negociación informal que tuvieron lugar en los despachos del Ejecutivo nacional y los Ejecutivos provinciales. Como consecuencia, un sinnúmero de reformas y negociaciones ad hoc en torno a la ley de coparticipación han resultado en un bajo nivel de institucionalización de las relaciones intergubernamentales de carácter fiscal.

ubican de manera transversal respecto a las demás dimensiones que estructuran las RIGs, afectando, al mismo tiempo, la dinámica de cada una de ellas.

5.6. Los albores de un régimen de coparticipación federal de impuestos

Uno de los campos más determinantes del modo en que la relación entre la Nación, las provincias y los municipios se iría configurando a lo largo de los años ha sido el sistema de reparto de recursos fiscales entre niveles de gobierno. Como señalan Cetrángolo y Jiménez (2004), a partir de 1935 las relaciones entre la Nación y las provincias han girado en torno a la puja por la distribución de los recursos tributarios.

El sistema de coparticipación de impuestos define la distribución de los recursos recaudados por el Estado nacional hacia los niveles inferiores de gobierno. Esta definición comprende tres áreas: en primer lugar, qué impuestos conforman la masa de recursos a distribuir; segundo, qué proporción se repartirá entre la Nación y el conjunto de las provincias (distribución primaria); y por último, el mecanismo y los criterios de distribución para cada una de las provincias (distribución secundaria). Como resultado, aproximadamente un 65% del gasto de las provincias proviene de las transferencias coparticipadas, mientras que el 35% restante se origina en lo recaudado por sí mismas (Saiegh y Tommasi, 1999). Incluso, en un conjunto de provincias como, entre otras, Formosa, Santiago del Estero y La Rioja, las transferencias en concepto de coparticipación representan los porcentajes más elevados del gasto provincial total, situación que refleja la baja correspondencia fiscal media, esto es, la marcada distancia entre lo recaudado por la provincia y lo percibido en concepto de coparticipación.

Como veremos, la evolución del sistema de coparticipación de impuestos se caracterizó por la existencia de tres tendencias particulares (Cetrángolo y Jiménez, 2004): el aumento de las jurisdicciones subnacionales incluidas; la creciente incorporación de tributos nacionales en la masa de recursos a coparticipar; y el aumento del coeficiente de distribución primaria (con la excepción de lo establecido con la reforma

de 1967). Es así que nos focalizaremos en el estudio del modo en que los regímenes de coparticipación federal (entre el gobierno nacional y las provincias) y municipal (entre estas y los municipios) han evolucionado. En este sentido, como tendencia general, las sucesivas modificaciones aplicadas al régimen de coparticipación de impuestos pueden pensarse dentro de un *continuum* descentralizador (Eaton, 2001) que comienza a ser revertido erráticamente a partir de 1988.

En nuestro país, el régimen de coparticipación federal de impuestos –un mecanismo de federalismo fiscal, de reparto no condicionado y automático de recursos– tuvo su origen en el año 1935.

Como explica Alberto Porto (2003), desde el punto de vista del funcionamiento del federalismo fiscal, en el esquema vigente hasta comienzos de la década del treinta –con excepción de la existencia de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN), de escasa significación cuantitativa– cada provincia debía ajustar sus gastos a su restricción presupuestaria. Por lo tanto, una de sus consecuencias fue la gran disparidad territorial de oportunidades en cuanto a la provisión de bienes públicos provinciales: las provincias “ricas” podían financiar niveles de gasto público por habitante mucho más altos que las provincias “pobres”. En este sentido, dada la sola presencia condicionada de los Aportes del Tesoro Nacional y la ausencia de mecanismos de transferencia de fondos fijados legalmente que establecieran coeficientes automáticos de reparto, cada nivel de gobierno debía financiar sus gastos con recursos propios. Así las cosas, las provincias y municipalidades representaban menos de un tercio del gasto público total.

Ante la nueva configuración económica producto de la crisis política y económica de los años treinta, la alternativa elegida tuvo como objetivo principal concentrar en el nivel nacional de gobierno las acciones contra la crisis y por ende, los recursos (Peñalba, Pérez y Rofman, 1989). Una de las principales dificultades generadas por la crisis fue la caída de los recursos provenientes del comercio exterior, esto es, una merma importante en el nivel de lo que hasta ese momento había sido la principal fuente de recursos del gobierno central. De esta manera, se hacía necesario introducir cambios en el sistema fiscal para superar los efectos de una balanza comercial deficitaria. Tales modificaciones fueron condensadas en la aprobación de distintas leyes que determinaron la expansión de la masa de recursos recaudados por la Nación (Cetrángolo y Jiménez, 1995).

Así, en 1931 el gobierno federal avanzó sobre los poderes fiscales provinciales estableciendo un impuesto directo sobre los ingresos (ley N° 12.147). Se creó el impuesto a las ventas (ley N° 12.143), y se ordenaron y unificaron los tributos internos ya existentes (ley N° 12.139). En 1934, como parte de este proceso de reforma del sistema impositivo, se avanzó en otro de gran importancia, dando origen a lo que durante cincuenta años sería el sistema de coparticipación federal: la ley N° 12.139. Esta se caracterizó por la unificación en la administración federal de la recaudación de ciertos tributos conferidos constitucionalmente a ambos ordenamientos (Nación y provincias). Para su sanción se empleó un mecanismo legal que permitió articular las decisiones de los dos mayores niveles jurisdiccionales del Estado: la “ley-convenio”. En ella se establecía que la distribución de lo recaudado por los recursos coparticipables se llevaría a cabo en dos instancias: entre el gobierno nacional y la provincias en su conjunto –distribución primaria–; y entre los gobiernos provinciales, en razón de criterios redistributivos –distribución secundaria–.

A partir de esta situación inicial, en el período que va de 1935 a 1988 la coparticipación federal de impuestos fue objeto de numerosas reformas, que resultaron en la existencia de lo que puede considerarse una serie de siete períodos (véase Peñalba y otros 1989; Porto, 2003) con características distintivas, antes de ser sancionada la ley N° 23.548 vigente hasta la actualidad. Más allá de ciertos avances y retrocesos, como tendencia general puede señalarse un aumento progresivo en la participación del conjunto de las provincias en la distribución de recursos, alcanzando el 57,6% en 1988.

Si bien los distintos regímenes irían incrementando la participación de las provincias en la distribución de recursos, es posible observar que, como tendencia general, desde los albores del régimen los presidentes han contado con fuertes incentivos políticos para recortar la cantidad de impuestos coparticipados hacia las provincias y para elevar el porcentaje correspondiente al gobierno nacional, en relación con los gobiernos subnacionales. Según Eaton (2001), los presidentes prefieren tener un mayor control sobre las rentas públicas, de manera tal de contar con una mayor disponibilidad de recursos para perseguir sus objetivos políticos, y así dificultar la obtención de los mismos por parte de los gobernadores opositores.

5.7. Unificación del régimen: la ley N° 20.221

Con el paso de los años y a partir de la creación o modificación de los impuestos, se fue registrando una multiplicación de los mecanismos de distribución de recursos, que tornaron muy complejo el sistema de coparticipación.

Por otro lado, el marcado deterioro de las cuentas públicas provinciales, la inestabilidad de sus sistemas financieros y su excesiva dependencia del Tesoro Nacional, sumado a aquella complejidad del régimen de distribución en el marco de un agravamiento de las condiciones económicas, dieron lugar a un período de estudio y análisis (desde 1970) que tuvo como resultado la reforma del sistema de coparticipación comprendida en la ley N° 20.221 del mes de marzo de 1973, sancionada todavía bajo el gobierno militar. De esta manera, se produjo un giro sustancial en las relaciones financieras entre la Nación y las provincias, con la sanción del primer régimen unificado de coparticipación federal de impuestos.

La ley N° 20.221 definió un esquema novedoso en dos aspectos: por un lado, institucionalizó un sistema único de distribución de los impuestos coparticipables para regular completamente la relación fiscal intergubernamental, y en segundo lugar, fijó coeficientes de reparto secundario en los cuales adquirieron relativa importancia los criterios redistributivos (Cetrángolo y Jiménez, 1995).

Pero el cambio fundamental radicó en el fuerte crecimiento de la participación de las provincias, al establecer una distribución primaria que dividía en partes iguales el total de los fondos (48,5% tanto para el conjunto de provincias como para la Nación),¹⁵ los cuales estarían conformados por la totalidad de los impuestos nacionales (exceptuando únicamente aquellos relativos al comercio exterior y los de asignación específica) y garantizando al mismo tiempo la automaticidad en los mecanismos de reparto.

En último lugar, se fijaba que este régimen se extendería desde el 1° de enero de 1973 hasta el 31 de diciembre de 1980.

15. Cabe mencionar que la Nación debía destinar, de los fondos que le correspondían, un 1,8% a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y un 0,2% al Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

5.8. Nuevas modificaciones: la descentralización del gasto

Un cambio trascendental en las RIGs ocurrió en 1978, cuando la dictadura militar (1976-1983) transfirió a las provincias la administración de todos los servicios educativos iniciales y primarios nacionales. Esta política tuvo un fuerte impacto en la relación fiscal, ya que si bien se apeló al artículo 5° de la Constitución Nacional¹⁶ para justificar la medida, se trató de una *descentralización administrativa*¹⁷ (Falleti, 2005), en donde la falta de transferencia de los recursos correspondientes implicó una pesada carga en las cuentas provinciales, las cuales debieron asumir con recursos propios la gestión de alrededor de un tercio del sistema educativo primario.¹⁸ De esta manera, el objetivo de la medida fue claramente el de equilibrar el elevado déficit del nivel nacional, disminuyendo así el gobierno militar cerca de un 75% del gasto en educación elemental.¹⁹

De forma complementaria, el régimen de coparticipación federal sufrió una nueva modificación en perjuicio de las provincias como consecuencia de la reforma tributaria implementada en 1980, todavía durante el gobierno militar. Dada la reducción de la carga sobre la nómina salarial correspondiente a las contribuciones patronales con destino al financiamiento del sistema jubilatorio y el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), en adelante ambos serían financiados por una deducción sobre la recaudación total de impuestos coparticipa-

16. "Artículo 5°- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones." (Constitución Nacional Argentina, Primera Parte, Capítulo Primero "Declaraciones, Derechos y Garantías").

17. Kathleen O'Neill (2005) no hablaría aquí de descentralización, ya que desde su perspectiva una efectiva descentralización requiere siempre de la transferencia conjunta de poder fiscal y poder político a los niveles subnacionales de gobierno.

18. Ello representaba 6.564 establecimientos primarios, 64.619 cargos docentes y auxiliares, y 897.400 alumnos. Datos del Presupuesto General de la Administración Nacional de 1978 (Ministerio de Educación y Cultura, 1980), citados por Falleti (2005: 237).

19. El gasto del Estado nacional en este rubro pasó de 1.550 millones de pesos en 1977 a solo 400 millones en 1979. Cifras extraídas del informe *Presupuesto APN 1965-2006*, del Ministerio de Economía de la Nación. Cifras expresadas en pesos de 2005.

bles (Cetrángolo y Jiménez, 1995). Realizada esta precoparticipación, la distribución se efectuaría de acuerdo a los coeficientes establecidos por la ley N° 20.221. Así, hacia 1981, las provincias disminuyeron su participación al 26,8%, mientras que en 1984, el último año de vigencia de esta ley (teniendo en cuenta que fue prorrogada), recibieron solamente un 21,4% del total de impuestos coparticipados (Cetrángolo y Jiménez, 1995; Pérez, 1986), generando una emergencia fiscal en las finanzas provinciales (Peñalba, Pérez y Rofman, 1989: 127; Falleti, 2005: 341). Como contrapartida, asumiendo una suerte de papel compensatorio ante esta disminución, los ATN registraron un fuerte incremento, representando en 1984 cerca de un 60% del total de transferencias a las provincias.

De este modo, el inicio de la década de 1980 marcó la inauguración de un nuevo ciclo en la relación financiera entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, cuya característica distintiva fue un mayor nivel de conflictividad, a partir de un claro retroceso de las posiciones alcanzadas por el conjunto de las provincias en 1973. En este sentido, tres factores marcarían los ejes de la relación entre los distintos niveles de gobierno: la situación macroeconómica, la necesidad de recursos adicionales para financiar un sistema previsional en crisis, y la puja política de cada momento (Cetrángolo y Jiménez, 1996).

5.9. La recuperación democrática y el régimen de coparticipación: fin de la ley N° 20.221 e inicios de una conflictiva etapa de transición (y negociación)

Como muestra Eaton (2006), los autodenominados "Revolución Argentina" (1966-1973) y "Proceso de Reorganización Nacional" (1976-1983) impulsaron, de modo errático, reformas descentralizadoras que influyeron en las RIGs al retornar la democracia en 1983 (Alessandro, 2009). Con la recuperación democrática en 1983, otra vez el marco de las RIGs sería transformado.

A fines de 1984 perdió vigencia la Ley de Coparticipación de 1973 (luego de haber sido prorrogada en dos oportunidades) y, ante la falta de acuerdo para sancionar su actualización o modificación, entre 1985 y 1987 Argentina careció de un sistema explícito que otorgara previ-

sibilidad en el reparto del producto de la recaudación de impuestos nacionales por primera vez en casi medio siglo.

Este vacío en el marco legal significó una creciente irregularidad en los criterios y mecanismos de distribución de los fondos, donde la discrecionalidad del Ejecutivo nacional fue el rasgo primordial del período. La falta de automaticidad en la proporción, monto y tiempo de recepción por parte de las provincias se convirtió en un instrumento de presión en favor de la presidencia en las negociaciones y pujas de poder con las provincias, condición reforzada por un contexto económico inestable. En efecto, una demora de las transferencias (ante las urgencias fiscales provinciales y una inflación creciente que haría perder el valor de las mismas), aumentaba la incertidumbre de los gobiernos subnacionales, reduciendo al mismo tiempo sus capacidades de planificación y el margen de acción de los gobernadores en la mesa de negociaciones. Un elemento importante en la celebración de los convenios bilaterales para la distribución de recursos era la existencia (o no) de afinidad partidaria entre el presidente y los gobernadores (Nicolini y otros, 2002).

En resumen, si bien las transferencias del gobierno nacional aumentaron fuertemente, un alto porcentaje de las mismas fueron de tipo discrecional. En el año 1985, este tipo de transferencias llegaron a representar el 59% del total, y el 54% en 1986 (Ministerio de Economía, 1989, cit. en Falletti, 2005) realizándose gran parte de las mismas, tal como venía sucediendo, por medio de los ATN. En tanto transferencias realizadas sin el apoyo de criterios explícitos y predeterminados, los ATN se convirtieron en un mecanismo que evolucionó en función del vínculo político entre el gobierno central y la jurisdicción favorecida, acentuando la discrecionalidad.

Esta situación de inestabilidad sería modificada por la alteración de las fuerzas políticas resultante de las elecciones legislativas de 1987. La derrota electoral del partido gobernante (UCR) significó la pérdida de la mayoría con la que contaba en la Cámara de Diputados y cinco gobernaciones (conservando solamente dos, mientras que el PJ gobernaría en diecisiete provincias).

Frente a una cada vez más compleja situación económica, con expectativas adversas para el futuro del gobierno, la existencia de un Congreso dominado por la oposición y el consiguiente fortalecimiento de los gobiernos provinciales de distinto signo partidario, la UCR a cargo del Poder Ejecutivo vio disminuir considerablemente

sus oportunidades de retener el control del gobierno en las siguientes elecciones. La capacidad de Alfonsín de evitar la descentralización fiscal se vio evaporada junto con su fuerza política (Eaton, 2001). En este contexto, la posibilidad de iniciar un proceso de descentralización fiscal tomó protagonismo al presentarse para la UCR como una garantía de que, en caso de un triunfo del PJ en las presidenciales, en los años posteriores no vería afectados de manera discrecional los recursos a transferirse a las provincias (incluyendo las radicales), reduciendo así el *costo de oportunidad* de esta política²⁰ (O'Neill, 2005; Falletti, 2005). Así, el entonces presidente Raúl Alfonsín dio lugar a la demanda de las provincias por una redistribución de la renta pública y los impuestos, y el 7 de enero de 1988 el Congreso de la Nación sancionó la ley N° 23.548, de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales.

5.10. La Ley de Coparticipación de 1988

La sanción de la Ley de Coparticipación creó un nuevo marco institucional para el desarrollo de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, dando inicio a una nueva etapa en la relación entre la Nación y las provincias. Este marco presenta significativas modificaciones, reglamentando claros avances en favor del conjunto de las provincias:

- *Aumento de la masa coparticipable*: se incluyen todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, detallando las excepciones (si bien en la práctica resultarían numerosas).
- *Mayor participación en la distribución de recursos (art. 3°)*: se fija una distribución primaria del 42,34% para la Nación y un 57,66% para las provincias, es decir un 8% más respecto a la ecuación establecida por la ley N° 20.221 de 1973.

20. O'Neill postula que en todo proceso de descentralización existe un intercambio. Este proceso implica un cálculo del costo de oportunidad realizado por el partido en el gobierno, donde este decidirá la conveniencia o no de iniciar el proceso en base a las expectativas que tenga tanto para retener el Ejecutivo nacional como para obtener triunfos electorales a nivel subnacional. Si la expectativa de continuar en el gobierno es negativa, habrá fuertes incentivos para descentralizar el poder, asegurándose así la posibilidad de contar con los recursos correspondientes para gobernar a nivel provincial.

- *Mecanismo de distribución automático*: se retoma el carácter automático como mecanismo para el reenvío de los fondos correspondientes a cada parte.
- *Cláusula de garantía (art. 7°)*: el monto a distribuir al conjunto de las provincias no podrá ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la AC, sean o no coparticipables.
- *Reglamentación del uso de los ATN*: por primera vez se definen los alcances en el uso de los ATN. El objetivo será el de atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros provinciales, desempeñándose el Ministerio del Interior como el encargado de su distribución. Su financiación se realizará con el 1% de la masa de recursos coparticipables, prohibiendo al Ejecutivo girar sumas superiores a ese monto.
- *Carácter transitorio-Renovación automática*: tendrá una duración de 2 años; su vigencia será prorrogada automáticamente ante la inexistencia de un régimen que lo reemplace.

En síntesis, como puede observarse, a diferencia de la *descentralización administrativa* ocurrida en 1978 con la transferencia de las escuelas hacia las provincias, esta Ley de Coparticipación tuvo características propias de una *descentralización fiscal*. En este sentido, existió una importante transferencia de recursos desde el nivel federal hacia las provincias que, junto con otras garantías y mecanismos, diseñaron un régimen que contemplaba las necesidades provinciales ante el incremento de sus responsabilidades en la prestación de servicios.

Sin embargo, este régimen no se mantendría intacto por mucho tiempo. Diferentes leyes y decretos, acuerdos y pactos fiscales, junto a la creación de nuevos impuestos y cambios en la distribución de otros ya existentes, fueron generando sucesivas modificaciones sobre las disposiciones establecidas en la Ley de Coparticipación, configurando nuevos escenarios que disminuirían los beneficios obtenidos por las provincias anteriormente. Además, nuevas transferencias de servicios educativos, sociales y de salud resultaron en una transformación radical de las condiciones que dieron lugar, hace ya más de veinte años, a la sanción de la mencionada ley. No obstante, a pesar del carácter transitorio de dos años indicado en su artículo 1° y del hecho de que en numerosas oportunidades se establecieron plazos para la sanción de una nueva ley, la

ausencia de un régimen de coparticipación que lo reemplazara activó la cláusula de prórroga automática, razón por la cual la Ley de Coparticipación de 1988 continúa vigente en la actualidad.

Es así que a partir de un seguimiento exhaustivo sobre las disposiciones institucionales que regulan y han regulado las RIGs a nivel fiscal, en particular sobre el régimen de coparticipación federal de impuestos, puede comprenderse cuál es o ha sido el grado de centralización o descentralización en la gestión de los asuntos públicos.

5.11. Coparticipación en la década del noventa

El análisis de las relaciones fiscales da lugar a pensar que, en general, la descentralización en el marco de las políticas macroeconómicas que han signado la década de 1990, ha mantenido o acentuado la dependencia de la gestión local de las transferencias de recursos desde los niveles centrales, y de la distribución discrecional de los mismos. En efecto, Nicolini y otros (2002) subrayan el hecho de que hacia fines de la década de 1990 Argentina aparece como uno de los países más descentralizados de América Latina en términos de gasto público, concentrando un 50% del total del gasto en manos de los gobiernos subnacionales. No obstante, por el lado de los ingresos públicos el perfil es el inverso. Los impuestos más importantes son recaudados por el Estado nacional. Consecuentemente, la centralización de la recaudación y su contraparte de gasto descentralizado, constituye la base de la existencia de transferencias intergubernamentales. Lo que resulta es un alto grado de desequilibrio fiscal vertical que en gran medida determinará las características del proceso de descentralización y el perfil de las RIGs de coordinación de políticas.

Desde fines de 1991 el Ejecutivo nacional promovió una serie de medidas que debilitaron significativamente las finanzas públicas provinciales, tanto por un aumento de sus gastos como por una reducción de sus ingresos. Tres hechos principales fueron los que impactaron sobre las RIGs de distribución de recursos a lo largo de 1992.

5.11.1. Ley N° 24.049, de Transferencia de Servicios Educativos y de Salud (diciembre de 1991)

A partir de 1992, el gobierno nacional inició nuevamente la transferencia de la administración de servicios educativos y de salud²¹ a las provincias sin la transferencia correspondiente de recursos, ya que los fondos destinados por la Nación para hacer frente a los nuevos gastos serían extraídos de la masa de recursos coparticipables antes de la distribución secundaria (entre las provincias). Así, al igual que en 1978, se trató de una política de *descentralización administrativa*, tendiente a fortalecer la situación del fisco nacional (Falleti, 2005).

5.11.2. Modificaciones en la distribución de impuestos

El gobierno nacional pudo modificar la distribución de lo recaudado por una serie de impuestos, destacándose los cambios realizados en IVA y Ganancias,²² los dos principales gravámenes de la estructura tributaria. Así, un 11% de lo producido por la recaudación del IVA sería destinado al financiamiento del Régimen Nacional de Previsión Social (del cual un 90% iría al sistema nacional y un 10% a las jurisdicciones provinciales), mientras que se aplicaron un conjunto de *precoparticipaciones* (descuentos previos a la distribución primaria) que disminuyeron lo recibido por las provincias a solo un 36,26% de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias (excluyendo el Fondo del Conurbano Bonaerense).

5.11.3. Pacto fiscal

Ante la ausencia de consensos básicos para crear un nuevo sistema que sustituyera al de 1988, el gobierno nacional promovió y concretó con las provincias el *Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los gobiernos*

21. Incluyó la administración de escuelas nacionales de nivel medio y de adultos, la supervisión de escuelas privadas, y también la gestión de una serie de hospitales nacionales y dos programas alimentarios pasaron a la órbita provincial.

22. Leyes N° 23.966 y N° 24.073 (decreto N° 879/92), respectivamente.

provinciales conviniendo como algunos de sus objetivos la necesidad de “afianzar el federalismo reconociendo el creciente papel de los gobiernos provinciales y municipales en la atención de las demandas sociales de la población”, y “profundizar el proceso de descentralización como modelo para la prestación de las funciones básicas del Estado”. Este no significó un reemplazo del sistema de coparticipación sino la introducción de enmiendas sobre el mismo, destacándose los siguientes puntos:

- a) Se autorizó a la Nación a retener un 15% de la masa de impuestos coparticipables, más una suma fija mensual de 43,8 millones de pesos.
- b) Para compensar el “esfuerzo realizado por los Estados provinciales y con el objeto de evitar que tan elevada actitud derive en desequilibrios fiscales involuntarios, la Nación garantiza a las provincias un interés mensual mínimo” derivado del régimen de coparticipación, fijado en 725 millones de pesos.²³

Se visualizan tres aspectos centrales en las medidas citadas: la consonancia de la transferencia educativa con un proceso en marcha de reforma del Estado signado (entre otras cosas) por la reducción de sus tareas y la contracción del gasto público, en el contexto de emergencia económica que caracterizó el período 1989-1991; la captación de fondos correspondientes a las provincias por parte del gobierno nacional (pacto fiscal); y que ello obedeció a la necesidad de financiamiento para un sistema previsional en crisis (modificaciones en la distribución de impuestos) (Cetrángolo y Jiménez, 1996).

Exactamente un año después (el 12 de agosto de 1993) fue suscripto entre el Poder Ejecutivo Nacional y por un número mayoritario de gobernadores el *Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento*, que actuaría de forma complementaria al primero. Se acordó una serie de modificaciones y derogaciones de impuestos provinciales (como por ejemplo el impuesto a los sellos –tributación característica del nivel subnacional– sobre una serie de actividades), implicando no

23. Neto de las deducciones establecidas por la cláusula primera, las leyes N° 23.966 y N° 24.073 y el financiamiento del costo de los servicios transferidos según las leyes N° 24.049 y N° 24.061 y el decreto N° 964/92.

solamente una pérdida de autonomía de las provincias por un retroceso de sus capacidades y facultades sobre sus propios sistemas tributarios, sino también un fuerte gesto al sector empresario, al considerar estos impuestos como distorsivos para las inversiones y costos laborales (Gordin, 2006).

Posteriormente, la reforma constitucional de 1994 definió modificaciones importantes a las competencias de la Nación en relación a las provincias (Alessandro, 2009), algunas de las cuales acentuaron la fortaleza de la arena nacional (en particular, del presidente) mientras que otras tuvieron un sesgo descentralizador. Por un lado, la reforma de la Constitución significó un proceso de descentralización política que estuvo definido fundamentalmente por:

- La limitación de las competencias del Poder Ejecutivo Nacional para decretar la Intervención Federal a una provincia sin acuerdo del Congreso.
- La elección directa del jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, previamente designado por el presidente de la Nación.
- La prohibición de transferir competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos.
- La potestad de las provincias de crear regiones para el desarrollo económico y social.

Por otro lado, la reforma constitucional de 1994 estableció dos cambios importantes que impactaron sobre las RIGs. En primer lugar, otorgó rango constitucional a la coparticipación (art. 75 inc. 2), estableciendo en sus disposiciones transitorias que a fines de 1996 vencería el plazo máximo para la sanción de un nuevo modelo. Asimismo, la reforma incorporó el dominio de las provincias sobre los recursos naturales existentes en su territorio, donde los tributos que surjan de estos recursos (como las regalías petroleras de las provincias) no integran la masa coparticipable.

En segundo lugar, la Constitución otorgó un reconocimiento formal a la autonomía municipal (art. 123).²⁴ Sin embargo, según Smu-

24. Para un análisis detallado sobre la autonomía municipal véase el capítulo 4 de este volumen.

lovitz y Clemente (2004) esta autonomía se encuentra en los hechos muy limitada debido a que sus alcances son definidos por cada provincia y a que el artículo 75 que reconoce rango constitucional al régimen de coparticipación entre Nación y provincias no define los recursos de los que disponen los municipios, registrándose un alto nivel de heterogeneidad en cuanto a los criterios de distribución utilizados en las provincias y por un nivel de descentralización fiscal muy bajo.

Sin embargo, la disposición para alcanzar un nuevo régimen no se haría realidad, y nuevos cambios continuarían teniendo lugar en el sistema de coparticipación, sin reemplazar el vigente. Debido a las sucesivas modificaciones realizadas, como plantean Cetrángolo y Jiménez (1996), “el sistema de distribución de los recursos coparticipables ya había cobrado una complejidad y fragilidad difíciles de encontrar en otro período de la historia argentina”. Entre estas modificaciones deben señalarse:

- 1) Creación del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (ley N° 24.977), cuyo producto sería destinado en un 70% a la ANSES y en 30% a las provincias.²⁵
- 2) Creación del Fondo Nacional de Incentivo Docente (ley N° 25.053), que otorgaría una asignación especial remunerativa a los docentes de todo el país. Si bien su destino no generaba mayores controversias, la discusión se daría en cuanto a la fuente de financiamiento: el Ejecutivo nacional gravaba para ello sobre el rubro de automotores, competencia específica del nivel provincial.
- 3) El Congreso sancionó la ley N° 25.082, estableciendo una asignación, previa a la distribución primaria, de 2.154 millones de pesos anuales al financiamiento del SIJP hasta el 31 de diciembre de 2000, a efectuarse en caso de que los fondos correspondientes al conjunto de las provincias superaran mensualmente los 920 millones de pesos. Así, si bien se establece un piso más elevado, nuevamente se restringían las posibilidades de crecimiento de la participación provincial en la distribución de la masa coparticipable. Esta detracción sería derogada recién en mayo de 2002.

25. Artículo 59 de la ley N° 24.977.

5.12. La coparticipación en un contexto de crisis política y social

El recambio presidencial de 1999 no significó una alteración sustancial de las tendencias observadas en las relaciones intergubernamentales y, en particular, respecto de la coparticipación. En este sentido, no se alcanzó un acuerdo para modificar el régimen de distribución de recursos de 1988, conformándose solo con nuevos cambios parciales que dejaban trascender la necesidad de la Nación de contar con mayores fondos para hacer frente a los indicios de agotamiento del modelo económico desarrollado a lo largo de la década de 1990. Con una caída superior al 3% del PBI en 1999, el gobierno electo intentó tomar la iniciativa para controlar el incremento del déficit fiscal tanto nacional como provincial, suscribiendo un *Compromiso Federal* con los gobernadores electos en los días previos a su asunción. Señalaba el deber de sancionar una nueva ley de coparticipación que contemplara las diversas modificaciones legales y respondiera “a un sentido federal, en el cual el conjunto de provincias pasen a tener mayor protagonismo y responsabilidad en la determinación y control de los criterios de distribución primaria y secundaria y el seguimiento de las cuentas fiscales (incluyendo la deuda) de todas y cada una de ellas en línea con pautas comunes que se determinen en la ley”.²⁶

El Compromiso determinó que la transferencia a las provincias por todo concepto durante el año 2000 sería de una suma única y global de 1.350 millones de pesos mensuales, independientemente de los niveles de recaudación de impuestos existentes o a crearse. También programaba la distribución para el año 2001,²⁷ garantizando la Nación un mínimo de 1.364 millones de pesos mensuales. Además, permitió que los gobiernos provinciales utilizaran para otros fines hasta un 50% de los fondos asignados por leyes especiales. Por último, una novedad era la creación de un fondo anticíclico a financiarse con recursos coparticipables.

26. Ley N° 25.235, punto quinto.

27. El artículo 4° del Compromiso Federal precisaba que los recursos a transferir a las provincias en 2001 serían el promedio mensual de lo recaudado coparticipable en 1998, 1999 y 2000.

En diciembre de 2000, el Congreso ratificó el *Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal*,²⁸ entre el Ejecutivo nacional y el conjunto de gobernadores, dentro del contexto del “blindaje” y del “megacanje”. En él se ratificaron los principios y mecanismos dispuestos en el Compromiso previo y se incluyó la proposición al Congreso de prorrogar por un plazo de cinco años todas las leyes que conformaban el régimen de distribución y la fijación en 1.364 millones de pesos mensuales de la suma única y global a transferir por todo concepto a las provincias durante 2001 y 2002, independientemente de los niveles de recaudación de impuestos existentes o a crearse.

Sin embargo, este Compromiso caería en saco roto: el año 2001 marcó la crisis del modelo económico-cambiarío de la década del 90, sufriendo el derrumbe del conjunto de sus indicadores económico-sociales, lo cual derivó en el incumplimiento del conjunto de las disposiciones acordadas. La severa caída del PBI (por encima del 4%) provocó una marcada contracción en la recaudación nacional, arrastrando así a los recursos transferidos a las provincias, los cuales tuvieron una disminución mayor al 11%. En medio de esta caótica situación, paradójica resultó la creación del impuesto a los créditos y débitos de cuenta corriente (conocido como “impuesto al cheque”), que ese año recaudó casi 3.000 millones de pesos, pero con la particularidad de que no formaban parte de la masa de fondos coparticipables. Igualmente, el resultado financiero en ambos niveles de gobierno registró grados de déficit muy superiores a los del año anterior.

El gobierno intentó revertir esta crítica situación económica y financiera mediante la implementación de nuevos acuerdos. En julio de 2001, el gobierno nacional y las provincias suscribieron el *Compromiso por la Independencia*, y el *Acuerdo de Apoyo Institucional para la Gobernabilidad*, y posteriormente, en noviembre, se firmó la *Segunda Addenda al Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal*.²⁹ Sin embargo, esta addenda fue suscripta en el transcurso del

28. Ley N° 25.400.

29. Los primeros dos acuerdos perseguían la adopción del principio presupuestario de déficit cero en todos los niveles de la administración, la generalización del impuesto a los créditos y débitos bancarios y la incorporación de hasta mil millones de pesos al Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial, en concepto de anticipo del Impuesto a la Ganancias, por solo mencionar las medidas que tenían un impacto directo en las relaciones fiscales intergubernamentales. Por

mes de noviembre de 2001, por lo que su aplicación real resultó prácticamente nula teniendo en cuenta que la grave crisis de finales de año arrastró al gobierno nacional y que hacia el mes de febrero de 2002 un nuevo acuerdo anularía lo allí dispuesto.

En líneas generales, a lo largo de toda la década, se pueden observar acciones dirigidas a captar nuevos fondos (principalmente para el financiamiento del sistema previsional), que resultaron en una fuerte reducción de la participación del conjunto de las provincias en la distribución de ingresos nacionales. Ello, junto con una política descentralizadora carente de los recursos correspondientes para una efectiva prestación de los servicios transferidos, coadyuvó a generar un desequilibrio en las finanzas provinciales.

5.13. Crisis, cambio, nuevo acuerdo transitorio

La crisis de 2001 y 2002 no encuentra precedentes en la historia del país: más de un 50% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza; la tasa de desocupación era superior al 20%; la declaración de *default* indicaba la quiebra financiera del Estado; la legitimidad del sistema político estaba en crisis, con un rechazo generalizado de la sociedad, y la sucesión de cinco presidentes en un lapso de diez días puso en serio riesgo la continuidad institucional. Frente a este contexto, la relación fiscal entre la Nación y las provincias había entrado nuevamente en un estado de desconcierto, desarticulando de hecho cualquier tipo de disposición normativa.

Tal vez lo más llamativo de la abortada administración de Fernando de la Rúa (1999-2001) haya sido el hecho de que el empeoramiento de la crisis económica fue insuficiente para generar políticas de mayor centralización en las RIGs. En efecto, como sostienen Eaton y Dickovick (2004) en lugar de facilitar la recentralización, la crisis económica llevó a los gobernadores a depender cada vez más y en gran medida de las transferencias fiscales del centro.

su parte, la *Segunda Addenda* reconocía una situación de desajuste y retrasos en el envío de fondos coparticipables a las provincias a causa de los problemas financieros que afrontaba el gobierno nacional, diagramando diferentes mecanismos, instrumentos (LECOP) y plazos de pago, e incluso recortando el monto de los envíos, con el objetivo de contrarrestar esta situación.

Por su parte, el gobierno de Eduardo Duhalde, electo por la Asamblea Legislativa para completar el mandato presidencial de De la Rúa, alcanzó un nuevo acuerdo con los gobernadores (ratificado por la ley N° 25.570). El *Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos* tenía como propósitos: definir un régimen de coparticipación adecuado a las circunstancias excepcionales; clarificar la relación fiscal entre la Nación y las provincias, simplificando los mecanismos de distribución y otorgando mayor previsibilidad y sustento al financiamiento de las administraciones de ambos niveles de gobierno; y refinanciar las fuertes deudas financieras provinciales. Partiendo de estas premisas, el Acuerdo detalla una serie de medidas, destacándose las siguientes:

- Un 30% del Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente se incorpora a la masa coparticipable.
- Se otorga libre disponibilidad a recursos tributarios asignados a regímenes especiales de coparticipación, incluso liberándolos de las obligaciones establecidas en el inciso g) del art. 9, ley N° 23.548 (distribución provincial hacia los municipios).
- Se eliminan las garantías sobre las transferencias del gobierno nacional hacia las provincias (en particular la suma fija de 1.364 millones de pesos a transferir en 2002).
- Se deroga la posibilidad de realizar recortes en el 13% de las transferencias a las provincias (art. 3 de la Segunda Addenda del Compromiso Federal).
- Se elimina la asignación de 2.154 millones de pesos anuales para el financiamiento del SIJP a partir de la masa de fondos coparticipables (arts. 2 y 3, ley N° 25.082).
- Se propone un canje de deuda pública provincial con el gobierno nacional, garantizando el pago con fondos provenientes del régimen de coparticipación y condicionándolo al compromiso de las provincias de reducir en un 60% el déficit fiscal de 2002 y alcanzar el equilibrio en 2003. Cualquier nuevo endeudamiento debería ser ahora autorizado por el Ministerio de Economía y/o el Banco Central.
- El Estado se compromete a garantizar que los servicios de la deuda reprogramada de cada provincia no superen el 15% de afectación de los recursos de coparticipación.

Finalmente, el Acuerdo contenía el compromiso de sancionar un régimen integral de coparticipación federal antes del 31 de diciembre de 2002, fecha en la cual finalizaría la vigencia del presente régimen acordado (aunque previendo la renovación automática en caso de ausencia de una nueva ley). Entre las definiciones enumeradas para ser incorporadas en un régimen definitivo se incluía la necesidad de evaluar una descentralización de funciones y servicios desde la Nación a las provincias, anticipando una posible nueva instancia de la secuencia iniciada en 1978.

5.14. Nuevo escenario (2002-2007)

Este Acuerdo permitió alcanzar una mayor estabilidad en las RIGs. En primer lugar, en la arena política logró aplacar los reclamos de los gobernadores, garantizando mejores condiciones para la gestión de políticas de recuperación por parte del gobierno nacional al disminuir el nivel de conflictividad.

Para conseguirlo, contrariamente a lo registrado durante los años noventa, el Estado nacional otorgó a las provincias una serie de importantes beneficios financieros y garantías de un mayor nivel de recursos correspondientes a la coparticipación, así como una mayor flexibilidad en su utilización, lo que les permitió aliviar el estado de las cuentas públicas frente al descalabro financiero que la crisis ocasionaba.

Como contrapartida, la Nación impuso un fuerte condicionamiento sobre las provincias (reducción del déficit fiscal para efectivizar el canje de deuda). De esta manera, si bien los efectos de la crisis durante ese año arrojarían inevitablemente un resultado deficitario en las cuentas públicas del conjunto de las provincias, la combinación de las ventajas otorgadas por la Nación y la cláusula establecida generaron una muy fuerte reducción del mismo, incluso superando las metas estipuladas. Así, los resultados financieros del conjunto mostraron una disminución del déficit fiscal superior al 70% en pesos corrientes y al 80% en pesos constantes a precios de 2004.

Cuadro 3

Ejecución presupuestaria. Total de provincias (2001-2003)

Concepto	En pesos constantes*			En pesos corrientes		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Ingresos totales	55.747,2	39.671,1	45.169,4	30.036,2	32.384,5	42.652,9
Gastos totales	67.574,0	41.668,5	43.443,7	36.408,4	34.015,1	41.023,3
Resultado financiero	-11.826,8	-1.997,5	1.725,8	-6.372,2	-1.630,6	1.629,6

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía de la Nación.

* De acuerdo al Índice de Precios Combinados, base 2004 = 1.

Al igual que en 1988, nuevamente ante un contexto de crisis, la debilidad del Poder Ejecutivo Nacional lo llevó a realizar amplias concesiones frente la presión política de los gobernadores con el objetivo de garantizar la *governabilidad*. Sin embargo, al tratarse en esta ocasión de causas y circunstancias político-económicas radicalmente diferentes, las implicancias a mediano plazo serían considerablemente distintas.

En primer lugar, el canje de deuda y los planes de asistencia financiera³⁰ implementados por la Nación en los años posteriores a la crisis convirtieron al Estado nacional en el principal acreedor de los Estados provinciales, transformándose en una herramienta trascendental en favor del nivel central de gobierno para las negociaciones intergubernamentales. Pero sería la modificación del modelo político-económico a partir de la crisis general de 2001-2002 lo que marcaría la característica esencial de este período en el ámbito de las relaciones aquí estudiadas. El crecimiento sostenido del PBI a partir de 2003 sintetiza la recuperación de las principales variables económicas. Ello se tradujo, naturalmente, en un fuerte incremento de los niveles de recaudación del Estado nacional, permitiéndole, a su vez, destinar mayores recursos para inversión pública, retroalimentando el proceso de desarrollo productivo puesto en marcha.

En este marco, un análisis en detalle de los componentes principales de la estructura tributaria abre la posibilidad de comprender las

30. Hacemos referencia al Plan de Financiamiento Ordenado (decreto N° 2263/02), Plan de Unificación Monetaria (Ley N° 25.736, año 2003) y Plan de Asistencia Financiera (2005).

características que asumieron las relaciones entre los distintos niveles de gobierno.

5.15. Influencia de la estructura tributaria sobre las RIGs en el período 2001-2009

Como puede observarse en el cuadro 4, la composición tributaria del Estado nacional registró significativas variaciones en el período 2001-2009. Para un mejor análisis de las implicancias que ello tuvo sobre las RIGs, hemos seleccionado los principales impuestos de la estructura (que en conjunto representan alrededor de un 80% sobre el total), separándolos según su distribución entre aquellos que tienen una asignación específica (fijada por ley o decreto), coparticipables y no coparticipables. Cabe aclarar que, si bien un porcentaje de su producto es coparticipable, incluimos en esta última categoría el Impuesto sobre Créditos y Débitos en Cuenta Corriente debido a que, en términos netos, existe una escasa participación de las provincias en la distribución de estos recursos (alrededor del 15%).

Cuadro 4
Estructura tributaria nacional (2001-2009)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Impuestos coparticipables	58,6%	50,3%	51,5%	56,4%	56,8%	55,8%	54,7%	51,4%	49,7%
A las ganancias	21,7%	17,3%	20,0%	22,3%	23,2%	22,1%	21,2%	19,7%	18,5%
Al valor agregado	33,0%	29,5%	28,4%	31,0%	30,5%	30,9%	31,0%	29,5%	28,4%
Internos	3,8%	3,4%	3,0%	3,0%	3,0%	2,7%	2,3%	2,1%	2,6%
Transferencias de inmuebles	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%
Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Impuestos con asignación específica	10,8%	11,2%	11,1%	8,8%	8,0%	7,0%	6,1%	5,7%	6,0%

(continúa...)

Cuadro 4 (continuación)

Ganancia mínima presunta	1,2%	1,0%	1,8%	1,2%	0,9%	0,7%	0,6%	0,4%	0,4%
A los combustibles líquidos y gas	7,4%	8,7%	6,7%	5,4%	5,0%	4,3%	3,7%	3,6%	3,8%
Bienes personales	1,7%	1,0%	2,2%	1,7%	1,5%	1,4%	1,2%	1,2%	1,3%
Monotributo (impositivo)	0,7%	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%
Impuestos no coparticipables	8,7%	19,3%	21,7%	19,7%	19,6%	19,4%	20,1%	22,7%	19,6%
Derechos de importación y exportación (Neto)	2,3%	9,8%	13,7%	11,9%	11,8%	11,7%	12,6%	15,4%	12,9%
Tasa estadística de importación	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Créditos y débitos en cuenta corriente	6,3%	9,4%	8,0%	7,7%	7,8%	7,7%	7,4%	7,2%	6,7%
% del subtotal sobre la recaudación nacional	78,1%	80,8%	84,4%	84,9%	84,4%	82,2%	80,9%	79,7%	75,3%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía de la Nación.

* Calculado sobre datos provisorios publicados al 12 de julio de 2010.

Si bien este conjunto de impuestos registraron un significativo crecimiento en el período, son los impuestos no coparticipables los que mayor incremento tuvieron en relación a la participación sobre el total de la recaudación nacional. Mientras que los coparticipables descendieron 7 puntos relativos entre 2001 y 2008, los no coparticipables aumentaron 14 puntos. Esto significó una concentración de recursos en el Estado nacional, conformando naturalmente un refuerzo de su poder político a la hora de tomar decisiones de gobierno, impulsar políticas a nivel nacional, y negociar con el conjunto de las provincias, necesitadas de nuevas fuentes de financiamiento para superar la crisis del inicio de la década. En este sentido, se profundizó el proceso de recentralización financiera de los recursos iniciado tan solo un tiempo después de la creación del nuevo régimen de coparticipación de 1988.

5.16. Breve panorama de la composición del gasto y los ingresos por niveles

Una de las cuestiones centrales en la discusión actual sobre el régimen de coparticipación y distribución de los recursos nacionales, radica en el desbalance o desequilibrio fiscal, comprendiendo por ello la falta de correspondencia entre la participación en el gasto y en los ingresos públicos de cada nivel de gobierno.³¹ Para entenderlo más fácilmente, los cuadros 5 y 6 enseñan la participación que tuvo cada nivel de gobierno tanto por el lado del gasto como por el de los ingresos públicos en un período de 25 años.

A la luz del proceso de descentralización administrativa que tuvo lugar en la década de 1990, la nueva división de funciones resultante de dicho proceso se tradujo en una notoria reducción de la participación de la Nación en el gasto público consolidado, mientras que las provincias y los municipios presentaron un importante incremento en el nivel relativo de sus erogaciones.

En relación con el gasto, en el cuadro 5 se puede observar lo siguiente:

- Marcado descenso de la participación del gasto nacional respecto del consolidado (del 71% en 1983, al 51% en 1993).
- Se duplicó la participación de las erogaciones municipales (4,1% en 1983; 8,9% en 1993), reflejando la creciente importancia política adquirida por este nivel de gobierno (véase el capítulo 4). Sin embargo, es interesante advertir cómo para los dos años representativos de la década, el gasto municipal muestra una leve reducción para ubicarse en torno al 8%. La estructura de gasto se vio afectada particularmente en lo correspondiente a políticas sociales y asistencia social. Mientras que en 1990 los municipios gastaban, en promedio, el 17,5% de sus recursos en políticas sociales, para 1999 dicho porcentaje ascendía al 25,1%. Las municipalidades fueron las principales entidades responsables en la implementación de

31. Para un análisis detallado sobre los ingresos y gastos de los gobiernos provinciales y municipales véase respectivamente los capítulos 3 y 4 de este volumen.

programas sociales descentralizados y focalizados (Iturburu, 2000).

- Fuerte crecimiento del gasto provincial (del 24% en 1983, a casi el 40% en 1993) producto de la transferencia de funciones educativas y sanitarias a partir de 1992.
- En ninguno de los tres niveles se registran cambios sustantivos entre 1993 y 2003, mientras que 2006 muestra una relación inversa entre el leve aumento del gasto provincial y la caída en tres puntos porcentuales del nacional. Sin embargo, luego la tendencia vuelve a ser de aumento en el porcentaje nacional y municipal, y de descenso en el caso provincial, expresándose ello claramente en 2009. En ese año el gasto de la administración nacional alcanzaría los 251.608 millones de pesos.³²

Cuadro 5

Participación del gasto nacional, provincial y municipal sobre el gasto consolidado (1983-2009)

Gasto *	1983		1993		2003		2006		2009	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Nacional	45.214	71,5%	41.095	51,6%	33.228	52,9%	104.898	49,5%	95.559	54,2%
Provincial	15.421	24,4%	31.479	39,5%	24.680	39,3%	90.254	42,6%	67.368	38,2%
Municipal	2.584	4,1%	7.114	8,9%	4.916	7,8%	16.450	7,7%	13.221	7,5%
Consolidado	63.218	100%	79.689	100%	62.824	100%	211.602	100%	176.148	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

* En millones de pesos constantes de 2001.

En relación con la recaudación, lo que se observa en el cuadro 6 es que, a pesar de la transferencia de competencias desde el Estado nacional hacia las esferas subnacionales y la consiguiente modificación en la

32. Cabe destacar que este aumento de la participación del nivel nacional encuentra gran parte de su explicación en una política activa del gobierno para hacer frente a la crisis internacional desatada en 2008.

composición del gasto público consolidado, el origen de los recursos por nivel permanece prácticamente invariable desde 1983. Ese año, la Nación recaudaba el 85,5% del total de los recursos del país, mientras que en 2006 recaudó un 84,8%, y en 2009, tres años más tarde, un 85%.

Dada la heterogeneidad de los regímenes municipales en cada provincia, se torna extremadamente complejo contar con información agregada confiable sobre esta cuestión. De todas maneras, hay algunos elementos que permiten inferir la situación tributaria de los gobiernos locales. Al respecto, la principal fuente de recaudación propia de recursos consiste en la prestación de servicios. Pero hay coincidencia en los estudios sobre la materia en torno al hecho de que históricamente los municipios registran bajos niveles de recaudación. Por otra parte, otra fuente tributaria de suma importancia, como hemos visto, viene dada por el sistema de coparticipación de recursos desde las provincias.

La estructuración tributaria municipal sufre serias debilidades: los recursos propios resultan insuficientes para afrontar las nuevas responsabilidades originadas por la descentralización, por lo que dependen financieramente de las provincias y de la Nación. Agregado a ello, la participación de los recursos tributarios provinciales tampoco se ha modificado en los últimos años, constituyendo aproximadamente el 30% del total de ingresos públicos del conjunto de las provincias. El resto de los ingresos provienen de tasas y retribuciones de servicios del Estado –recursos no tributarios–, los gravámenes a la explotación de los recursos naturales –regalías– y las transferencias recibidas en concepto de coparticipación, representando ellos la mayor parte de los ingresos provinciales, aunque el peso dentro del presupuesto provincial difiere de una provincia a otra.

Cuadro 6

Recaudación tributaria nacional y provincial como porcentaje (%) de la recaudación total (1983-2009)

Con-cepto	1983 *		1993 **		2003 **		2006 **		2009 **	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Recaudación neta Nación	10.753	85,5%	42.352	82,8%	73.740	83,7%	152.255	84,8%	307.270	85%
Impuestos provinciales	1.827	14,5%	8.797	17,2%	14.332	16,3%	27.292	15,2%	52.759	15%
Recaudación neta Total	12.580	100%	51.149	100%	88.072	100%	179.547	100%	360.029	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación.

* En miles de pesos corrientes.

** En millones de pesos.

De esta manera, la fuerte descentralización del gasto público no fue acompañada por una transferencia de las facultades recaudatorias: mientras que la participación del Estado nacional en el gasto consolidado se redujo de forma importante, la Nación continuó concentrando funciones de recaudación de los recursos. Esto significa que si bien las provincias y los municipios vieron incrementarse sus niveles de gasto debido a la mayor cantidad de responsabilidades bajo su órbita, continuaron dependiendo de la distribución de ingresos nacionales para su funcionamiento, reforzando a su vez el poder de presión política-fiscal de la Nación sobre los gobiernos subnacionales.

5.17. Conclusión

Las relaciones entre niveles de gobierno en un Estado multinivel se producen por diferentes vías y sus características son determinadas, en gran medida, por las distintas políticas de centralización o descentralización implementadas en cada momento. Así, un análisis de las mis-

mas implica comprender un aspecto central de las relaciones verticales de poder entre la Nación, las provincias y los municipios.

Al respecto, hemos abordado a lo largo de este capítulo dos dimensiones fundamentales de las RIGs: la fiscal, que alude a la distribución de recursos entre distintos niveles de gobierno, y la referida a la coordinación de políticas desde los consejos federales y los programas nacionales de ejecución descentralizada.

Como hemos visto, las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno se han ido configurando de modo diferente desde sus orígenes, estructurándose, así, formas variadas de relaciones verticales de poder. En efecto, distintas reformas realizadas sobre el régimen federal de coparticipación de impuestos se vincularon con otras políticas más o menos descentralizadoras de la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, alterando las relaciones de poder entre la Nación, las provincias, y los municipios.

En líneas generales, constatamos que las provincias, receptoras de las distintas políticas de descentralización administrativa implementadas en cada momento, no contaron con la devolución de los recursos o de las capacidades recaudatorias correspondientes para poder desarrollar adecuadamente las responsabilidades transferidas. Ello ha resultado en mayores problemas de coordinación intergubernamental y ha afectado los grados de interdependencia entre niveles. Es en este marco de complejidad para la coordinación intergubernamental, que adquieren relevancia las instituciones de coordinación de políticas de multinivel; esto es, instancias formalizadas para la coordinación de políticas públicas entre representantes de nivel nacional y provincial, creadas con la intención de reducir el impacto de dichos problemas en un marco de intergubernamentalidad: los consejos federales.

El sistema de distribución de recursos nacionales inaugurado con la sanción de la ley N° 12.139 en 1934 registró dos tendencias bien marcadas a lo largo de los años. En primer lugar, desde su creación, la participación del conjunto de las provincias creció de manera continuada, alcanzando un pico por encima del 56% de la masa coparticipable establecido en la ley N° 23.548 de 1988. A partir de dicho momento, sin embargo, la posición de las provincias registró una clara involución, debido a sucesivas modificaciones que redundaron en una disminución de los recursos destinados de forma automática en su favor.

Desde 2003 es nuevamente el Estado central quien fortalece su posición en relación a las provincias al incrementarse el ingreso nacional. Ello se vería reflejado en una ampliación de su participación en el gasto y el empleo público consolidados, y en la adopción de un rol más protagónico en la actividad económica (por ejemplo, mediante la recuperación para el Estado de empresas privatizadas y del sistema de seguridad social). Paralelamente, se incrementaron las transferencias de carácter no automático hacia los gobiernos subnacionales. Al mismo tiempo, el marcado crecimiento de ingresos no coparticipables (surgidos de los derechos de exportación y del impuesto a los créditos y a los débitos) dotó al Estado central de amplios recursos.

Asimismo, los municipios evidencian una tendencia similar por la mayor responsabilidad que han tomado en diferentes áreas de política pública. Esta situación varía entre las provincias debido a que los criterios de distribución de recursos coparticipables son definidos por cada una de ellas, lo que resulta en un alto grado de heterogeneidad.

En definitiva, observamos que las dimensiones de la descentralización tienen condiciones y dinámicas propias, y que las RIGs han sido redefinidas a cada paso por la implementación de políticas de descentralización política, administrativa y fiscal, complejizando los procesos de coordinación intergubernamental. En este marco, el proceso de desnacionalización del sistema de partidos (sin ser un tema bajo análisis dentro del presente capítulo) resultará una variable muy importante a la hora de comprender las dificultades de coordinación entre los actores de diferentes niveles.

5.18. Bibliografía comentada

Analizar y entender las relaciones verticales de poder ha sido el objetivo de un gran número de académicos. Particularmente, el aspecto fiscal de las RIGs ha adquirido un espacio preponderante en el estudio de las relaciones entre órdenes de gobierno en Estados multinivel. Así, en el estudio de los procesos de descentralización que han caracterizado las décadas del 1980 y 1990 en América Latina, la transferencia de recursos fiscales aparece como una dimensión sobresaliente. En efecto, de dicha bibliografía se desprende como conclusión que los mecanismos fiscales tienen importancia crucial en la creación de pautas institucionales y normativas para el desarrollo de las RIGs.

Un corpus bibliográfico muy abundante y rico puede ser consultado, a la hora de indagar en el aspecto financiero de las RIGs en nuestro país. Entre los principales autores que abordan la complejidad del régimen federal de coparticipación de impuestos se encuentran Alberto Porto, Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez, que han servido de piedra basal del presente trabajo. En sus diversos trabajos, tanto Porto como Cetrángolo y Jiménez repasan en detalle los aspectos tributarios del régimen de coparticipación, la conflictividad en la transferencia de recursos fiscales entre niveles de gobierno desde un punto de vista histórico, abordan la particular historia de los diferentes regímenes de reparto de impuestos en Argentina, examinan los problemas inherentes al régimen, los conflictos actuales y elaboran propuestas para su reformulación.

Por otro lado, los trabajos de Sanguinetti, Saiegh, Mariano Tommasi y Jorge Gordin se centran en los aspectos a resolver en el actual régimen de coparticipación de impuestos. Saiegh y Tommasi, por su lado, se refieren al lado oscuro del federalismo fiscal en nuestro país y expresan su preocupación por los problemas de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, esto es, en la estructura vertical del sector público. Hacen hincapié, asimismo, en la ineficiencia del actual sistema de coparticipación, elaborando una propuesta para su reforma.

En el trabajo de 2002, *Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments, and the bailout problem: the case of Argentina*, Saiegh y Tommasi y otros abordan el régimen de coparticipación desde una perspectiva subnacional, presentando un trabajo central para abordar los factores que estructuran y definen la *performance* fiscal de los gobiernos provinciales.

En el análisis de los procesos y políticas de descentralización, fueron consultados los trabajos de Peñalba, Pérez y Rofman, Mónica Cingolani, Kathleen O'Neill, Kent Eaton y Tulia Falletti. Si bien existe mucha más bibliografía al respecto, consideramos suficiente seguir a los autores mencionados, quienes han realizado un prolífico trabajo sobre las diferentes aristas de la descentralización. De manera particular, Peñalba, Pérez y Rofman ofrecen un estado de situación sobre la dinámica de la relación entre las políticas de descentralización y centralización, trabajo de larga data que sirve de punto de partida para el análisis de estos temas; Mónica Cingolani presenta un trabajo muy interesante en el que coloca el acento en el papel de los mecanismos

formales y fiscales de coordinación en la institucionalización de procesos descentralizadores analizando el caso de descentralización provincial de la salud en Córdoba. En el mismo sentido, Tulia Falletti propone una teoría secuencial de la descentralización, mientras coloca el acento también en el proceso de descentralización del sistema de educación, estudiando el modo en que el federalismo impacta sobre el proceso descentralizador. Por su lado, O'Neill presenta una serie de hipótesis sobre las razones que pueden impulsar un proceso de descentralización, mientras que Kent Eaton fundamentalmente realiza una evaluación crítica –desde una perspectiva histórica– de las hipótesis que enlazan la descentralización al proceso democratizador y de liberalización económica en América Latina.

Por último, los datos detallados de la estructura tributaria nacional, datos presupuestarios, y datos de recaudación y gasto, fueron tomados de las bases de datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía de la Nación, y la Oficina Nacional de Presupuesto. Asimismo, se consultó la base de datos de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. En todos los casos, la información disponible excede la presentada en el presente documento y la misma puede ser consultada libremente.

5.19. Bibliografía utilizada

- Abal Medina, Juan Manuel (2010): "Problemas complejos y respuestas innovadoras: la necesidad de coordinar políticas en un contexto de descentralización", en *Estrategias de Coordinación en el Estado: La integración de actores para una gestión de calidad*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Acuña, Carlos, Martínez Nogueira, Roberto y Repetto, Fabián (03/2010): *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Edición Proyecto de Modernización del Estado.
- Agranoff, R. (1997): "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en Bañón, R. y Carnillo, E. (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza.
- Alessandro, Martín (2009): *Nacionalización del sistema de partidos y centralización del Estado: el caso argentino (1983-2007)*, Washington DC, LASA.
- Cameron, David (2001): "Las estructuras de las relaciones intergubernamentales", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n° 167. *El Federalismo*, UNESCO.

- Cao, Horacio (2007): "La Administración Pública argentina: una mirada de conjunto", en Cao, H. (coord.): *Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación, Provincia y Municipios*, Buenos Aires, Biblos.
- Cao, Horacio (2008) "La administración pública argentina: nación, provincias y municipios", XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 de noviembre.
- Centurión, Adrián (2008): "Federalismo y relaciones fiscales en Argentina", Seminario sobre Organización Territorial y Financiera: desafíos para la cohesión social, Quito.
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (1995): "El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las Provincias. Primera parte: antecedentes de la ley 23.548", *Serie de Estudios*, n° 9, Buenos Aires. Disponible en: <www.cece.org.ar>.
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (1996): "El conflicto en torno a las relaciones financieras ente la Nación y las provincias. Segunda parte: Desde la ley 23.548 hasta la actualidad", en *Serie de Estudios*, n° 10, Buenos Aires. Disponible en: <www.cece.org.ar>.
- (2004): "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina", *Revista de la CEPAL*, n° 84, Santiago de Chile.
- Cingolani, Mónica (2001): *Las relaciones intergubernamentales central-locales e inter-locales y la gestión de servicios descentralizados*, trabajo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, 5-9 de noviembre, Buenos Aires, Argentina.
- Cingolani, Mónica (2005): "Relaciones intergubernamentales y descentralización: el papel de los mecanismos formales y fiscales de coordinación en la institucionalización de procesos descentralizadores", X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18 al 21 de octubre.
- Cingolani, Mónica y Lardone, Martín (2006): *Gobiernos bajo presión. Relaciones intergubernamentales y reforma del Estado. El caso Córdoba*, Buenos Aires, EDUCC.
- Compendio Fiscal 1993-2006 y Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía y Producción.
- Constitución de la Nación Argentina.
- Cravacuore, Daniel (2007): "Los municipios argentinos (1999-2005)", en Cravacuore, Daniel e Israel, Ricardo (comps.), *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*, Bernal, Editorial de la Universidad de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile, pp. 25-49.
- Díaz de Landa, Martha (2007): "Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales", en Cravacuore, Daniel e Israel, Ricardo (comps.), *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*, Bernal, Editorial de la Universidad de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile, pp. 229-270.
- Documento de Federalismo Fiscal, n° 2: "Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos", Buenos Aires, UNLP, mayo.
- Eaton, Kent (02/2001): "Decentralisation, Democratization and Liberalisation: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999", *Journal of Latin American Studies*, vol. 33, n° 1, Cambridge University Press, pp. 1-28.
- (2006) *Decentralization's Nondemocratic Roots: Authoritarianism and Subnational Reform in Latin America*, California, University of California, Muse project.

- Eaton, Kent y Dickovick, J. T. (2004): "The politics of re-centralization in Argentina and Brazil", *Latin American Research Review*, vol. 39, n° 1, febrero.
- Escolar, Marcelo (2008): *Investigaciones actuales sobre Estado, instituciones políticas, y sociedad*, Buenos Aires, Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública, Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Escolar, Marcelo (2009): *Integración del Sistema Político. Coordinación de la Gestión Pública y Relaciones Intergubernamentales. Argentina en Perspectiva Comparada*, Buenos Aires, Mimeo.
- Escolar, Marcelo y otros (2011): "Relaciones Intergubernamentales, fragmentación política y federalismo ejecutivo. El caso argentino", trabajo presentado en el X° Congreso Nacional de Ciencia Política: Democracia, Integración y Crisis en el Nuevo Orden Global: Tensiones y desafíos para el análisis político, Córdoba, SAAP y Universidad Católica de Córdoba, 27 al 30 de julio.
- Falleti, Tulia (2001): "Federalismo y descentralización educativa en Argentina: la Constitución, los gobernadores y el Consejo Federal de Educación", *Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina*, Boletín n° 9, Buenos Aires.
- (2004): "Federalism and Decentralization in Argentina: Historical Background and New Intergovernmental Relations", en Tulchin, Joseph S. y Selee, Andrew (eds.), *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Woodrow Wilson Center Report on the Americas, n° 12, Washington DC, cap. 3.
- (2005): "A sequential theory of decentralization and its effects on the intergovernmental balance of power: Latin American cases in comparative perspective", *American Political Science Review*, vol. 99, n° 3, agosto.
- Filc, Gabriel (2007): ¿Hacia dónde va el gasto social nacional en la Argentina?, Documento de Políticas Públicas, CIPPEC, Buenos Aires.
- Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial. Disponible en: <www.mecon.gov.ar>.
- Garnier, Leonardo (2009): "Función y coordinación de planes y políticas", *Instituciones y Desarrollo*, n°5, PNUD, diciembre, pp. 9-63.
- Gordin, Jorge (2006): *The politics of intergovernmental fiscal relations in Argentina*, Documento de trabajo, Barcelona, Institut Barcelona D'Estudis Internacionals (IBEI).
- Iturburu, Mónica (1999): *Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Iturburu, Mónica (2000): "Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino", *Memoria del II Seminario de RedMuni: Cooperación Intermunicipal*, Buenos Aires, UNQ-INAP, pp. 47-77.
- Jordana, Jacint (2001): *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional*, proyecto Conjunto – INDES – Comunidad Europea – Documento de Trabajo, BID, Washington DC.
- Jordana, Jacint (2002). *Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia*. Proyecto Conjunto – INDES – Comunidad Europea – Documento de Trabajo, BID, Washington DC.
- Ministerio de Economía (1999): *Diez años en la relación fiscal Nación, Provincias y Municipios*, tomo II, Buenos Aires, Secretaría de programación económica y regional, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <www.ec.gba.gov.ar>.

- (1989): *Politics for Structural Change in the Public Sector. Speeches on National Budget Proposals 1986–1989*, Buenos Aires, Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, p. 341.
- Nicolini, Juan Pablo; Posadas, Josefina; Sanguinetti, Juan; Sanguinetti, Pablo; y Tommasi, Mariano (2002): *Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments, and the bailout problem: the case of Argentina*, Red de Centros de Investigación, BID. Trabajo #R-467.
- O'Neill, Kathleen (2005): *Decentralizing the State. Elections, Parties, and Local Power in the Andes*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Oficina Nacional de Presupuesto (2010): "Mensajes y proyectos de ley", Buenos Aires, Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda. Disponible en: <www.mecon.gov.ar>.
- Peñalba, Susana; Pérez, Pedro; y Rofman, Alejandro (1989): "Centralización / descentralización del Estado en la Argentina", en AA. VV., *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Centralización / descentralización del Estado y actores territoriales*, Buenos Aires, CLACSO.
- Peters, Guy (1998): *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*, research paper n° 21, Canadian Centre for Management Development (CCMD), Canadá.
- Pérez, Pedro (1986): *Coparticipación federal y descentralización del estado*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Porto, Alberto (2003): "Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos", *Documento de Federalismo Fiscal*, n° 2, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP, mayo.
- (2009): *Federalismo Fiscal en la práctica. Aplicaciones al sector público argentino y ejercicios teóricos*, Buenos Aires, Edulp.
- Potenza Dal Masetto, María Fernanda (2004): *Coordinación intergubernamental en políticas sociales: el funcionamiento de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales (1990-2004)*, Tesis de Maestría en Políticas Públicas, Universidad de San Andrés, Buenos Aires. Disponible en: www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/paginas/publicaciones.html
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1997): *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano*, tomo I, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián (2010): "Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas", en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires.
- Rey, Maximiliano (2009): "Federalismo y políticas públicas: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina", *Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*, Río de Janeiro.
- Riker, W. y Schaps, R. (1987): *Disharmony in Federal Government*, en *The Development of American Federalism*, Boston, Kluwer Academic Publisher.
- Rondinelli, D. A.; McCullough, J. S. y Johnson, R. W. (1989): "Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework", en *Development and Change*, vol. 20, n° 1, pp. 57–87.
- Saiegh, Sebastián y Tommasi, Mariano (1999): "Why is Argentina's Fiscal Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth", *Journal of Applied Economics*, vol. 2, n° 1.
- Sánchez Morón, Miguel (1992): *La coordinación administrativa como concepto jurídico*, Documentación Administrativa, n° 230-231. Disponible en: <www.revistasonline.inap.es>

- Serafinoff, Valeria (2007): "Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los consejos federales como exponentes de una constante tensión", Congreso LASA, Canadá, septiembre.
- Smulovitz, Catalina y Clemente, Adriana (2004): "Decentralization and Social Expenditure at the Municipal Level In Argentina", en Tulchin, Joseph S. y Selee, Andrew (eds.) (2004): *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Woodrow Wilson Center Report on the Americas, n° 12, Washington DC, cap. 4.
- Steinmo, Sven (1996): *Taxation and Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*, New Haven, Yale University Press.
- Tommasi, Mariano; Iaryczower, M. y Sanguinetti, Juan (2000): "Una propuesta de reforma al federalismo fiscal argentino", *Cuaderno de opinión*, n° 8, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, agosto.

LOS AUTORES

Juan Manuel Abal Medina

Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación. Doctor en Ciencia Política (FLACSO México-Georgetown University). Profesor titular de grado y posgrado en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de General San Martín. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Publicó una decena de libros como autor y compilador, más de veinte artículos en libros editados en el país y el exterior y más de quince artículos en publicaciones nacionales e internacionales con referato (incluyendo *Party Politics*, *Desarrollo Económico* y *Electoral Studies*, entre otras).

Martín Astarita

Es graduado de la carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, y realizó una maestría en Economía Política con especialización en Economía Política Argentina, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). En la actualidad es asesor en Políticas Públicas en la Secretaría de Gestión Pública de la Nación. Además, es docente de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires.

Santiago Bonifacio

Licenciado en Ciencia Política (UBA). Director Provincial de Evaluación y Seguimiento de la Subsecretaría de Coordinación Gubernamental, Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Provincia de Buenos Aires. Fue Director de Relevamiento e Investigación del Ministerio de Gobierno bonaerense (2009-2011). Anteriormente, se

desempeñó en la Dirección de Investigaciones del INAP (2006-2009) y como investigador del Proyecto UBACyT “La política partidaria en Argentina: ¿hacia la desnacionalización del sistema de partidos?”.

Horacio Cao

Horacio Cao es Licenciado en Ciencia Política, Doctor por la Universidad de Buenos Aires (Facultad de Ciencias Económicas) y docente e investigador de esa facultad. Es miembro del Cuerpo de Administradores Gubernamentales y se desempeña actualmente como secretario de la Gestión Pública de la Provincia de San Juan y como vicepresidente del Consejo Federal de la Función Pública.

Natalia Del Cogliano

Becaria doctoral del CONICET. Candidata a Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es docente de la materia Sistemas Políticos Comparados en la carrera de Ciencia Política de la UBA. Ha trabajado como investigadora asistente en la Dirección de Investigaciones del INAP, y como asesora en la Secretaría de Comunicación Pública de la Nación.

Mónica Iturburu

Contadora Pública, administradora gubernamental. Magíster en Gestión Empresarial y experta en Desarrollo Local. Investigadora en temas de gestión pública local para organismos nacionales e internacionales, docente en asignaturas de grado y posgrado en instituciones educativas del país y del exterior. Actualmente es directora del Departamento de Administración de la Universidad Nacional del Centro (provincia de Buenos Aires), y subsecretaria de Gestión Pública de la Municipalidad de Olavarría (provincia de Buenos Aires).

Beatriz Hebe López

Investigadora del Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad de la Asociación de Administradores Gubernamentales (CEPAS). Fue administradora general de la Dirección Nacional de Vialidad, subsecretaria de Evaluación y Coordinación Presupuestaria de la Jefatura de Gabinete de Ministros, directora general de Infraestructura, Mantenimiento y Equipamiento del Ministerio de Educa-

ción del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y directora de Infraestructura del Ministerio de Educación de la Nación, entre otros cargos ocupados en el sector público.

Roxana B. Rubins

Investigadora del Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad de la Asociación de Administradores Gubernamentales (CEPAS). Fue subgerente de Contabilidad y Finanzas de la Dirección Nacional de Vialidad, directora general de Administración del Ministerio de Educación de la Nación, secretaria de Hacienda de la Universidad Nacional de Luján y directora general de Coordinación Financiera y Contable del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, entre otros cargos ocupados en el sector público. En la actualidad, es docente de Finanzas Públicas de la Universidad de Concepción del Uruguay.