INTRODUCCIÓN a la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ARGENTINA

NACIÓN, PROVINCIAS Y MUNICIPIOS

Colección Estado, Política y Administración Pública
Serie Investigaciones

Publicación del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires

Horacio Cao (coordinador)
Gustavo Blutman
Alejandro Estévez
Mónica Iturburu

INTRODUCCIÓN a la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ARGENTINA

NACIÓN, PROVINCIAS Y MUNICIPIOS

Editorial Biblos

Colección Política, Estado y Administración Pública

Blutman, Gustavo
Introducción a la administración pública argentina: nación, provincias y municipios / Gustavo Blutman; Alejandro Estévez; Mónica Iturburu; coordinado por Horacio Cao. – 1ª ed. - Buenos Aires: Biblos, 2007.
156 pp.; 23 x 16 cm.

ISBN 978-950-786-615-9

1. Administración Pública. I. Estévez, Alejandro II. Iturburu, Mónica Silvana III. Cao, Horacio A., coord. IV. Título
CDD 350

Diseño de tapa: *Luciano Tirabassi U.*
Armado: *Hernán Díaz*

© Los autores, 2007
© Editorial Biblos, 2007
Pasaje José M. Giuffra 318, C1064ADD Buenos Aires
editorialbiblos@editorialbiblos.com / www.editorialbiblos.com
Hecho el depósito que dispone la Ley 11.723
Impreso en la Argentina

No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

Esta primera edición de 1.200 ejemplares
se terminó de imprimir en Indugraf S.A.,
Sánchez de Loria 2251, Buenos Aires,
República Argentina,
en agosto de 2007.

Índice

Prefacio 9

Introducción 11

Capítulo 1
La Administración Pública argentina: una mirada al conjunto 15
1. Estado y administración pública 15
2. Los tres ámbitos de la Administración Pública argentina 16
3. El presupuesto y la distribución de funciones Nación-provincias-municipios 18
4. El empleo público 21
5. Bibliografía comentada 25

Capítulo 2
La Administración Pública Nacional 27
1. ¿Qué es la Administración Pública Nacional? Una explicación a partir del modelo de Estado-nación 27
2. La construcción del Estado argentino 28
3. El marco constitucional 30
4. El despliegue de la Administración Nacional en el territorio 32
5. El Poder Ejecutivo Nacional 33
6. La estructura de la Administración Pública Nacional 37
7. El presupuesto nacional 38
8. El personal de la Administración Pública Nacional 46
9. La deuda pública nacional 48
10. Las empresas públicas. Las privatizaciones de los 90 Las nuevas empresas 51
11. El Poder Legislativo Nacional 52
12. El Poder Judicial 56
13. Bibliografía comentada 57

Capítulo 3
Las provincias y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aries 59
1. ¿Qué son las provincias? 59
2. El proceso histórico 60
3. El marco constitucional 62
4. Heterogeneidad y desigualdad provincial 65
5. El Poder Ejecutivo provincial 67
6. Las estructuras de las administraciones públicas provinciales 69
7. El presupuesto provincial 80
8. El personal de la Administración Pública 89
9. La deuda provincial 90
10. Las empresas provinciales 92
11. El Legislativo provincial 93
12. El Poder Judicial provincial 95
13. Bibliografía comentada 97

Capítulo 4
Los municipios 99
1. ¿Qué son los municipios? 99
2. Historia de los municipios 102
3. El marco constitucional 106
4. Gobiernos locales y heterogeneidad territorial 110
5. El Poder Ejecutivo 118
6. La estructura de la administración pública municipal 122
7. El presupuesto municipal 127
8. El personal de la administración municipal 132
9. La deuda pública 135
10. Las empresas municipales 136
11. El Legislativo 137
12. El Poder Judicial 140
13. Bibliografía comentada 143

Bibliografía 145

Los autores 151

Prefacio

Hace ya varios años que cada uno de nosotros se dedica a la docencia y la investigación de la administración pública en un ámbito específico de gobierno: Gustavo Blutman y Alejandro Estévez a la Administración Pública Nacional, y Horacio Cao y Mónica Iturburu, a la provincial y municipal respectivamente.

Los cuatro advertimos que, más allá de la existencia de notables textos dedicados al tema, no existía un trabajo que en un solo volumen compendiara las características generales de cada nivel de gobierno, así como sus principales indicadores, funciones y prácticas. Advertida esta vacancia, nos propusimos cubrirla con un trabajo cuyo principal desafío fue poder abordar las problemáticas específicas de cada ámbito de gobierno sin perder de vista la perspectiva global de la Administración Pública Argentina.

Estamos convencidos de que la viabilidad de nuestro país, como país federal, está ligada a la capacidad de articular los distintos ámbitos de Estado en la ardua tarea de generar un piso de dignidad y equidad. Este esfuerzo individual y colectivo intenta ser nuestro modesto aporte a ese objetivo.

También fue necesario contar con asistentes que ayudaron a producir contenidos vitales del libro, y en ete sentido queremos destacar el trabajo de Susana Esper, sin cuya permanente colaboración no hubiéramos podido concluir el trabajo. De igual manera, fueron valiosos los aportes brindados por Federico Dorin, la ayuda de Sebastián Etchevers, Débora Grand, Luciano Carrea y Cecilia Lavena, así como también la colaboración de Griselda García en la corrección de estilo.

Por supuesto, todos ellos quedan liberados de los errores y omisiones que pudiéramos haber cometido.

Los autores, mayo de 2007

Introducción

Este libro tiene por objetivo presentar una descripción de la administración pública de la República Argentina desde un punto de vista que abarque tanto al conjunto del sector público como el análisis específico de los tres ámbitos que la componen: Nación, provincias y municipios.

Partimos de una perspectiva de trabajo que toma en cuenta los cinco enfoques clásicos en la materia: histórico, de derecho constitucional, presupuestario, administrativo e institucional. Dentro de cada uno de ellos, priorizamos un abordaje de políticas públicas, considerando como tal a aquel que, a partir de la incorporación de herramientas de la ciencia política, la sociología y la administración, concibe la burocracia estatal como una entidad que puede verse tanto como una estructura que ejecuta leyes así como un espacio en donde se despliegan actores e intereses en torno a instituciones históricamente construidas.

Realizar una descripción exhaustiva de la Administración Pública argentina considerando todos los aspectos citados es, por razones de espacio, materialmente imposible. En este sentido, se ha privilegiado abordar aquellos temas que la práctica académica y la experiencia profesional indican como más relevantes. El resultado esperado es permitir una primera aproximación a un objeto de estudio complejo y multidimensional.[1]

El trabajo está dividido en cuatro capítulos. En el capítulo 1 se analiza el sector estatal como un todo, se describe el marco de funcio-

1. Para quienes quieran profundizar los temas tratados, o avanzar sobre otras cuestiones, se agrega en cada capítulo un apartado de bibliografía comentada que facilita la búsqueda.

namiento de la administración pública argentina y se incluyen datos agregados de variables básicas, como presupuesto y personal. Para el desarrollo de los tres capítulos subsiguientes, dirigidos a la descripción de cada ámbito de gobierno –Nación, provincias y municipios– se utilizó una estructura temática similar, que se complementó con secciones específicas a partir de características particulares de cada uno de ellos. En términos generales sus contenidos principales discurren por un sucinto análisis constitucional y funcional de los tres poderes, la descripción de la estructura presupuestaria y la gestión de personal, y el análisis organizacional de algunas funciones y circuitos administrativos considerados clave.

El capítulo 2 estudia la Administración Pública Nacional y describe algunos procesos, como el presupuestario, que han configurado el modelo seguido, en términos generales, por el resto de las burocracias públicas del país. Este ámbito tiene la ventaja de describir una jurisdicción única, lo que no sucede en provincias y municipios.

En el capítulo 3 se aborda el nivel estadual. El objeto a describir está compuesto por veintitrés provincias más el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires; si bien se ha buscado retratar un "promedio" del aparato estatal, se citan especificidades provinciales que aparecen como desvíos de tal media. Se ha prestado especial atención a la gestión de los sistemas administrativos más voluminosos y territorialmente dispersos de toda la administración argentina: la red de establecimientos educativos, el subsistema público de salud y la organización de la seguridad pública.

Si en el caso provincial la heterogeneidad es un reto a superar, en el caso de municipios y gobiernos locales las diferencias son insoslayables. En efecto, para abordar el análisis de 2.600 gobiernos locales con características dispares no podía repetirse la estrategia de buscar una instancia "promedio". Para superar este problema, se optó por tomar ejemplos de ciudades representativas de tres agrupamientos por tamaño: los municipios grandes –la mayoría de ellos constituyen las metrópolis–, los de ciudades intermedias y los de pequeños pueblos (capítulo 4).

Así como en el tratamiento de las provincias se ha puesto el acento en algunos sistemas públicos, en el caso de municipios y gobiernos locales se lo colocó en describir algunos elementos constitucionales y políticos básicos, cuya resolución está llamada a determinar el carácter de este nivel de Estado. En este sentido, es medular el análisis del alcance de la autonomía y el tenor administrativo o político de este ámbito de Estado.

Una mención especial merece la referencia a las dificultades para

acceder a información estadística y documental sobre la administración pública, en particular la referida a las provincias y municipios. La norma es la fragmentación, la excesiva agregación y la falta de unidad metodológica, lo que impide realizar comparaciones y generar consolidados consistentes. A pesar de estas limitaciones, para este trabajo se pudieron obtener series de datos agregados relativamente confiables, con cortes recientes: 2005 para Nación y provincias, y de distinta antigüedad para los municipios; los más actualizados son de 2004.

Por último, vale aclarar que la hecatombe político-social de fines de 2001 abrió un proceso de cambio cuyas derivaciones todavía son difíciles de prever. Como en toda transición, hay continuidad y cambio en las prácticas y métodos de trabajo; sin embargo, no es claro, al menos hasta la fecha, hasta qué punto ocurren unas u otros. En este contexto, es posible que a lo largo del libro se hayan sobrevalorado elementos de la etapa anterior que inexorablemente se irán diluyendo, así como que no se hayan advertido la relevancia de otros nuevos, llamados a ocupar un lugar trascendente en el mediano plazo.

CAPÍTULO 1

La Administración Pública argentina: una mirada al conjunto

1. Estado y administración pública

Si bien en el lenguaje corriente se suelen utilizar las expresiones "Estado" y "administración pública" como si fueran sinónimas, para casi todos los abordajes que tratan el tema denotan conceptos diferentes.

En general, la noción de Estado comprende, además de la administración pública, otros elementos vinculados más o menos directamente a la esfera política. Por ejemplo, algunas acepciones consideran la estructura jurídica y el derecho como parte del Estado, lo que hace que muchas instancias de la vida social que aparecen como ajenas a su control estén impregnadas de su potencial acción. Según esta perspectiva, cuando dos partes *privadas* traban relación, pueden recurrir a "algo más": este plus es el Estado, cuyas instituciones pueden ser invocadas con el propósito de interpretar esa relación.[1] Esta presencia es diferente de la que realiza la administración pública, cuya acción suele ser externa y a posteriori de los hechos que promueven su intervención.

Diferentes perspectivas consideran que el Estado se encuentra vinculado a la forma en que se estructuran las relaciones sociales, lo que le otorga un papel crucial en la constitución de mecanismos de dominación. En esta dominación se observa la preeminencia de ciertos grupos sociales, políticos y económicos que para alcanzar tal objetivo entran constantemente en alianzas, negociaciones y conflictos.

1. Si faltara este componente, la coerción sería la de las partes, con lo que se volvería a la ley de la selva.

De los elementos que componen el Estado según los diferentes abordajes, la administración pública es casi siempre el que puede reconocerse con mayor nitidez. Comprende todos los organismos de los tres poderes de gobierno –Ejecutivo, Legislativo, Judicial y, eventualmente, las llamadas instituciones "extrapoderes"–, tengan éstos una administración centralizada o descentralizada. Puede decirse que la administración pública es el ámbito donde el poder del Estado se hace visible a partir de un conjunto de organizaciones que tiene un basamento jurídico estatuido.

A esta altura de la evolución social, las actividades de la administración pública son necesarias porque la continuidad ininterrumpida del proceso de producción y reproducción del orden social no surgen del automatismo económico ni de la autoorganización social. Dicho de otra manera, la administración pública se justifica en virtud de que las condiciones para la supervivencia de la sociedad sólo son posibles cuando una entidad aparentemente externa a ella interviene en el orden de los diferentes grupos y actores sociales, y genera limitaciones y restricciones al funcionamiento del mercado.

2. Los tres ámbitos de la Administración Pública argentina

La Argentina es un país federal que garantiza, por medio de la Constitución Nacional, la autonomía de los municipios. Esta situación implica la existencia de tres ámbitos de administración pública, con potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias para cada uno de ellos: la Administración Pública Nacional, también conocida como administración central o federal; la Administración Pública Provincial, asimismo denominada estadual o regional, y la Administración Pública Municipal, igualmente citada como local.

De esta manera se estructura lo que ha dado en llamarse un "Estado complejo" en directa referencia a la coexistencia de varios ordenamientos jurídicos estatales y administrativos superpuestos sobre un mismo territorio. Así, la jurisdicción nacional se constituye en una suerte de Estado de estados, convivendo en igualdad con otro ámbito de gobierno –las provincias, que también se encuentran dotadas de soberanía interna– y un tercer estamento, los municipios, a los que si bien no puede adjudicárseles poderes equivalentes a la de los dos anteriores, tienen potestades y autonomía política, administrativa, económico-financiera e institucional.

Esta forma de Estado federal se diferencia del unitarios –que suelen ser la norma de la organización de los países–[2] a partir de dos elementos principales:

1) La existencia de un gobierno central compartido entre instancias nacionales y distintos institutos que permiten la representación de las provincias.
2) La prioritaria articulación de la administración municipal con las provincias.

Durante las últimas décadas en los países federales se ha venido produciendo una mutación en la forma en que se desenvuelve la gestión pública del conjunto Nación-provincias-municipios, pasando de un modelo "dual" –donde el ámbito nacional por un lado, y las provincias y municipios por otro, actuaban de forma independiente– a otro conocido como "federalismo cooperativo o coordinado", en el cual los tres niveles de Estado trabajan de manera conjunta. Esta nueva dinámica –a la que no es ajena la creciente fragmentación y autonomía de procesos en las sociedades subnacionales– ha introducido o potenciado instrumentos que inducen y facilitan la cogestión de actividades y programas.

La vigencia de un federalismo de tipo cooperativo hace inevitable que se produzcan superposiciones e interdependencias en ocasión del despliegue de la tarea de cada una de las administraciones. Asimismo, es imposible evitar que la gestión estatal tenga un carácter farragoso y complejo, e implique un modelo decisor con una pluralidad de actores y procesos en el cual, de manera abierta o encubierta, pueden presentarse múltiples situaciones de veto. Como contrapartida, la articulación de actores de base nacional, regional y local otorga al proceso de acción estatal un nivel de participación que lo fortalece en términos de legitimidad política y social.

Para un primer abordaje a la administración pública de un país federal, y en particular del caso argentino que se caracteriza por agudas asimetrías territoriales, suele ser práctico utilizar lo que se conoce como el "principio de equiparación". Éste sostiene que si una región alcanza un desarrollo relativo en uno de sus componentes, es

2. De los 191 países que forman parte de la ONU, aproximadamente dos docenas –según la definición que se utilice– son federales. Más allá de ser relativamente pocos, muchos países federales se cuentan entre los más poblados y de mayor poder relativo: Rusia, Alemania, Australia, India, Sudáfrica, entre otros. En América: Argentina, Brasil, Venezuela, México, Estados Unidos y Canadá.

muy probable que tenga ese mismo nivel de desarrollo en los restantes elementos. En el tema que nos ocupa, puede especularse que las regiones más rezagadas en su desarrollo económico tengan una situación equivalente en lo que respecta a la extensión de la cobertura de salud, la penetración de tecnologías de última generación en el sector público, la calidad de funcionamiento de los circuitos administrativos de la burocracia estatal, entre otros ejemplos. Vale destacar que este principio debe ser utilizado con cuidado, pues es habitual encontrar excepciones y contraejemplos.

3. El presupuesto y la distribución de funciones Nación-provincias-municipios

En forma simultánea al reconocimiento de los distintos niveles de gobierno, la Constitución Nacional de 1853 definió las competencias de las jurisdicciones nacional y provinciales, así como también delimitó expresamente las funciones y las fuentes de recursos de cada una de ellas.

A despecho de esta enumeración, y de la opinión de influyentes intelectuales y políticos de la época como Domingo Faustino Sarmiento, Juan Bautista Alberdi, Bartolomé Mitre y José Hernández, los procesos ligados a la "Organización Nacional" del último cuarto del siglo XIX se caracterizaron por dotar de una notable preeminencia a la administración nacional por sobre las provincias y municipios. En esta centralización influyeron tanto tendencias universales como el hecho de que el fortalecimiento de la autoridad del Estado central se constituía en un elemento crucial de la consolidación institucional del país.

Este avance nacional sobre provincias y municipios se desplegó a través de diversas vías. Por ejemplo, bajo el amparo de la ley 4.874[3] el gobierno central se dedicó a construir y gestionar un sistema de escuelas primarias y secundarias que convivieron y, en muchos casos, suplantaron a buena parte de los establecimientos educativos provinciales y municipales.

Como resultado de estos procesos, se estructuró un patrón de distribución de funciones y, en consecuencia, de la decisión sobre el gasto público, que asignó la mayor parte a la Nación (dos tercios), en

3. Esta norma también es identificada como "Ley Láinez" en honor al senador nacional que la proyectó.

tanto sólo un tercio quedó en manos de los niveles subnacionales (a su vez repartido en algo más de dos tercios a provincias y un tercio a los municipios). Con algunas fluctuaciones, estas proporciones se mantuvieron durante más de medio siglo, a pesar de los profundos cambios que ocurrieron en el país y el sector público durante ese período.

A partir de la crisis mundial de 1930 se produjo un profundo reordenamiento en la organización social y económica del país: se estructuró un nuevo patrón económico-social que, entre otros elementos, implicó un incremento sustancial de la actividad del sector público, medido tanto en función de la regulación de los procesos económicos como en términos de la participación en el producto y en el empleo. Esta expansión de la actividad estatal tuvo como principal actor al ámbito nacional, que se hizo cargo de la casi totalidad de las nuevas tareas de salud, seguridad, acción social y desarrollo económico. A ello se sumó que las principales empresas eran estatales, tanto en el área de los servicios (transporte, electricidad, gas, agua potable, teléfonos) como en la producción de bienes (petróleo y combustibles, aceros, automotores, entre otros). Estos cambios consolidaron aun más el proceso de concentración de funciones en el gobierno central en detrimento de provincias y municipios.

Hacia mediados de los 70, y nuevamente en consonancia con procesos que se estaban dando en todo el mundo, se abrió una nueva etapa de transformación del sector público. En el caso argentino, el elemento central de esta transformación tuvo que ver con superar agudos desequilibrios fiscales. En el marco del "ajuste estructural" se acentuaron las políticas descentralizadoras que habían comenzado a desplegarse hacia principios de los 60. Las dos oleadas más importantes de ajuste y descentralización fueron llevadas adelante por la dictadura del Proceso de Reorganización Nacional en el período 1976-1983, y durante el gobierno de Carlos Menem entre 1989 y 1999.

Como consecuencia de los efectos combinados de la descentralización y el ajuste, se generó una nueva división del trabajo en el sector público, caracterizada por mantener en el ámbito nacional la gestión de fondos y el manejo financiero, emblemáticamente dominados por el gasto previsional y la deuda pública.[4] Paralelamente, y como parte de la creciente forma "cooperativa" de la organización de la administración pública, la Nación se especializó en el diseño, la dirección estratégica, el financiamiento y el control de programas, desenten-

4. Estos dos conceptos llegaron a ocupar casi el 60% del gasto nacional.

diéndose de su gestión directa. En las provincias, los principales cambios tuvieron que ver con asumir la responsabilidad primaria de los grandes sistemas de gestión: salud, educación y seguridad; adicionalmente, también los procesos descentralizadores le asignaron nuevas potestades de regulación económica y social, creciente autonomía para operar sobre la esfera política provincial e influencia en la coyuntura nacional. Un proceso paralelo se fue dando en el nivel municipal, que fue acentuando su carácter de primer anillo en la relación con la ciudadanía, sobre todo en lo atinente a la acción social.

La nueva división de funciones se tradujo en una notoria reducción de la participación nacional en el gasto, que según los últimos datos disponibles supera apenas el 50% del total. Como contrapartida, las provincias y los municipios tuvieron un importante incremento en el nivel relativo de las erogaciones. En el caso de los ingresos también se observa un incremento en la participación de los niveles subnacionales la que, sin embargo, fue ostensiblemente menor que la observada en el nivel de gasto (figura 1). La asimetría en la participación de cada ámbito en el gasto y en los ingresos se equilibra con las transferencias interjurisdiccionales, las que en el caso argentino revisten una gran importancia, superior a la que se observa en casi todos los países federales.[5]

Existe cierto consenso en considerar débil a la Administración Pública Argentina y con baja capacidad organizacional con respecto a los registros esperables en función del grado de desarrollo del país; reiteradamente se han descripto sus problemas de informalidad, desinstitucionalización, raquitismo y fractura en los circuitos de gestión, autoridad e información. Este debilitado modelo de gestión, sumado a la crisis económica y política iniciada en 1998, derivó en una situación límite en 2001-2002. Si bien ningún espacio quedó a salvo del estallido social, es claro que muchos ámbitos subnacionales demostraron una capacidad diferencial para enfrentarlo. En este sentido, casi todas las provincias y municipios rediseñaron su gestión de gobierno alrededor de tres prioridades: pago de sueldos a los empleados públicos, mantenimiento de los servicios básicos principalmente en salud, seguridad y educación, y refuerzo del sistema de asistencia social.

Si bien los funcionarios provinciales y municipales también fueron salpicados por el desprestigio general de la política, las altísimas

5. Este punto se desarrolla más extensamente en el capítulo 3.

Figura 1
Presupuesto ejecutado Nación, provincias y municipios (en millones de pesos, 2004)

Concepto	Nación		Provincias		Municipios		Total	
	$	%	$	%	$	%	$	%
Ingresos propios	105.106	75,9	27.950	20,2	5.383	3,9	138.439	100,0
Transferencias desde Nación	-30.895	n.c.	29.980	n.c.	915	n.c.	0	n.c.
Transferencias desde Provincias	n.c.	n.c.	-5.300	n.c.	5.300	n.c.	0	n.c.
Recursos disponibles	74.211	53,7	52.630	38,1	11.598	8,6	138.439	100,0
Gasto	64.828	50,5	52.686	41,0	10.903	8,5	128.417	100,0

Fuente: Gasto: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la Nación. Ingresos: Nación, Dirección de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación; Provincias, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias; Municipios: estimación propia.[6]

tasas de reelección y continuidad partidaria de intendentes y gobernadores en el ciclo electoral 2003 parecen mostrar que las responsabilidades incrementales que asumieron durante la crisis los hubieran salvaguardado en forma individual del "que se vayan todos". En este sentido, es posible concluir que los temores de disgregación y de vaciamiento del poder político no se concretaron en buena parte debido a las acciones emprendidas por estos ámbitos de gobierno. Vale remarcar que ésta es una situación prevista por la teoría del orden federal, mediante la cual la multiplicidad de ámbitos estatales –Nación, provincias y municipios– provee de una estructura de resguardo de las instituciones políticas básicas.

4. El empleo público

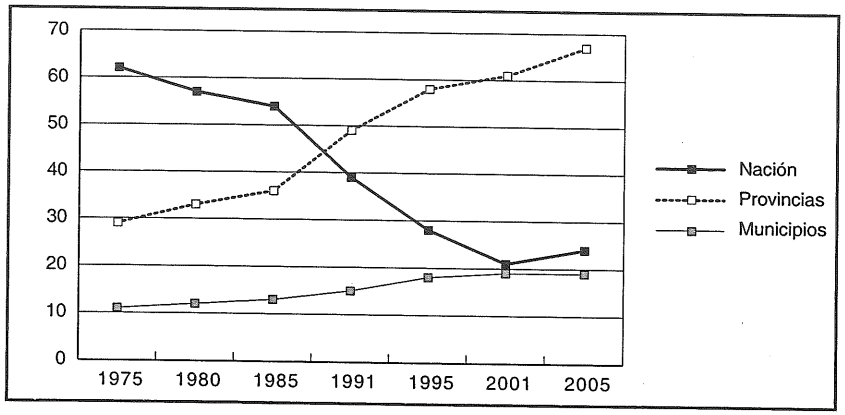
La evolución del empleo público tuvo un desarrollo bastante paralelo al que se observa en el caso del presupuesto. En particular debe

6. Se reitera aquí lo dicho en la introducción con respecto a los problemas con la información: los datos, en particular los referidos a provincias y municipios, deben considerarse en términos de tendencias generales.

destacarse el agudo descenso del empleo nacional en los últimos veinticinco años, en virtud de la privatización de las empresas públicas y las transferencias de servicios a las provincias; esto último explica una parte importante del explosivo crecimiento del empleo provincial.[7]

En la actualidad se estima que el empleo público, considerando los tres ámbitos de la administración pública argentina, asciende a unos 2,25 millones de empleados, de los cuales 1,5 millones trabajan en la administración provincial, 400 mil en la municipal y 350 mil en la nacional, lo que no incluye al personal de las universidades nacionales (figura 2).

Figura 2
Evolución del empleo público total, discriminado por jurisdicción (para total de empleo = 100; 1975-2005, por quinquenio)*

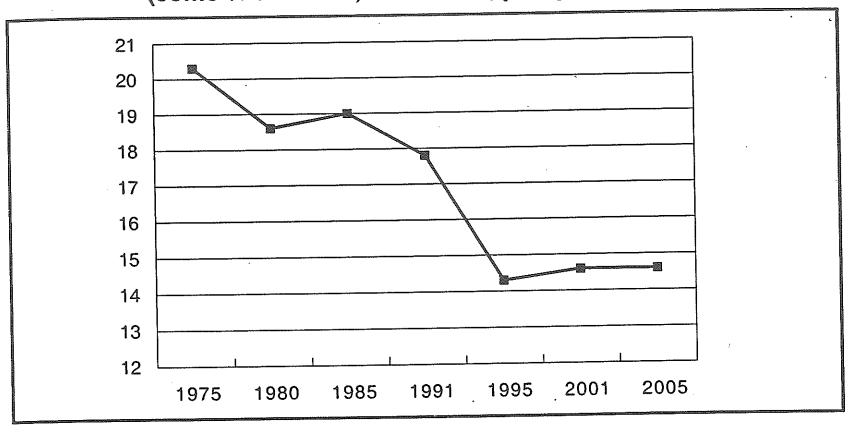


* No considera personal de universidades nacionales
Fuente: 1975-1985 MTySS (1988), 1985-2005, estimación propia sobre datos del INDEC y de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias.

Pero no sólo hubo cambios en la participación relativa de cada ámbito de la administración pública; los procesos de ajuste fiscal, en particular los realizados a partir de mediados de los 70, también im-

7. Según el Ministerio de Economía (MEyOySP, 2000) las transferencias de los 90 involucraron, en total, 219.900 cargos con un costo de 1.623 millones de pesos anuales. En educación, 1.905 escuelas, 126.200 empleados (112.000 docentes y 14.200 no docentes); en salud, 19 establecimientos de salud con 92.000 agentes públicos, y en Minoridad y Familia, 22 institutos con 1.700 empleados. Agradecemos a Jorge Losada por el dato.

Figura 3
Evolución del empleo público total (como % de la PEA; 1975 -2005, por quinquenio)*



* No considera personal de universidades nacionales
Fuente: 1975-1985 MTySS (1988), 1985-2005: laboración sobre datos del INDEC, la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias y estimaciones propias.

plicaron una importante reducción del empleo público como parte de la población económicamente activa (PEA), como se observa en la figura 3.

En cuanto a la gestión del personal, puede hablarse de tres segmentos diferenciados. Un primer segmento, que ocupa a aproximadamente 60% del empleo público se encuadra en escalafones que, con sus problemas y fallas, se encuentran vigentes. Esto incluye a las fuerzas armadas y de seguridad en el ámbito nacional, y a los escalafones de salud, seguridad y educación en las provincias. Si bien en estos ámbitos se encuentran casos y situaciones similares a las que describiremos para el siguiente segmento, la vigencia de los escalafones impone límites y condicionamientos al despliegue anárquico de la carrera del personal.

Un segundo segmento ocupa alrededor del 35% de la administración pública, y se caracteriza por un funcionamiento que, en los hechos, no está sujeto al encuadre general. De este grupo, aproximadamente la mitad se desempeña dentro de alguna de las variantes del escalafón general de los tres poderes, y el resto se divide entre una multiplicidad de escalafones (como los que rigen la gestión de personal vial, de empresas públicas, de la banca oficial, personal de recursos hídricos de algunas provincias, etc.) y un conjunto de mecanismos excepcionales de contratación de personal: becas, facturación de

servicios, prestaciones, horas cátedra, plantas estacionales o contratos regidos por un decreto *ad hoc* diferente del que rige el escalafón general. Más allá del escalafón al que pertenezcan, las condiciones generales de trabajo de todo este personal son muy parecidas entre sí, con la única –y crucial salvedad de la falta de estabilidad laboral del personal contratado por los mecanismos que denominamos "excepcionales". En casi la totalidad de este segmento toda la carrera del personal –desde el ingreso hasta el egreso– se despliega en relación con algún tipo de vinculación política, familiar o de amistad con personas o instancias de poder.

Por último, cerca de 5% del total del personal corresponde a los cargos políticos o de conducción de la administración. Los límites entre estos cargos y los del segmento anterior son borrosos ya que casi todas las designaciones son "políticas". En los hechos, ocurre que hay una planta transitoria con cargo de subsecretario o superior y gabinetes conformados por asesores que dejan sus puestos con la renuncia o remoción del funcionario superior, o la finalización del período de gobierno. Pero, además, muchos agentes que cumplen funciones políticas son designados en puestos que luego adquieren estabilidad, lo que impide que sean removidos por el nuevo gobierno. Es habitual entonces que la nueva gestión designe a un funcionario propio en un cargo paralelo: así se conforman distintas capas geológicas de empleados, cada una representativa de los distintos elencos que pasaron por la unidad.

El sistema retributivo del empleo público es complejo y poco transparente, con la determinación de adicionales que varían entre sectores, en función de la mayor capacidad de negociación. En cuanto a aumentos generales, es habitual que la pauta salarial del gobierno nacional para su propia administración sea seguida en cascada primero por las provincias y luego por los municipios.

Desde hace varios años y en distintas jurisdicciones puede observarse el congelamiento de las vacantes en la carrera administrativa, aunque más recientemente se han producido ascenso masivos de categorías como parte de acuerdos salariales. La forma en que se producen estos corrimientos masivos[8] tiende a aumentar el achatamiento de las escalas lo cual, al combinarse con la perforación de la línea de gerencia por parte de los cuadros políticos, termina desalentando la permanencia y *performance* de cuadros técnicos y gerenciales. En

8. Por ejemplo, es común el aumento hasta una categoría intermedia de todos los agentes que revisten en niveles inferiores.

general, los salarios operativos del sector público suelen ser superiores respecto de los mercados laborales regionales y locales, en tanto sucede a la inversa con las tareas más calificadas.

5. Bibliografía comentada

Para profundizar en el análisis de los conceptos de Estado y administración pública, de la abundante bibliografía existente se recomiendan los reconocidos trabajos de O'Donnell y Ozslak (1996) y O'Donnell (1976).

Desde un punto de vista que hace eje en la propia administración pública, se sigue a Guerrero (2002) y el clásico trabajo de Stein (1981 [1850]). Una lista de los temas que están en el centro de la agenda de investigación en administración pública puede tomarse de Lynn y Widavsky (1999).

Para el análisis de los cambios de los últimos años en la administración pública de la República Argentina, se recomiendan los trabajos de Oszlak (1997), Kriger (2005) y Andrieu (1999).

Un libro muy utilizado por su amplitud en el análisis de la forma federal de gobierno y de las características de los estados subnacionales es el de Eleazar (1987). El número 4 de la revista *Contribuciones* (1993, de la filial argentina de la Fundación Konrad Adenauer) y el número 229 de la *Revista de Occidente* (2000, de la Fundación Ortega y Gasset de España) están centralmente dedicados al tema y dan un panorama bastante completo de la problemática en los diferentes países federales del mundo. En el análisis del modelo de gestión puede seguirse en Felcman (1991).

Siguiendo aquello de "la burocracia anota todo lo que se hace" y que por suerte podría completarse con "también lo sube a la página oficial", para buscar información documental y estadística sobre cualquiera de los tres ámbitos de la administración pública es conveniente comenzar con los *website* oficiales. En muchos casos, las páginas de los ministerios nacionales tienen información sobre el nivel provincial y municipal (con los problemas de calidad de información citados en la Introducción). De manera equivalente, en algunas páginas de provincias hay información sobre municipios.

En la confección de este capítulo, las estadísticas presupuestarias y de empleo público fueron tomadas de las páginas web del INDEC, del Ministerio de Economía, el Ministerio de Trabajo y la Subsecretaría de Gestión Pública. Uno de los textos más recorridos para analizar la evolución del empleo público es el trabajo de Orlansky (2000).

CAPÍTULO 2

La Administración Pública Nacional

1. ¿Qué es la Administración Pública Nacional? Una explicación a partir del modelo de Estado-nación

En el Tratado de Westfalia de 1648 se reconoció por primera vez el principio de soberanía territorial, primer paso en la construcción de los Estados modernos. Diversos procesos históricos devinieron en el desencadenamiento de este fenómeno. Las fuerzas centrífugas que surgieron luego de la caída del Imperio Romano anularon los vestigios del antiguo poder central, fragmentándolo en unidades. La simultaneidad de estos fenómenos afianzó las estructuras de los nacientes Estados absolutistas, donde las estructuras estatales eran vistas como patrimonio del monarca o regente. Este ordenamiento cristalizó en la frase atribuida a Luis XIV: *"L'État c'est moi"*.

La monopolización del poder consecuente del absolutismo legitimó a los Estados como sus únicos detentores, tanto internamente como más allá de sus fronteras. La consecuencia clara fue la formación de un ejército permanente, mantenido sobre la base de un sistema de impuestos regulares que los monarcas absolutos utilizaban a su antojo. Tales impuestos se extraían de la burguesía urbana surgida de la práctica del comercio y la industria, lo que permitió que los Estados financiaran cuadros permanentes de funcionarios.

El desarrollo de la economía monetaria constituyó el elemento indiscutido para que esa estructura patrimonialista donde el Estado era visto como patrimonio del rey evolucionara en lo que actualmente conocemos como la burocracia moderna, en la medida en que permitió compensar pecuniariamente a los funcionarios. De acuerdo con Max Weber, las burocracias profesionalizadas necesitan de ingresos constantes para mantenerse. Cuando éstos no pueden ser obtenidos de fuentes privadas, como es el caso de las empresas privadas o de los sistemas feudales, un sistema de tributación estable es condición

previa para la existencia permanente de una administración burocrática. El hecho de que el rey o el funcionario ya no fueran dueños del Estado ni del cargo introdujo el concepto de impersonalidad del mando, por el cual el funcionario no es más que una instancia de administración de los recursos estatales. En el esquema weberiano, los cuadros técnicos y administrativos se caracterizaban por ser una burocracia profesionalizada, conformada por individuos capacitados para desarrollar su función.

2. La construcción del Estado argentino

En mayo de 1810, como consecuencia de la caída de la monarquía borbónica derivada a su vez de la invasión napoleónica, en el virreinato del Río de la Plata surgió un movimiento que terminó con el derrocamiento del representante local de la Corona. El "Primer Gobierno Patrio" se posicionó al frente del proto Estado, heredando la autoridad que había emanado del virreinato. Esta autoridad recayó en un gobierno de conformación dual, con independencia parcial de la Corona de España, hasta que el 9 de julio de 1816 las Provincias Unidas del Río de la Plata declararon su independencia definitiva y conformaron el primer gobierno auténticamente nacional.

El nuevo Estado enfrentaría durante varias décadas los problemas de carecer de una constitución formal. El poder se fragmentó rápidamente, dificultando la posibilidad de encarar el proceso de organización nacional. A los focos de poder que se gestaron en el interior, se opuso Buenos Aires, y este enfrentamiento destruyó finalmente los vestigios de la incipiente autoridad centralizada heredada del virreinato, sumiendo a la Nación en una guerra civil que se extendería por buena parte del siglo XIX.

Juan Manuel de Rosas, gobernador de la provincia de Buenos Aires, logró la representación de la federación entre 1830 y 1853, siendo reconocido por las provincias como el encargado de las relaciones exteriores. Si bien durante esa etapa no se logró organizar formalmente al país, al menos existió una recomposición *de facto* de la autoridad central.

En 1853, Juan Manuel de Rosas fue derrotado en Caseros por la alianza encabezada por el gobernador de Entre Ríos, Justo José de Urquiza, quien asumió la presidencia provisional hasta que la Confederación Argentina logró darse una Constitución federal que debía asegurar el orden nacional. Buenos Aires rechazó esa constitución y optó por la secesión de la Confederación Argentina, que estableció su

capital en la ciudad de Paraná. Posteriormente, en la batalla de Pavón de 1861, las provincias confederadas fueron derrotadas por las tropas porteñas de Bartolomé Mitre tras lo cual se puso fin a la existencia de dos Estados separados.

El derrumbe de la Confederación despejaría el camino hacia la organización definitiva, que culminó en 1880. Los gobiernos de Bartolomé Mitre (1862-1868), de Domingo Faustino Sarmiento (1868-1874) y de Nicolás Avellaneda (1874-1880) son popularmente conocidos como las "presidencias fundacionales", ya que fueron las que sentaron las bases definitivas para el proceso de organización de la Nación Argentina. A partir de ellas, el aparato institucional comenzó a mostrar signos de una consolidación relativa, con un mayor alcance sobre el territorio nacional.

La Nación logró, en sus primeros años, un crecimiento vigoroso, basado en un esquema agroexportador orientado a las necesidades de los países centrales, favorecido por la estrecha vinculación de la economía argentina con la internacional. El panorama se alteró luego de la Primera Guerra Mundial por el impacto que tuvo en las exportaciones, columna vertebral de la actividad económica local. Asimismo, mermó en todo el mundo el optimismo liberal y muchos gobiernos comenzaron a implementar medidas proteccionistas.

No obstante, el cambio de cuajo llegó con la restauración conservadora de 1930, que tuvo que hacer frente al complejo escenario económico que causaron las repercusiones de la crisis mundial iniciada con el crac ocurrido en Wall Street en septiembre de 1929. En la Argentina no se logró restituir el flujo de capitales, los precios internacionales de los productos agrícolas decayeron y aumentaron los de las importaciones. Las condiciones eran muy distintas de las de la etapa anterior y esto implicó un cambio rotundo en el paradigma de acción estatal, que cristalizó en la designación de Federico Pinedo como ministro de Hacienda en 1933. Aquí se gestaron tendencias que durarían más de medio siglo, como el cierre progresivo de la economía y un marcado crecimiento del aparato estatal. Este modelo alcanzó su punto culminante durante la primera gestión presidencial de Juan Domingo Perón (1946-1955), cuando el Estado se erigió como "árbitro" no sólo de la economía sino también de las relaciones políticas y sociales.

Con sus más y sus menos, el esquema estadocéntrico, articulado a políticas que priorizaban el mercado interno y la industrialización por sustitución de importaciones, mantuvo su vigencia durante las dos décadas de inestabilidad política que siguieron a la llamada Revolución Libertadora en 1955.

Esta situación comenzaría a cambiar a partir de 1976, cuando el golpe militar fue el vehículo que utilizaron factores de poder internos e internacionales para propiciar un retorno al liberalismo económico. De esta manera comenzaron a desmontarse toda una serie de instituciones del Estado a las que se le atribuyeron la responsabilidad por las recurrentes crisis sociales, políticas y económicas. El cambio de rumbo en las políticas productivas implicó una profunda redistribución regresiva del ingreso, una apertura externa que abrió la puerta a masivas importaciones y un corrimiento de las actividades económicas del sector industrial al financiero.

Las elecciones que marcaron el fin de la dictadura militar determinaron la llegada de Raúl Alfonsín a la presidencia de la Nación. Su sexenio de gobierno (1983-1989) estuvo signado por un escenario político revuelto por la transición democrática y graves turbulencias económicas a las que trató de enfrentar desde una política vacilante. Sobre su finalización, la debilidad en la que había caído el gobierno combinada con la acción desestabilizadora de los principales grupos económicos y financieros que actuaban en el país derivó en una espiral hiperinflacionaria que obligó a la salida anticipada del gobierno.

El nuevo presidente, Carlos Menem (1989-1999), rompió con la tradición estatista que había tenido el Partido Justicialista y, a partir del desconcierto que generó en la sociedad civil la explosión hiperinflacionaria, avanzó en un vasto programa de ajuste. Dentro de este programa, ocupó un lugar fundamental la llamada "reforma del Estado", que se dedicó a desmontar el costoso Estado benefactor por medio de medidas como desregulación, privatización y *downsizing* del aparato administrativo.

Los altísimos costos sociales y la hiperdepresión que terminó generando el ajuste neoliberal llevaron al estallido de diciembre de 2001. Tal fecha marca un nuevo cambio de rumbo en el papel asignado al Estado, que ha ido retomando paulatinamente su papel de intervención en la economía. Síntomas de ello son la imposición de aranceles y retenciones en el sector externo, la re-regulación de segmentos de la economía, el despliegue de políticas tendientes a sostener un tipo de cambio que de competitividad a la producción nacional, el aumento del gasto en la obra pública, etcétera.

3. El marco constitucional

La Constitución Nacional (CN) establece en su artículo 1° la distribución funcional y territorial del poder, adoptando para la Nación

Argentina la forma representativa, republicana y federal de gobierno. La forma representativa de democracia alude a la práctica por medio de la cual el pueblo es el titular del poder, y delega su ejercicio en representantes que gobiernan en su nombre, elegidos por períodos previamente determinados; de aquí se deriva el texto del artículo 22 según el cual el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes. El principio republicano implica que los cargos públicos son periódicos y que surgen del sufragio, como es el caso del presidente y vicepresidente y de los legisladores; el concepto alude, asimismo, a la publicidad de los actos de gobierno. La adopción del sistema federal supone la existencia de una distribución territorial de competencias.[1]

También la CN establece que las autoridades del gobierno federal residen en la ciudad que se declare capital y que el gobierno federal debe proveer a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional. Respecto de la organización del Estado Nacional, determina la existencia de tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. El Poder Ejecutivo es desempeñado por un ciudadano con el título de "Presidente de la Nación Argentina" quien, en caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución, será reemplazado por el vicepresidente de la Nación. El encargado de la administración general del país es el jefe de Gabinete de Ministros. El Poder Legislativo está constituido por el Congreso de la Nación, institución bicameral conformada por la Cámara de Diputados y el Senado de la Nación. El Poder Judicial de la Nación es ejercido por una Corte Suprema de Justicia y tribunales inferiores que el Congreso establece en el territorio de la Nación.

Existen también otros institutos de alcance nacional que menciona la CN. Por ejemplo, en su artículo 85 menciona a la Auditoría General de la Nación, organismo con autonomía funcional que provee de asistencia técnica al Congreso en el ejercicio del control externo del sector público nacional, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos. Su presidente será nombrado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Vale mencionar que la Auditoría General de la Nación se creó en 1992 por medio de la ley 24.156, pero recién adquirió rango constitucional con la reforma de 1994. Otro de estos institutos es el Defensor del Pueblo de la Nación, órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, con la misión de

1. Este punto se aborda más extensamente en el capítulo 3.

defender y proteger los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la CN y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración, así como el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

4. El despliegue de la Administración Nacional en el territorio

El lugar asignado al gobierno central en el ordenamiento federal implica la posibilidad de que organismos de la Administración Pública Nacional se localicen en todo el territorio de la República. En este sentido, y de acuerdo con la división de funciones que establece la CN, va de suyo que en buena parte del territorio del país habrá unidades de este ámbito.

Una de las formas más emblemáticas en que se manifiesta la presencia del gobierno central en todo el territorio es a través de las tres Fuerzas Armadas: Ejército, Marina y Fuerza Aérea. Estas instituciones poseen la misión de contribuir a la defensa nacional a fin de proteger y garantizar de modo permanente la soberanía e independencia, la integridad territorial, la capacidad de autodeterminación, la vida y la libertad de los habitantes y los recursos de la Nación frente a los riesgos y eventuales amenazas de origen externo. Algo parecido ocurre con la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval: son fuerzas de seguridad encargadas respectivamente de la protección de las fronteras y de los ríos y el territorio marítimo.

La justicia federal es otro caso en donde, a partir de lo dictado por la CN, se observa un amplio despliegue territorial de un instituto del gobierno central: en todas las provincias existen juzgados federales. En estrecha vinculación con estas organizaciones –una parte de su accionar tiene que ver con hacer cumplir sus decisiones– se encuentra la Policía Federal Argentina, una institución civil armada dependiente del Ministerio del Interior. La Policía Federal también ejerce las funciones de policía de seguridad y en ella descansa el ejercicio de la fuerza pública del gobierno de la Nación.

Además de las funciones dictadas por la CN, hubo casos donde la presencia nacional tuvo su origen en la necesidad de otorgar igualdad de oportunidades a los habitantes de las distintas provincias cuando éstas se vieron incapacitadas de proveer un determinado servicio público. El caso más representativo es la ley 4.874 de 1905, conocida popularmente como "Ley Láinez", por medio de la cual el Ministerio de Educación de la Nación se atribuyó el poder de crear y

dirigir escuelas en el territorio provincial, favoreciendo la llegada de establecimientos educativos a las zonas más desposeídas y con mayor índice de analfabetismo.

La Nación supo tener una extendida presencia en todo el territorio nacional a partir de las empresas públicas, la red hospitalaria, instituciones de regulación de la economía, ferrocarriles del Estado, obras públicas etc. Las políticas de ajuste estructural iniciada hacia mediados de los 70 y los procesos de descentralización vinculados a ellas la redujeron sustancialmente.

5. El Poder Ejecutivo Nacional

El Poder Ejecutivo es un órgano unipersonal, cuyo titular es el presidente de la Nación, quien cuenta con una estructura de apoyo para el desempeño de sus funciones. De él dependen ministerios, secretarías y organismos orientados al ejercicio de sus responsabilidades. En la actualidad, tanto el presidente como el vicepresidente de la Nación son elegidos directamente por el pueblo, a través del sufragio universal directo. Como se dijera, corresponde al vicepresidente de la Nación ejercer la titularidad del Poder Ejecutivo en caso de enfermedad, ausencia, muerte, renuncia o destitución del presidente. El vicepresidente es también el presidente del Honorable Senado de la Nación y, como tal, posee la atribución de votar en caso de empate.

Cómo puede observarse en la figura 1, la forma de elección y reelección del presidente de la Nación fue modificada sustancialmente con la reforma constitucional de 1994, que introdujo la elección directa y la segunda vuelta o *ballotage* y permitió la reelección por un período consecutivo. Además, se redujo el mandato de seis a cuatro años.

Las atribuciones del presidente de la Nación, especificadas en el artículo 99 de la CN, pueden clasificarse en dos grandes grupos: las atribuciones de gobierno y las de tipo administrativo. Las primeras son medidas libres de control jurídico y sujetas al control político, como las cuestiones internacionales (tratados, política internacional), las orientadas al mantenimiento de la paz interior y el orden constitucional (declaración del estado de sitio, intervención federal, empleo de las Fuerzas Armadas), las institucionales (nombramiento de magistrados judiciales, indulto y conmutación de penas, apertura y convocatoria a sesiones del Congreso), las legislativas (promulgación de leyes, decretos de necesidad y urgencia) y las militares (el presidente es el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas).

Figura 1
Principales cambios en el sistema de elección presidencial a partir de la reforma de 1994

Constitución Nacional	Forma de elección	Duración del mandato	Reelección
1853-1860	Indirecta (por medio del Colegio Electoral)	Seis años	No consecutiva, sólo posible luego de un período
1994	Directa (el territorio nacional constituye un distrito único)	Cuatro años	Consecutiva, por otro período de cuatro años
	Existe la posibilidad de *ballotage* (doble vuelta), si los candidatos no alcanzan los umbrales establecidos por la CN		Posibilidad de ser reelecto luego de un intervalo para acceder a un tercer mandato

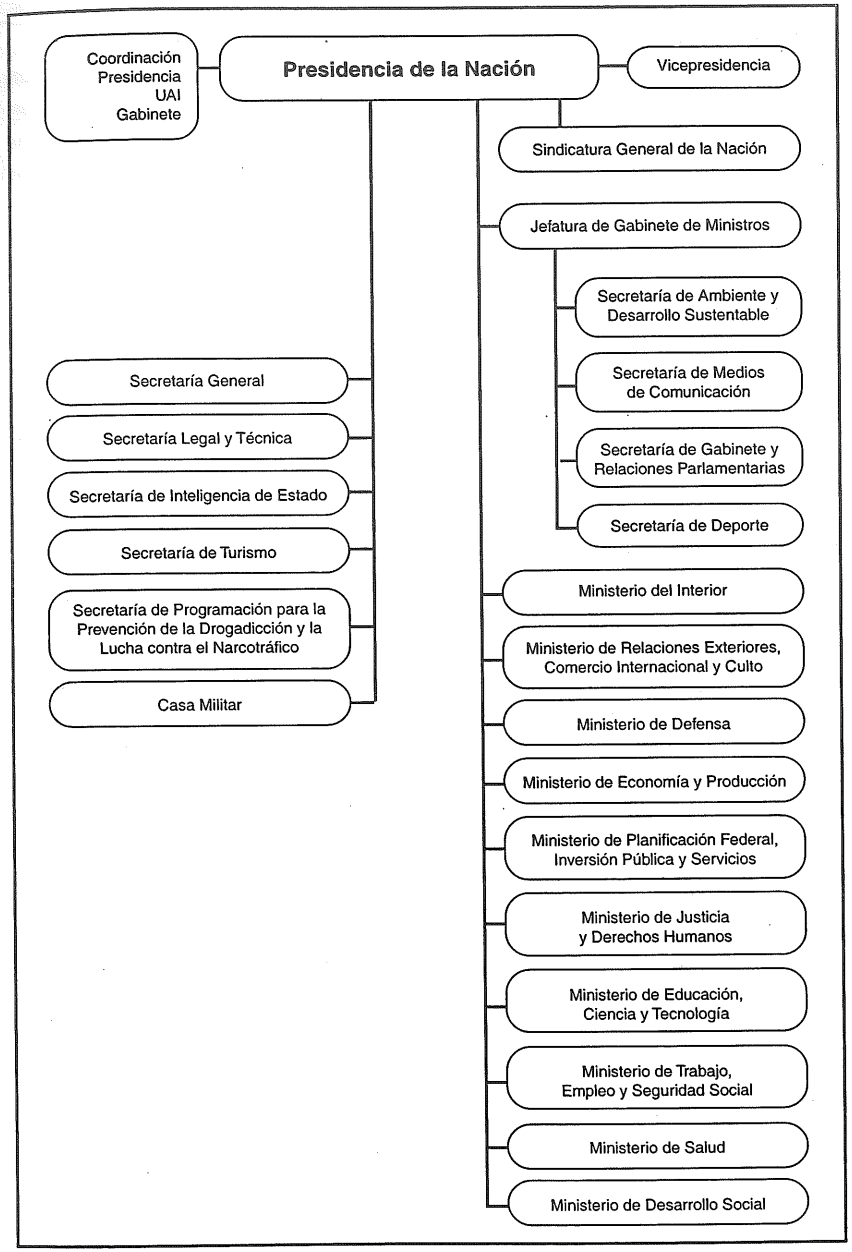
Fuente: Elaboración propia

El presidente de la Nación designa al jefe de Gabinete de Ministros, quien tiene a su cargo el ejercicio de la administración general del país y es el enlace entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. La figura del jefe de Gabinete de Ministros a partir de la reforma constitucional de 1994, y es el colaborador más inmediato del presidente en la Administración Pública. En conjunto con los demás ministros del Poder Ejecutivo, refrenda y legaliza los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia. El JGM también tiene la potestad de enviar al Congreso Nacional los proyectos de ley de Ministerios y de Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de Gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo. De acuerdo con la CN, coordina, prepara y convoca las reuniones de gabinete de ministros, presidiéndolas en caso de ausencia del presidente. Tiene la obligación de concurrir al menos una vez al mes al Congreso Nacional, alternativamente a cada una de sus cámaras, para informar sobre la marcha del gobierno.

En la figura 2 se presenta la estructura orgánica de la Administración Pública Nacional vigente en 2007.

De manera parcial o total, muchas de las funciones que cumplen los ministerios nacionales se comprenden a partir de la modalidad "cooperativa" que crecientemente va adquiriendo el federalismo argentino. Como comentamos en el capítulo 1, a partir de ella los tres ámbitos de la Administración Pública –nacional, estadual y municipal– comparten la gestión de diferentes funciones y procesos administrativos. En este esquema, el papel del Estado central está rela-

Figura 2
Estructura orgánica de la Administración Pública Nacional (2007)



Fuente: Elaboración propia en base a la ley 25.233 y el decreto 357/02.

cionado con la conducción estratégica y con el despliegue de acciones puntuales a través de programas específicos. Las provincias y municipios, por su parte, tienen a su cargo tareas más relacionadas con funciones operativas.

Veamos lo dicho con un ejemplo: el Ministerio de Educación de la Nación tiene la responsabilidad de desarrollar políticas que –respetando las condiciones particulares de cada provincia– tiendan a dar unidad al Sistema Educativo Nacional, así como también desarrollar estrategias para elevar la calidad educativa y reducir las brechas territoriales y sociales. En esta tarea cumple un rol clave el Consejo Federal de Educación –cuyo presidente es el ministro de Educación nacional y donde son miembros todos los ministros de Educación provinciales– como organismo de concertación, orientación y regulación de las políticas educativas nacionales. La gestión de escuelas, por su parte, es responsabilidad provincial y, en menor medida, municipal, ámbito que suele también ayudar al mantenimiento de la infraestructura edilicia y la asistencia a la población escolar de menores recursos.

Esta función de conducción estratégica y desarrollo de programas puntuales es también el grueso de la tarea llevada a cabo por los ministerios nacionales de Salud, Desarrollo Social, Trabajo, Justicia, Secretaría de Turismo y, parcialmente, por los Ministerios del Interior (en temas relacionados con la Seguridad), Obras Públicas (Vialidad), Jefatura de Gabinete (Función Pública), etcétera.

Con respecto a los cambios ocurridos a partir de la crisis de 2001, merece ser destacada la existencia de un ministerio destinado a la inversión pública, lo que se correlaciona con el aumento del gasto estatal en obras a partir de 2004.[2] Esto muestra la transición que el papel del Estado ha readquirido como impulsor del desarrollo económico. Este dato contrasta con el paradigma de políticas públicas vigente en la década anterior de acuerdo con el cual, a tono con las tendencias internacionales, el Estado debía reducir su papel de intervención en el campo económico a fin de no entorpecer la iniciativa privada.

El Poder Ejecutivo en su totalidad se estructura sobre la base de unidades organizativas, que pueden clasificarse en unidades de conducción política y unidades operativas. Las primeras incluyen al Presidente de la Nación, al jefe de Gabinete de Ministros, ministros,

2. Este tema se desarrolla más extensamente en el punto 7 de este capítulo.

secretarios de Estado, subsecretarios y autoridades máximas de los organismos descentralizados (llamados gerentes, directores, administradores o presidente); sus ocupantes dependen de la administración del momento y son responsables por la definición de políticas públicas dentro del ámbito que les compete. En tanto las unidades operativas dependen de los niveles políticos y, como tales, son las encargadas de ejecutar aquellas políticas públicas delineadas por la conducción política.

6. La estructura de la Administración Pública Nacional

Del Poder Ejecutivo Nacional dependen los organismos que componen la Administración Pública Nacional, constituida por la administración central, la administración descentralizada y las instituciones de la seguridad social. Las dos primeras se rigen por normas del derecho administrativo a las que deben sujetar su actuación.

La administración presupuestaria de los recursos y gastos de la Administración Pública Nacional se rige por la ley 24.156 de administración financiera, que establece dos instancias de control: la evaluación interna, a cargo de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), y la evaluación externa, que es responsabilidad de la Auditoría General de la Nación, que como se dijera es un organismo dependiente del Congreso.

6.1. Administración central

La administración central está constituida por los organismos que integran el Poder Ejecutivo Nacional, por medio de los cuales desarrolla sus funciones. Básicamente, está conformada por los ministerios, de los cuales dependen secretarías, que a su vez se ramifican en subsecretarías. Hasta ese nivel, queda comprendida la conducción política del gobierno.

A partir de allí comienzan las instancias de nivel administrativo o burocrático, representadas por direcciones nacionales y direcciones generales, cuyos titulares –al menos en los papeles– no son elegidos políticamente sino que llegan a tales instancias mediante concursos o como corolario de su carrera administrativa.[3]

3. Como comentamos en el capítulo 1, los cargos del nivel operativo suelen ser ocupados por cuadros políticos.

6.2. Administración descentralizada

La administración descentralizada comprende a los organismos descentralizados, autárquicos y autónomos, a los cuales se les han delegado determinadas competencias. Los organismos descentralizados dependen funcionalmente de la administración central, pero éstos a su vez disponen de capacidad de decisión y, en el caso de los entes autárquicos, de personería jurídica propia. Para ser autárquicos, deben disponer de recursos financieros o ingresos propios. Si además tienen la atribución de elegir sus propias autoridades, se trata de organismos autónomos. A modo de ilustración, como organismos descentralizados pueden mencionarse la Auditoría General de la Nación (organismo descentralizado del Poder Legislativo Nacional) o la Oficina Nacional del Control Comercial Agropecuario (organismo descentralizado del Ministerio de Economía y Producción). Como organismos autónomos podemos citar las universidades nacionales.

6.3. Las instituciones de la seguridad social

La Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS) es el organismo gubernamental encargado de administrar en el ámbito nacional las jubilaciones, los subsidios al desempleo, las asignaciones familiares y el apoyo a las familias y beneficiarios de esquemas de protección social. Fue creada en 1992 mediante el decreto 2.284/91 para administrar el Sistema Único de Seguridad Social (SUSS).

El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), conocido como PAMI,[4] fue constituido en 1971 a través de la ley 19.032, con el objetivo de proveer de atención médica y social a los adultos mayores. El Instituto brinda prestaciones médicas a sus afiliados mediante la atención en consultas ambulatorias e internaciones.

7. El presupuesto nacional

El presupuesto es la expresión financiera de un programa de gobierno. No se trata simplemente de un acto administrativo sino de

4. Con referencia al Programa de Atención Médica Integral que fue el eje primigenio del Instituto.

una herramienta operacional de duración anual que refleja los objetivos establecidos en los planes plurianuales del gobierno. El presupuesto hace operativo, en el corto plazo, el cumplimiento de las políticas previstas por la programación económica y social.

El marco normativo del proceso presupuestario lo establece la Constitución Nacional y, desde 1992, la ley 24.156 de administración financiera y sistemas de control del sector público nacional. Esta norma concibe al subsistema de presupuesto público como un componente de la administración financiera, en conjunto con los subsistemas de crédito público, tesorería, contabilidad, y los referidos al control interno y externo.

La elaboración del presupuesto es un proceso compartido entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo; el marco normativo delimita claramente las responsabilidades y operaciones de cada uno.

El órgano rector del sistema presupuestario público nacional es la Oficina Nacional del Presupuesto, que depende de la Secretaría del Hacienda del Ministerio de Economía. Siguiendo las pauta que le indique el poder político, la Oficina Nacional del Presupuesto prepara anualmente un presupuesto consolidado del sector público, que presenta al Poder Ejecutivo Nacional antes del 31 de marzo de cada año. Éste, a su vez, lo remite al Congreso Nacional, donde el proyecto atraviesa el procedimiento de formación de leyes especificado en la CN.

La misma CN especifica que es atribución del Congreso Nacional fijar anualmente el presupuesto de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, sobre la base del programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas. Esto evidencia la función que el presupuesto cumple como herramienta de programación económica y social, al señalar que se debe formular considerando el programa general de gobierno y el plan de inversiones públicas.

Como también menciona la CN, corresponde al jefe de Gabinete de Ministros en su calidad de responsable de la administración general del país remitir al Congreso Nacional el proyecto de ley de presupuesto nacional, de hacer recaudar las rentas de la Nación y de ejecutar la ley de presupuesto nacional, una vez aprobada y promulgada. El Poder Ejecutivo, por su parte, tiene la atribución de supervisar al jefe de Gabinete respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, de acuerdo con la ley de presupuesto de gastos nacionales. La ley 26.124 sancionada en 2006 modificó el artículo 37 de la ley 24156, al atribuir al jefe de Gabinete de Ministros la posibilidad de disponer reestructuraciones presupuestarias cuando lo considere necesario, dentro del total aprobado por la ley de presu-

puesto. Este punto atribuye un poder de gran dimensión al jefe de Gabinete, lo que se conoce como "superpoderes".

7.1. Ingresos y gastos

El presupuesto general de la administración nacional presenta los recursos y los gastos de la administración central, los organismos descentralizados[5] y las instituciones de la seguridad social.[6] Por el contrario, las empresas públicas no están incluidas.

A grandes rasgos, el capítulo de recursos detalla los ingresos que serán incorporados al Tesoro Nacional, y que pueden provenir de impuestos, empréstitos y otro tipo de recursos. El capítulo de gastos especifica aquellos que se efectuarán en el ejercicio financiero al que corresponde el proyecto de ley de presupuesto. Si el capítulo de gastos supera al de recursos, el presupuesto será deficitario; en caso contrario, se genera superávit fiscal. Cuando ambas secciones son iguales, se dice que el presupuesto es equilibrado.

Los ingresos previstos en el presupuesto nacional pueden ser de origen tributario o no tributario. Los tributarios son los percibidos por medio de los impuestos, en tanto los no tributarios surgen de tasas, aranceles, multas, derechos, ventas de bienes y servicios de la administración nacional y rentas de la propiedad. Es menester resaltar que mientras el presupuesto constituye una autorización para gastar, esto es que fija un límite por encima del cual no pueden comprometerse gastos, los ingresos son estimados debido a que es imposible fijar con anterioridad una cifra exacta.

En nuestro país posee una gran preeminencia la recaudación indirecta, constituida por aquellos impuestos en los cuales se traslada

5. La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) es una excepción, ya que desde el decreto 1.399/01 se establece una nueva organización, que queda sometida a un régimen administrativo financiero semejante al de las empresas y sociedades del Estado Nacional, y por lo tanto no consolida en el Presupuesto de la Administración Nacional. Por ende, la programación de gastos y recursos para su funcionamiento debe ser aprobada anualmente por el Poder Ejecutivo Nacional, en los mismos términos que para las empresas y sociedades del Estado establece la ley 24.156, en vez de ser remitida al Congreso Nacional como en el caso del Presupuesto de la Administración Nacional.

6. Quedan incluidas en el Presupuesto de la Administración Nacional las ex cajas provinciales de previsión social, transferidas a la Nación a causa de los pactos federales, en la medida en que la ANSeS es el organismo que administra los recursos y gastos de éstas.

la carga del tributo, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA). En mucha menor medida, inciden el Impuesto a las Ganancias y sobre los Bienes Personales, que son impuestos directos en la medida en que se aplican sobre el patrimonio del contribuyente. Desde 2002 se implementó también la retención a las exportaciones en rubros como petróleo, cereales y carnes.

Los gastos públicos constituyen las transacciones financieras que realizan las jurisdicciones y entidades públicas para adquirir bienes y servicios, o para derivar los recursos recaudados a diferentes agentes económicos en un período determinado. Los gastos se agrupan en el presupuesto en función de las llamadas "clasificaciones presupuestarias". De ello surge un sistema de información al servicio tanto del gobierno como de los organismos internacionales que llevan estadísticas sobre los sectores públicos nacionales, posibilitando un análisis objetivo de las acciones ejecutadas. Las clasificaciones presupuestarias del gasto público son útiles, por ejemplo, a la hora de definir las orientaciones, las prioridades, las normas y los procedimientos a los cuales deben ajustarse las instituciones públicas en la elaboración de sus presupuestos.

7.2. Los clasificadores presupuestarios de gastos[7]

La clasificación del gasto público por "finalidad y función" permite observar los objetivos generales y los medios a través de los cuales la administración nacional busca cumplir sus funciones económicas y sociales. Por ende, es un clasificador considerado estratégico en la toma de decisiones del poder político y en la generación de políticas públicas, además de favorecer el análisis sobre cómo evoluciona la tendencia del gasto en una función determinada.

La clasificación por "objeto del gasto" identifica cuáles bienes y servicios adquiere la administración nacional; este clasificador permite el desarrollo de la contabilidad presupuestaria.

La clasificación presupuestaria del gasto por su "carácter económico" permite identificar la naturaleza económica de las transacciones que realiza el sector público, con el propósito de evaluar el impacto y las repercusiones que generan las acciones fiscales. Por tanto, el gasto puede efectuarse con fines corrientes, de capital o como aplicaciones financieras. Este clasificador vincula el presupuesto con

7. Este apartado ha sido compuesta sobre la base del *Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público* de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

la política económica y social del gobierno y, al contrastarlo con la clasificación económica de los recursos, permite determinar si el sector público ha incurrido en déficit o superávit financiero, cuáles son las fuentes de financiamiento interno y externo, así como la presión que ejercerá sobre la totalidad de medios de financiamiento disponibles por la economía nacional.

7.3. La evolución del gasto público y del presupuesto

Si se analiza el presupuesto de la Administración Pública Nacional desde la crisis de 2001, se percibe una marcada tendencia que se acrecienta a lo largo de los años (figura 3).

En primer lugar, es observable la duplicación en valores corrientes[8] del presupuesto de la administración nacional durante el período 2001-2007. La crisis económica hizo descender el gasto en 2002 con respecto a 2001, pero luego se recuperó a partir de 2003, creciendo desde entonces en forma notable, hasta superar los 113 mil millones de pesos en 2007.

Prácticamente todas las jurisdicciones aumentaron el gasto. Comparando los extremos de la serie, las que mostraron los mayores índices de aumento relativo fueron la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, el Ministerio de Salud, y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, que se ubicaron muy por encima de la duplicación promedio. Por el contrario, se ubicaron por debajo del promedio el Ministerio de Economía, el Servicio de la Deuda Pública, las obligaciones a cargo del Tesoro, el Poder Legislativo de la Nación y el Ministerio de Defensa. Una situación particular se presentó con la jurisdicción Presidencia de la Nación, que aumentó notablemente su presupuesto durante 2002 y 2003,[9] pero a partir de 2004 mostró una tendencia más moderada, con un gasto similar al inicial de 2001.

8. La expresión de los montos a valores corrientes implica que éstos son los pesos efectivamente presupuestados en cada año y que no fueron corregidos del impacto inflacionario. Por ello, el importante aumento del gasto se explica, en parte, por la incidencia de la inflación, así como por la importante devaluación de 2002.

9. Si se toma en cuenta la clasificación presupuestaria del gasto por finalidad y función para la jurisdicción Presidencia de la Nación, puede darse cuenta del notable crecimiento del presupuesto. Una de las explicaciones al gran incremento se debe al mayor monto asignado a la finalidad "Servicios Sociales", específicamente a la categoría "Seguridad Social", la cual contiene el gasto programado para aquellas acciones

Figura 3
Evolución del Presupuesto de Gastos de la Administración Pública Nacional 2001-2007, por jurisdicción, participación de cada jurisdicción y porcentaje acumulado sobre el total anual 2007 (en millones de pesos)

Jurisdicción	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
	$	$	$	$	$	$	$	% s/total anual	% acumulado
Ministerio de Trabajo	20.077	21.012	25.265	25.297	29.050	35.058	44.913	39,67%	39,67%
Ministerio de Planificación Federal				3.591	7.248	10.579	14.287	12,62%	52,29%
Servicio de la Deuda Pública	11.094	5.905	13.730	6.751	9.918	10.505	13.977	12,35%	64,63%
Ministerio de Educación	2.997	2.489	3.086	3.698	4.787	6.305	8.215	7,26%	71,89%
Ministerio de Defensa	3.514	3.563	4.403	4.493	5.043	5.714	6.488	5,73%	77,62%
Ministerio de Desarrollo Social	1.265	1.387	1.698	2.568	3.221	3.559	5.456	4,82%	82,44%
Ministerio del Interior	2.597	182	243	222	3.905	4.441	5.421	4,79%	87,23%
Obligaciones a Cargo del Tesoro	2.743	3.064	3.562	4.456	7.569	8.956	3.901	3,45%	90,67%
Ministerio de Salud	622	524	1.241	1.456	1.711	2.111	2.471	2,18%	92,85%
Ministerio de Economía	2.102	690	768	886	1.266	1.747	1.953	1,72%	94,58%
Poder Judicial de la Nación	662	659	694	726	884	1.217	1.565	1,38%	95,96%
Ministerio de Relaciones Exteriores	292	303	648	631	738	843	1.055	0,93%	96,89%
Presidencia de la Nación	845	4.148	2.328	600	698	846	996	0,88%	97,77%
Ministerio de Justicia	327	325	2.886	3.558	577	640	813	0,72%	98,49%
Poder Legislativo Nacional	417	431	422	437	493	598	701	0,62%	99,11%
Jefatura de Gabinete de Ministros	80	44	49	182	228	312	625	0,55%	99,66%
Ministerio Público	148	147	155	162	194	291	383	0,34%	100,00%
Ministerio de la Producción		436	580						
Ministerio de Infraestructura	2.087								
Total	51.870	45.307	61.758	59.712	77.531	93.722	113.221	100,00%	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Oficina Nacional del Presupuesto.

Más específicamente, el análisis del presupuesto 2007 permite observar que más de la mitad del gasto (52%) corresponde a sólo dos jurisdicciones: los ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. La jurisdicción "servicio de la deuda pública" se posiciona en el tercer lugar, previéndose que demandará más del 12% del gasto total anual. El gasto de estas tres jurisdicciones representa más de dos tercios del gasto total (67%).

Le siguen los ministerios de Educación, Ciencia y Tecnología, Defensa, Desarrollo Social e Interior, con valores entre 5 y 7%. En las restantes jurisdicciones, el gasto es siempre inferior a cuatro puntos (figura 4).

El análisis del gasto por finalidad y función permite observar que la función que más insume durante toda la serie 2003-2007 es la de "servicios sociales"; ésta incluye aspectos como salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación y cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda y urbanismo, agua potable y alcantarillado, y otros servicios urbanos. En todos los años estudiados, el gasto en servicios sociales representa más de la mitad del gasto total.

La finalidad "servicios económicos", aunque en términos absolutos es inferior a la de servicios sociales, es la que tuvo la mayor tasa de crecimiento, ya que para 2007 la cifra representó más de cinco veces la inicial de 2001. Esta finalidad congrega a todas aquellas acciones relativas a la infraestructura económica, de producción y de fomento, regulación y control de la producción del sector privado y público. Todas las políticas que quedan englobadas en esta finalidad son concebidas como intentos de estimular los procesos que pueden llegar a ser generadores de inversiones, e incluyen las categorías energía, combustibles y minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio, turismo y otros servicios y, por último, seguros y finanzas.

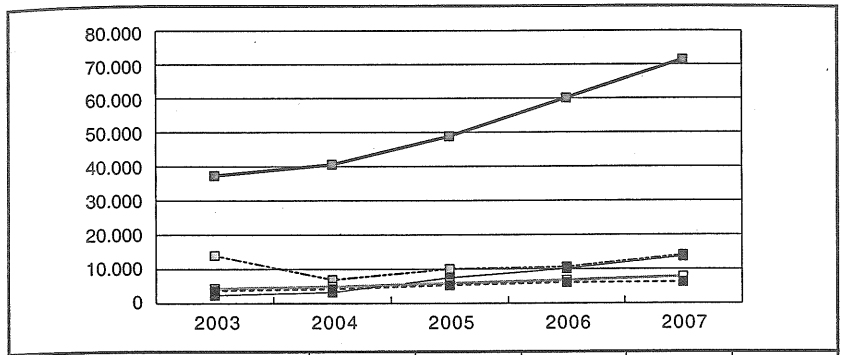
La categoría "administración gubernamental" también aumentó, casi al punto de duplicarse. Esta función presenta el gasto que el Estado realiza en acciones inherentes a la tarea legislativa, la Justicia, la dirección superior ejecutiva, las relaciones interiores y exteriores, la administración fiscal y el control de la gestión pública e información estadística básica.

La función "servicios de defensa y seguridad" congrega los gastos orientados a acciones inherentes a la defensa nacional, al mantenimiento del orden público interno y en las fronteras, costas y espacio aéreo, y acciones relacionadas con el sistema penal. En esta categoría el gasto creció, pero en medida menor, a lo largo de los años estudiados.

Por último, la finalidad "deuda pública", que comprende los gastos destinados a atender los intereses y gastos de la deuda pública interna y externa, mostró una retracción a lo largo del período analizado. El pico máximo se produjo en 2003, pero luego decreció a la mitad en 2004, aunque a partir de allí reveló una tendencia alcista que no alcanzó los niveles iniciales; ello puede explicarse por las negociaciones que el gobierno ha mantenido con los organismos internacionales de crédito.

orientadas a la cobertura financiera de las necesidades originadas en la población que ha dejado de contribuir al proceso productivo, por medios como pensiones, retiros y jubilaciones. Incluye asimismo las acciones tendientes a atender el seguro de desempleo y otras prestaciones similares a personal en actividad. Este aumento toma sentido si se tiene en cuenta que 2002 y 2003 son los años posteriores a la crisis.

Figura Nº 4
Evolución del presupuesto de gastos de la Administración Pública Nacional 2001-2007, por finalidad y función (en millones de pesos)



	2003	2004	2005	2006	2007
Adm. gubernamental	3.712	4.159	5.295	6.075	6.186
Defensa y Seguridad	4.335	4.871	5.862	6.757	7.796
Servicios Sociales	37.345	40.575	48.846	60.144	71.436
Servicios Económicos	2.392	3.213	7.476	10.101	13.670
Deuda Pública	13.974	6.894	10.052	10.646	14.134

Fuente: Elaboración propia basada datos de la Oficina Nacional del Presupuesto.

8. El personal de la Administración Pública Nacional

En línea con lo dicho en el capítulo 1, el personal de la Administración Pública Nacional puede clasificarse en:

a) Cargos extraescalafonarios: ocupan funciones superiores de gobierno. Su desempeño es transitorio, ya que forman parte de los elencos de gobierno.
b) Escalafón general: poseen responsabilidades y funciones determinadas por el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública. Este régimen parte de considerar que las responsabilidades éticas y las incompatibilidades laborales a los que están sujetos los empleados públicos los diferencian notoriamente de sus contrapartes del sector privado. Por este motivo, el servicio público tiende a ser regulado con derechos específicos que buscan su protección frente a las posibles arbitrariedades del poder político; del mismo modo, se asignan al empleado público deberes especiales con el propósito de proteger al ciudadano de los posibles abusos. Para el acceso a estos cargos se prevé el concurso público, pero este mecanismo se encuentra suspendido desde hace largo tiempo.
c) Otros escalafones, como los que rigen la carrera de las Fuerzas Armadas (Ejército, Marina y Fuerza Aérea) y de Seguridad (Policía Federal, Gendarmería y Prefectura), escalafones que rigen en organismos determinados (universidades nacionales, DGI, Aduana, INTA, ANSeS, etc.) y escalafones que ordenan la carrera de personal que cumple ciertas funciones específicas (Servicio Exterior, Sindicatura General de la Nación, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, etc.). En casi todos los elementos que no hacen a las características específicas de la función para la que fueron creados, estos escalafones remiten al Régimen Jurídico Básico de la Función Pública.
d) Modalidades contractuales especiales: en los últimos años han florecido una serie de modalidades de contratación especiales, cuya diferencia principal con el escalafón general se encuentra en la falta de estabilidad. Dentro de esta categoría incluimos modalidades de diversa naturaleza, como contratos de locación de servicios y/o de obra o distintas formas de pasantías. También existen otras variantes más tradicionales, como las horas cátedra o los contratos propios de los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).

En cuanto a la cantidad de empleados en cada uno de los tres poderes del Estado, la gran mayoría de ellos cumple funciones en el Poder Ejecutivo Nacional (94,1%). Mientras tanto, un 4,0% lo hace en el Poder Judicial y un 1,9% en el Poder Legislativo (figura 5). Esta asignación proporcional para cada poder, en términos generales, también se repite en el ámbito provincial.

Figura 5
Recursos humanos en los tres poderes del Estado nacional (2005)

Jurisdicción	Empleados	
	Nº	%
Poder Ejecutivo Nacional	494.775	94,1
Poder Judicial de la Nación	21.155	4,0
Poder Legislativo Nacional	10.243	1,9
Total	526.173	100,00

Fuente: Elaboración Propia basada en datos del INDEC (2007).

Tomando en consideración al Poder Ejecutivo Nacional, existen dos grandes universos que explican, cada uno de ellos, aproximadamente la mitad del personal: la administración central y las diferentes organizaciones descentralizadas.

Dentro de la administración central del Poder Ejecutivo Nacional, los escalafones con mayor cantidad de personal son los que agrupan personal de las Fuerzas Armadas (Ejército, Marina, Fuerza Aérea y personal civil de las Fuerzas Armadas) y de las Fuerzas de Seguridad (Policía Federal, Prefectura Naval y Gendarmería Nacional), con 124.621 y 81.467 efectivos, respectivamente. Estos guarismos implican que más del 80% de los empleados de la administración centralizada.

Fuera de la administración centralizada, en términos de volumen se destacan nítidamente las universidades nacionales que explican, ellas solas, un 33% del total del empleo del Poder Ejecutivo Nacional.

Dentro del concepto "Personal de las empresas y sociedades del Estado", la organización con mayor volumen es el correo oficial, recientemente reestatizado, que ocupa más de la mitad del empleo de este ítem. Vale recordar que antes del proceso de privatización, por ejemplo en 1975, el personal que pertenecía a este ítem ascendía a

450 mil empleados, mientras que en la actualidad suma apenas 21.297 empleados.

En lo que hace a las "Instituciones de la seguridad social", en este punto se agrupa personal correspondiente Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP, conocido como PAMI) y la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS). En total, en este rubro, trabajan cerca de seis mil empleados.

Por último, en el ítem "Otros organismos descentralizados" hemos agrupado a una gran cantidad de organizaciones tales como el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICET), los diferentes entes reguladores, etc. (figura 6).

Figura 6
Recursos Humanos del Poder Ejecutivo Nacional, por carácter institucional (2005)

Poder Ejecutivo Nacional	Empleados	
	Nº	%
Administración Central	245.581	49,6
Universidades Nacionales	167.738	33,9
Empresas y Sociedades del Estado	21.297	4,3
Instituciones de la Seguridad Social	5.861	1,2
Otros organismos descentralizados	54.298	6,7
Total Poder Ejecutivo Nacional	494.775	100,0

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de datos del INDEC (2007).

9. La deuda pública nacional

La deuda pública representa las obligaciones que resultan de las operaciones de crédito público. La ley 24.156 establece el marco normativo del sistema de crédito público, el cual clasifica a la deuda pública en interna o externa, y en directa o indirecta. La deuda interna es aquella contraída con personas físicas o jurídicas residentes o domiciliadas en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible dentro del territorio nacional. La deuda externa es la contraída con otro Estado u organismo internacional o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en el país y cuyo pago

puede ser exigible fuera del territorio. La deuda pública directa de la administración central es aquella asumida por la misma en calidad de deudor principal, mientras que la indirecta está constituida por las obligaciones tomadas por una persona física o jurídica, pública o privada, pero que cuenta con el aval, fianza o garantía de la administración central.

La crisis del petróleo de 1973 generó altos índices de liquidez en la economía internacional, induciendo una creciente corriente de préstamos hacia la Argentina en particular y a América Latina en general. Si bien parte de estos capitales fueron destinados por el sector privado a la reinversión en actividades productivas, en la mayor parte se orientó a la fuga de capitales y a la especulación, abriendo el ciclo de la llamada "bicicleta financiera", priorizando la valorización financiera ligada a la desindustrialización y la concentración del capital y del ingreso. A fines de 1976 la deuda se había triplicado con respecto a los guarismos de tres años atrás, alcanzando los 10.449 millones de dólares.

Cambios en la política económica norteamericana ocurridos hacia 1981 generaron un importante incremento de las tasas de interés internacionales, reorientándose los préstamos hacia los países centrales. Este cambio dificultó el acceso al financiamiento externo por parte de los países subdesarrollados, lo que terminó generando la llamada "crisis de la deuda", cuando México incurrió en un *default* unilateral, cesando los pagos de capital e intereses de la deuda.

En nuestro país, la crisis hizo estallar un sistema cambios regulado, lo que se tradujo en diversas demandas contra el Estado, no sólo por las obligaciones externas propias, sino también por las de empresas privadas. Ante la presión empresaria y de la banca internacional, el gobierno estatizó la deuda privada, lo que implicó que el sector público beneficiara a los principales grupos económicos del país, quienes eran los principales deudores y que, en casi todos los casos, habían fugado los préstamos hacia el exterior. Luego de la estatización, la deuda pública nacional nuevamente se triplicó: en 1982 ascendía a 30.640 millones de dólares.

El primer presidente del retorno democrático, Raúl Alfonsín, tampoco pudo adoptar medidas certeras para frenar el crecimiento de la deuda. La recaudación era insuficiente, el crédito interno y externo muy escaso, y el gobierno no dispuso de la capacidad de materializar ajustes, complicando aun más la situación fiscal. Para fines de la década el drama de la deuda distaba mucho de ser una cuestión resuelta, llegando en 1989 a los 64.377 millones de dólares.

En 1991, el presidente Carlos Menem y su ministro Domingo Ca-

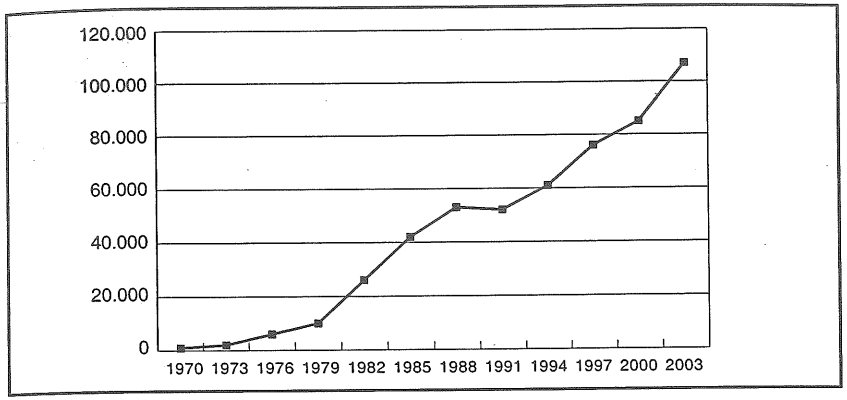
vallo implementaron la convertibilidad, que establecía legalmente la paridad entre el peso argentino y el dólar estadounidense. En un principio, a partir del despliegue las medidas indicadas en el plan Brady –que implicaba la aceptación de bonos devaluados de la deuda como pago de las privatizaciones– y un clima internacional favorable, la deuda se redujo levemente. Pero a partir de 1994, y a partir de otra crisis originada en méxico (el "efecto tequila"), comenzó a un nuevo ciclo de endeudamiento. Para mantener la convertibilidad sin alterar la paridad peso-dólar, el Estado respetó las reservas y, por tanto, debió asumir nuevos empréstitos. Cabe consignar que en esta etapa el financiamiento del sector público se basó en la participación de ahorristas y organismos internacionales de crédito, a diferencia de los años previos donde los bancos comerciales poseían mayor intervención. Hacia 1999, cuando Carlos Menem abandonó la primera magistratura para cederla a Fernando de la Rúa, la deuda externa había ascendido a 123.336 millones de dólares.

La nueva administración debió afrontar el quiebre del financiamiento externo, motivado también por la desconfianza de los inversores extranjeros luego de las crisis de Rusia y el este asiático. Ello aceleró el desplome de la convertibilidad, luego de que fracasaran los ensayos del "blindaje" y el "megacanje". Para este punto, la deuda había alcanzado los 144.266 millones de dólares. La imposición del "corralito" como una medida desesperada para evitar la fuga de capitales detonó una virulenta protesta social, y De la Rúa debió renunciar. Correspondió a su sucesor, Adolfo Rodríguez Sáa, declarar el *default*. En 2003, con la asunción de Néstor Kirchner, cambió la relación con los organismos internacionales y se renegoció una gigantesca quita.

Con un endeudamiento que hacia 2004 se calculaba en 191.296 millones de dólares, no existe acuerdo entre los expertos: algunos consideran que el problema de la deuda sigue latente, mientras que otros sostienen que gracias al superávit fiscal y del comercio exterior, luego de treinta años de crisis ininterrumpida, se presenta un escenario despejado en este aspecto del escenario financiero fiscal argentino.

En la figura 7 se presenta el explosivo crecimiento de la deuda externa argentina en los últimos treinta años.

Figura 7
Evolución de la Deuda Externa (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia basada en Ferreres (2006).

10. Las empresas públicas. Las privatizaciones de los 90. Las nuevas empresas

La ley 13.653 de 1949 define a las empresas del Estado como entidades descentralizadas de la administración nacional, que cumplen funciones de índole comercial, industrial o de prestación de servicios públicos, y que funcionan bajo el control directo del Poder Ejecutivo.

La creación de empresas estatales que se alentó en la Argentina hacia mitad de siglo se vinculaba a la imagen del "Estado empresario", que además de proveer bienes y servicios tradicionalmente ligados al rol estatal –salud, educación, seguridad social, Justicia– también se ocupaba de ofrecer otros bienes como electricidad, comunicaciones, correo o petróleo. Pero hacia la década de los 80 las crisis fiscales crónicas sumadas a los ciclos hiperinflacionarios llevaron a los gobiernos a poner en práctica medidas de contención del gasto público. A tono con lo que sería una tendencia mundial, las empresas del Estado comenzaron a ser percibidas como una fuente de déficit. Esta visión fue alentada por otras críticas de diversa naturaleza en contra de las empresas estatales, como la incapacidad, el atraso tecnológico y la ineficiencia en los servicios, y se condenó a los monopolios públicos por no permitir el ingreso de competencia del sector privado. Además, las empresas públicas fueron criticadas por ser escenario de prácticas clientelares, debido a que grupos privados utilizaban el patrimonio público para beneficio propio.

Una de las primeras medidas de gobierno de la presidencia de Menem fue la definición del marco jurídico para la privatización o participación del capital privado en las empresas públicas. Si bien existieron antecedentes previos a 1989, la gran proporción de empresas del Estado fue enajenada durante los primeros años de la década del 90. En este sentido, el proceso de privatizaciones se enmarcó en un plan político mucho más abarcativo, como fue la reforma del Estado. La ley 23.696, también denominada de la reforma del Estado, declaró en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, servicios de cuentas especiales, obras sociales del sector público, bancos y entidades financieras oficiales, nacionales y/o municipales y todo otro ente en que el Estado Nacional o sus entes descentralizados tuviera participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias. De acuerdo con la ley, se otorgaba al Poder Ejecutivo la atribución de declarar a una empresa estatal como "sujeta a privatización".

11. El Poder Legislativo Nacional

El Congreso de la Nación es una institución bicameral, conformada por la Cámara de Diputados, también denominada Cámara Baja, y el Senado de la Nación, o Cámara Alta.

La Cámara de Diputados se compone de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires. El número de representantes de cada distrito se determina en función de la cantidad de población de cada uno de ellos, con un mínimo de cinco diputados por distrito, como forma de darle una mayor representación a las provincias menos pobladas. Cada provincia representa un distrito electoral, y se elige en forma representativa por sistema D'Hont la cantidad de diputados que le corresponde a cada una. Actualmente, el total de diputados nacionales es de 257, y duran cuatro años en sus funciones, con posibilidad de ser reelegidos (artículo 50 de la CN).

El Senado de la Nación se compone de tres senadores por provincia y tres por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta. De las tres bancas, dos corresponden al parti-

Figura 8
Principales servicios y empresas públicas privatizadas durante la década del 90

Servicio	Empresa	Marco legal	Nueva empresa	Ente regulador
Agua y energía eléctrica	Agua y Energía Eléctrica Soc. del Estado SEGBA S.A. (Servidios Eléctricos del Gran Buenos Aires) Hidronor	SEGBA y Agua y Energía fueron mencionadas entre las empresas sujetas a privatización, en la ley 23.696; Hidronor lo sería en la ley 24.065. El marco regulatorio de esta actividad se compone de la ley 24.065 del Régimen de Energía Eléctrica, su decreto reglamentario 1.368/92 y la ley 15.336.	El servicio de agua y servicios sanitarios se adjudicó a Aguas Argentinas S.A. SEGBA fue escindida en distintas segmentos: la generación quedó a cargo de Central Puerto Nuevo S.A., Central Costanera S.A., Dock Sud y Pedro de Mendoza; la distribución se repartió entre Edenor S.A., Edesur S.A. y Edelap S.A.	El Ente Nacional Regulador de la Energía Eléctrica (ENRE) mantiene el control de la actividad. El decreto 999/92 establece la creación del organismo regulador, el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), integrado por representantes del Poder Ejecutivo Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires.
Gas	Gas del Estado Sociedad del Estado (encargada de la compra, transporte y comercialización)	La ley 23.696 la declaró sujeta a privatización, lo que se reitera en la ley 24.076, que especifica el marco regulatorio de la actividad, su privatización, creación del ente regulador, transición. El decreto 1.189/92 estableció la privatización total de Gas del Estado Sociedad del Estado y dispuso la constitución de las sociedades.	El decreto 1.189/92 establece la creación de dos empresas de transporte (Transportadora Norte y Transportadora Sur) y ocho empresas de distribución (Distribuidoras Metropolitana, Buenos Aires Norte, Litoral, Centro, Noroeste, Cuyana, Pampeana, Sur). Luego, se llamó a licitación para la distribución del gas en las provincias del noreste argentino.	ENARGAS es el ente regulador de la actividad del gas, y surge de la ley 24.076.
Petróleo	Sociedad del Estado Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)	La ley 23.696 la declaró sujeta a la formación de sociedades mixtas para áreas de recuperación asistida. El decreto 1.212 desreguló la actividad petrolera. La privatización estuvo regida por la ley 24.145 de Federalización de Hidrocarburos y Privatización de YPF.	Destilería Dock Sud y Repsol YPF.	
Radio y televisión	Canal 11 Canal 13 Radio Belgrano Radio Excelsior	La ley 23.696 los declaró sujetos a privatización.	Las emisoras quedaron a cargo de Telefe S.A. (Televisión Federal) y Artear (Arte Radiotelevisivo Argentino S.A.).	

Figura 8 (cont.)
Principales servicios y empresas públicas privatizadas durante la década del 90

Servicio	Empresa	Marco legal	Nueva empresa	Ente regulador
Teléfonos	ENTEL (Empresa Nacional de Telecomunicaciones)	La ley 23.696 la declaró sujeta a privatización. La zona de prestación fue escindida en dos secciones, norte y sur. Otras normas: decretos 731/89 y 62/90, y ley 19.798 de telecomunicaciones.	Telecom Argentina S.A. y Telefónica de Argentina S.A. obtuvieron las licencias para la prestación del servicio.	Comisión Nacional de Telecomunicaciones (decreto 1.185/90), órgano de control hasta que se crea la Comisión Nacional de Comunicaciones, que depende de la Secretaría de Comunicaciones (decretos 660/96, 952/96 y 1.260/96).
Aerolíneas	Aerolíneas Argentinas Soc. del Estado (ARSE)	La ley 23.696 estableció la privatización, que se materializó con el decreto 1.581/89.	Aerolíneas Argentinas S.A.	
Ferrocarriles y subterráneos	Ferrocarriles Argentinos	El decreto 1.143/91 pauta el otorgamiento de la concesión de subterráneos y ferrocarriles.	Metrovías, Transportes Metropolitanos General Roca (TMR), Trenes de Buenos Aires (TBA), Transportes Metropolitanos Belgrano (TMB), Ferrovías, Transportes Metropolitanos General San Martín (TMS).	

Fuente: Elaboración propia.

do que obtuvo la mayor cantidad de votos y la tercera, a la fórmula que le sigue (artículo 54). La Cámara de Senadores está compuesta, por tanto, por setenta y dos representantes, tres por cada una de las veintitrés provincias y tres por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A diferencia de los diputados, los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, con la posibilidad de ser reelegidos indefinidamente (artículo 56). El Senado está presidido por el vicepresidente de la Nación, que tiene poder de voto sólo en caso de empate. La CN prevé en su artículo 58 el nombramiento de un presidente provisorio por parte del Senado en caso de ausencia del vicepresidente de la Nación.

Las atribuciones del Poder Legislativo se encuentran detalladas en el artículo 75 de la CN, y pueden ser agrupadas en cuatro categorías: legislativas, constituyentes, ejecutivas y de contralor.

La función primordial del Poder Legislativo es formular y sancionar las normas de carácter general. Estas normas regulan tanto la conducta de los individuos como la actividad de los poderes públicos y deben respetar el procedimiento establecido en la CN. La actividad legislativa adopta las siguientes modalidades: a) legislación general: normas que reglamentan atribuciones o poderes que la Constitución le confiere al gobierno nacional; b) legislación común: códigos de fondo en cuerpos unificados o separados; c) legislación especial: normas generales sobre las distintas materias cuya reglamentación las provincias han confiado al gobierno nacional.

En lo relativo a la facultad constituyente, el Congreso Nacional es el único órgano facultado para declarar la necesidad de reforma de la CN, en todo o en alguna de sus partes.

La facultad ejecutiva se encuentra en los incisos 4 a 11, 14 a 16 y 22 del artículo 75 e inciso 15 del artículo 99 de la CN, y se refiere a las facultades de naturaleza administrativa y los actos de ejecución en los cuales tiene potestad el Congreso, por ejemplo, la atribución de contraer empréstitos, aprobar y desechar la cuenta de inversión, fijar el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional.

La reforma constitucional de 1994, al crear nuevos organismos de contralor de los poderes públicos y adoptar instituciones novedosas para nuestro derecho constitucional, adicionó atribuciones de contralor al Poder Legislativo: a) ejercer el control externo del sector nacional, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos sobre la base de los dictámenes que produce la Auditoría General de la Nación; b) otorgar jerarquía constitucional a los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos no in-

corporados a la Constitución por la reforma de 1994, y prestar conformidad a las denuncias del Poder Ejecutivo respecto de los tratados internacionales que gozan de rango constitucional; c) interpelar al jefe de Gabinete de Ministros a los efectos del tratamiento de una moción de censura y removerlo; d) aprobar tratados de integración que deleguen competencias en organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y otorgar conformidad a las denuncias del Poder Ejecutivo sobre este tipo de tratados; e) designar y remover al Defensor del Pueblo de la Nación.

La organización interna del Congreso Nacional, como todo órgano colegiado, es en torno a comisiones[10] que se abocan al estudio y asesoramiento de cuestiones específicas. Las comisiones están conformadas por legisladores, que se reúnen por su interés personal o profesional para tratar temas específicos. En tanto algunas comisiones son clave para el funcionamiento del cuerpo, los partidos políticos disputan y negocian su composición en función del número de legisladores que cada uno ostenta. La comisión recibe y analiza los proyectos de ley en función de su competencia, y emite un dictamen que habilita su tratamiento en sesión en el recinto.

Las comisiones pueden ser permanentes, es decir que funcionan durante todo el período legislativo, o especiales, que se conforman cuando surge una necesidad específica, y su duración dependerá del tiempo que se necesite para dar solución a la cuestión que motivó su aparición (cabe como ejemplo la Comisión Especial de la Violencia en el Fútbol). Por otra parte, en función de su composición, las comisiones pueden clasificarse en unicamerales o bicamerales, según estén conformadas por representantes de una o ambas cámaras.

12. El Poder Judicial

El Poder Judicial posee como atribución exclusiva la función de administrar justicia. Es además el órgano de control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de gobierno, asegurando la supremacía de la CN. La función de administrar justicia no es competencia exclusiva de la Nación sino también de las provincias.

A diferencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo, cuyos principales órganos son el Presidente de la República y el Congreso de la

10. Cabe citar como ejemplo las comisiones de Presupuesto y Hacienda o la de Asuntos Constitucionales.

Nación respectivamente, el Poder Judicial está estructurado de manera tal que excede la organización en torno a un solo órgano. Está conformado por jueces y tribunales de diversas instancias, dando lugar a una estructura piramidal en cuyo vértice máximo se encuentra la Corte Suprema de Justicia de la Nación, formada por miembros nombrados por el presidente.

En el orden republicano, la independencia del Poder Judicial siempre ha sido vista como una condición indispensable para su buen funcionamiento. La independencia debe manifestarse en la imparcialidad con respecto a los partidismos políticos y en la aplicación de la ley sin importar las órdenes de un superior, de un par o de la opinión pública.

También son órganos permanentes del poder judicial el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento. El primero tiene la atribución de seleccionar mediante concursos públicos a los postulantes a magistrados de los juzgados y las cámaras nacionales, y también de acusarlos ante el Jurado de Enjuiciamiento; la institución fue incorporada como órgano permanente durante la reforma constitucional de 1994. En tanto, el Jurado o Jury de Enjuiciamiento es el órgano del Poder Judicial de la Nación que, desde la reforma constitucional de 1994 posee la atribución de juzgar a los jueces de los tribunales inferiores, a diferencia de los jueces de la Corte Suprema de Justicia, que pueden ser removidos de sus cargos a través del juicio político. El Jury se constituye cada cuatro años, al inicio del período de sesiones ordinarias del Congreso.

13. Bibliografía comentada

Para el análisis normativo y constitucional se utilizaron los textos de Carlos M. Bidegain (1998), Agustín Gordillo (1997) y Norberto Sagüés (1999). Estos autores se encuentran entre los más respetados en materia de una aproximación jurídica a los Estados nacionales.

Los puntos referidos a la constitución del Estado-nación y la formación de las administraciones públicas modernas se desarrollaron a partir de las ideas expuestas por clásicos como Max Weber (1972), Renate Mayntz (1985) y Eric Hobsbawm (1998). Algunos puntos históricos fueron tomados de otros clásicos como Hermann Heller (1985) y Ferrell Heady (2000), quienes realizan un *racconto* histórico de los orígenes del Estado en un caso, y de la administración pública en el otro.

Para la sección referida a la formación del Estado argentino, se

consultaron los trabajos de Oscar Oszlak (1978, 1981, 1982) uno de los principales referentes que ha estudiado el papel del Estado desde múltiples variantes.

Asimismo se han utilizado los análisis de Carlos Floria y Carlos García Belsunce (1992), de José Luis Romero (2001) y de Luis Alberto Romero (2001). Si bien no son homogéneos entre sí, las distintas perspectivas han permitido una comparación interesante de estos enfoques.

Las secciones orientadas a la Administración Pública Nacional se desarrollaron a partir de los datos cuantitativos expuestos en las leyes de presupuesto de la administración pública nacional para el período 2001-2007.

Se ha indagado en la información existente en el Instituto Nacional de la Administración Pública, recabando especialmente información en los trabajos de Andrea López (2005), Norberto Zeller (2000) y Norberto Zeller y Ana Rivkin (2003), los que analizan la reforma del Estado y el Plan de Modernización.

Para el estudio de la evolución de la deuda pública, se consultaron los trabajos de Matías Kulfas y Martín Schorr (2003), de Mario Rapoport (2003) y de Luis Alberto Romero (2001). Los datos numéricos sobre la evolución de la deuda fueron tomados del trabajo de Orlando Ferreres (2006).

Alejandro Estévez y Gustavo Blutman (2004) han escrito sobre temas puntuales de la Administración Pública Argentina, que se constituyeron en fuentes de este estudio.

En el punto vinculado a clasificadores presupuestarios se sigue el *Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público nacional* (2003) de la Secretaría de Hacienda de la Nación. También se consultó el trabajo de Fernando Martín (2001).

CAPÍTULO 3

Las provincias y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aries

1. ¿Qué son las provincias?

Son pocos los trabajos que, más allá de la descripción histórica o del derecho constitucional, se han propuesto definir de manera acabada el status que alcanzan las unidades provinciales en los países federales. Esto puede deberse a la escasa importancia que se adjudicó al tema durante la primera parte del siglo XX; por entonces, los procesos centralizadores y el creciente poderío del gobierno central hicieron considerar al grueso de los autores que el ámbito regional iría perdiendo sus paradójicas cualidades de "Estado subnacional con soberanía política" para ir transformándose en una dependencia administrativa.

Pero cuando el sentido de las fuerzas centralizadoras se revirtió,[1] volvieron a tomar fuerza las discusiones relacionadas con las provincias en Estados federales: ¿Qué tipo de estatalidad presentan? ¿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 la reproducción de las fuerzas productivas?

En nuestro país, el carácter vidrioso de la condición de Estado de las provincias se superpone con la polémica que recorre el propio surgimiento de la organización federal. El carácter preexistente 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

1. Este punto se desarrolla más extensamente en el capítulo 1.

miembros de diferentes corrientes historiográficas, que en los extremos describe dos escenarios contrapuestos: en un caso, las provincias dando vida a una nueva unidad política, en el otro recibiendo de una entidad "superior" las potestades de autonomía. No es difícil deducir las implicancias políticas y administrativas diferenciales entre ambos enfoques. Si bien estas indefiniciones no impiden asignar responsabilidades de gestión a la Nación, las provincias y los municipios, son generadoras de continuas fricciones y tensiones al momento del despliegue de sus respectivas funciones y potestades, y en los espacios de articulación interjurisdiccional,

Planteados los ejes de una discusión que excede los límites del presente trabajo, nos conformaremos con decir que la provincia se constituye en un ámbito subnacional de Estado que retiene diferentes cualidades asignadas a la soberanía y que, al menos en la letra de la ley, no está subordinada al gobierno central.

2. El proceso histórico

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 antiguas 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, enfrentada al Directorio, tenía un status impreciso,

al igual que la provincia del Paraguay, que ostentaba una autonomía que la llevaría a la independencia.

Entre 1818 y 1821 y al amparo de la inestabilidad política de la autoridad central, diferentes ciudades proclamaron su autonomía disgregando el débil orden de las provincias directoriales. Se llegó así a una división territorial en el noroeste y en Cuyo similar a la actual, con la excepción de la provincia de Jujuy que recién se separaría de Salta en 1834. Quedaron de esta forma conformadas las catorce jurisdicciones que firmaron el Pacto de San Nicolás, que abrió el camino a la Constitución de 1853 y al proceso de organización del país: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Luis, San Juan, 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 territorios situados fuera de las estructuras provinciales recibieron distinto tratamiento a lo largo de la historia. La ley 28 de 1862, una de las primeras referidas a la cuestión, estableció que todos los territorios existentes que se encontraban fuera de los límites provinciales debían ser considerados "territorios nacionales", de directa dependencia del gobierno central. En 1884, tras varios debates y vicisitudes, la ley 1.532 estableció las gobernaciones 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 1900 se estableció el Territorio Nacional de Los Andes, que en 1943 fue repartido entre las provincias de Jujuy, Salta y Catamarca.

En 1951, los territorios nacionales de La Pampa y del Chaco se convirtieron en provincias; dos años más tarde se provincializó la gobernación de Misiones y, en 1955, la de Formosa, la de Neuquén, la de Río Negro y la de Chubut. En 1958 ocurrió lo propio con Santa Cruz y, en 1990, el Congreso Nacional sancionó la ley 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 Autónoma de Buenos Aires un status jurídico particular que le asigna potestades que son propias de las provincias mientras que mantiene a su cargo muchas de las funciones que son propias de los gobiernos locales, sin por ello dejar de ser ciudad capital del país y sede del gobierno federal (art. 129 de la CN y ley 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 reconvertir el Poder Legislativo reformando íntegramente el histórico Concejo Deliberante, hoy Legislatura de la Ciudad Autónoma.

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

3. El marco constitucional

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 el poder político y administrativo de la Nación y las provincias. Con relación a este tema, el artículo 122 de la CN establece que las provincias eligen sus propias autoridades y se rigen por las normas que se dan a sí mismas, elementos que se constituyen en 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 Nación-provincias está dado por la participación institucionalizada de las últimas en el gobierno federal, la que 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 éstas.

Las potestades, composición y forma de elección de este cuerpo legislativo se establecen en un capítulo *ad hoc* de la Constitución. Originariamente, 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 número[2] 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,

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

que reserva a 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 CN (art. 5°) y debe contener los derechos, principios y garantías establecidos en la misma, que el gobierno central puede intervenir a las provincias[3] y que 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 enumera: 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.

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).

Un elemento novedoso incorporado en la Constitución de 1994 es 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).

3. 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 un instituto homologable a la intervención federal.

3.2. Las Constituciones provinciales

Las Constituciones provinciales se caracterizan por su similitud con la CN, a la que deben subordinarse, y todas cumplen los preceptos de 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.

Casi todas 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 extrapoderes 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 última reforma.[4] Así, las Constituciones reformadas durante los 60 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 80 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 90 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 San Luis y Formosa.

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

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

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 sus derechos inalienables que, por razones jurídicas, geográficas e históricas le corresponden sobre las aguas del río Bermejo".

Son llamativas las inclusiones de algunas curiosidades: Misiones inserta en el texto constitucional, a modo de antecedente histórico, el "Reglamento Provisional" dictado por el general Manuel Belgrano el 30 de diciembre de 1810; y 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".

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. Tales asimetrías tienen su origen en los llamados "procesos de organización nacional" ocurridos en la última etapa del siglo XIX. En ese momento, y a favor de circunstancias favorables, el emprendimiento agro exportador 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 per cápita (o producto bruto geográfico, PBG);[5] la razón entre las jurisdicciones donde este indicador adquiere el mayor y menor registro son notoriamente superiores en nuestro país que en el resto de los países federales de

5. Es claro que el PBG per cápita sólo 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, es indudable que este registro es un termómetro eficaz para detectar, al menos, la relevancia de esta situación. En Cao (2003: 96 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.

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

Figura 1
Razón entre las jurisdicciones con mayor y menor población y producto per cápita (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 (2)	Maranhão	Brasilia (DF)	8,9	Roraima	São Paulo	114,0
México (3)	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	Wyoming	California	68,6
Canadá (6)	Prince E. Island	Alberta	1,8	Prince E. Island	Ontario	84,6

Fuentes: (1) Censo 2001 y Provinto 2005. (2) Censo 2000 e IBGE, Coordinación de Cuenas Nacionales. (3) Censo 2000 y Sistemas de Cuentas Nacionales de México. (4) Censo 2001. No se consideraron territorios. (5) Censo 2000 y Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce. (6) Censo 2001 y Statistics Canada. No se incluyen territorios.

Existe una importante cantidad de trabajos que han conceptualizado el tema; éstos, con pocas diferencias entre sí, agrupan a las veintitrés provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en tres grandes áreas (figura 2):

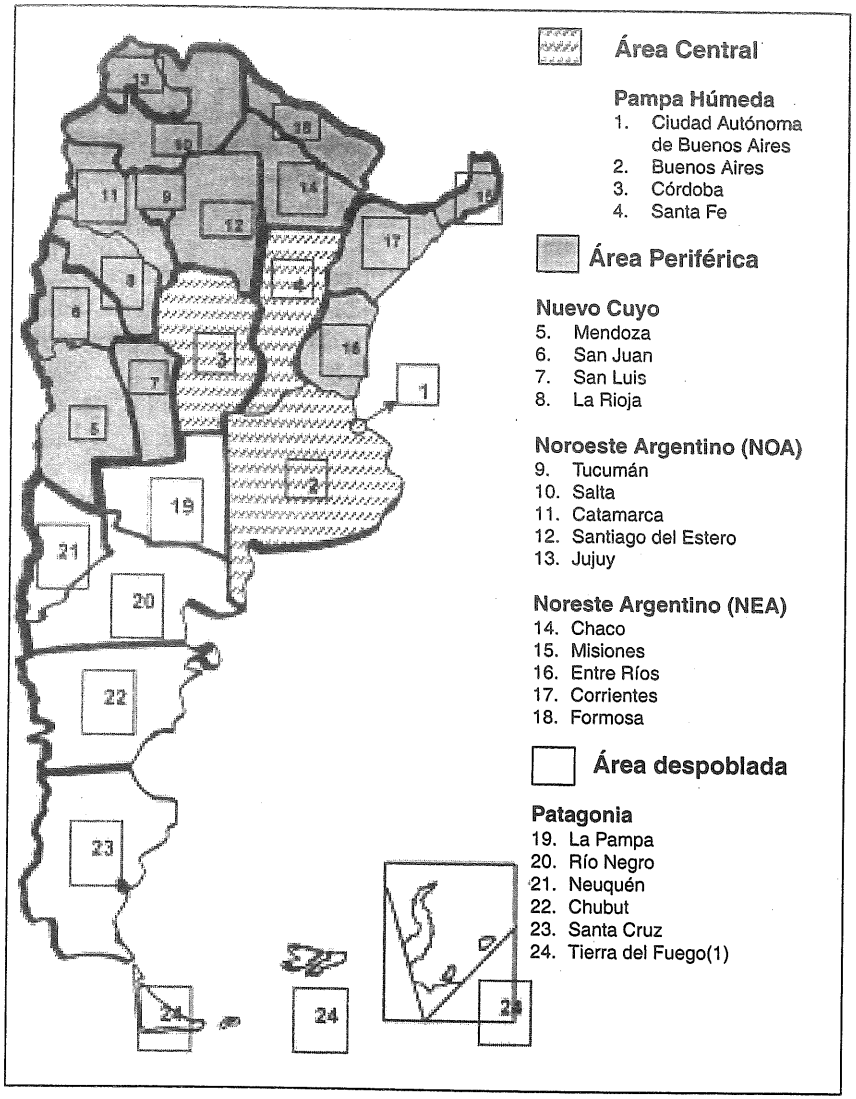
- *Provincias del Área Central:* Posicionadas sobre el centro-este del país (provincias pampeanas), se caracterizan por su abrumador peso relativo en términos de producto y población, y por ser el área en donde las relaciones sociales modernas encuentran su mayor nivel de expansión.
- *Provincias del 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.
- *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 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, Vaca y Rubins, 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. Adicionalmente, 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.

5. El Poder Ejecutivo provincial

El Poder Ejecutivo de cada provincia está a cargo de un órgano unipersonal de elección popular directa, denominado "gobernador". En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en tanto, se denomina jefe de Gobierno. 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. Mientras ejercen el cargo, los gobernadores no pueden ser en-

Figura 2
Áreas y regiones de la República Argentina



(1) El nombre completo es provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Esta jurisdicción accedió al status de provincia en 1991.
Fuente: Elaboración propia

juiciados. Si cometieran un delito federal, para ser juzgados previamente deben ser 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, quien tiene a su cargo dos responsabilidades básicas: reemplazar al gobernador temporalmente en caso de viaje o enfermedad y definitivamente en caso de renuncia, muerte, incapacidad, juicio político o destitución, y presidir la legislatura provincial.[6] Adicionalmente, 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.

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 en la cúspide de la administración pública provincial.

6. Las estructuras de las administraciones públicas provinciales

6.1. La estructura organizacional tipo

Los sectores públicos provinciales presentan estructuras organizacionales similares, las que remiten a una organización funcional con objetivos básicos característicos de las administraciones públicas; en ellas pueden identificarse básicamente las siguientes áreas: a) gestión de las 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) dirección política. 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, durante los 80 el área de

6. En los casos en que el Poder Legislativo es bicameral, el vicegobernador preside una de las cámaras.

obras públicas tenía rango ministerial, siendo una de las estructuras más importantes, pero en los 90, en pleno auge del ajuste estructural, desaparecieron casi todos los ministerios de obras públicas, que pasaron a ser secretarías del Ministerio de Economía, como ocurría en la Administración Pública Nacional; con la caída de la convertibilidad, y la mayor disponibilidad de fondos para esta función, otra vez la mayoría de las provincias definió estructuras ministeriales dedicadas al tema. 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. Pero 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 a 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 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; valen como ejemplos que Córdoba tiene una secretaria 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 sólo influyen sobre la estructura 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 detalle organizacional.

También suele ocurrir que 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 90, las de derechos humanos a partir de 2003, y la creación-disolución de las secretarías de seguridad; esto último, además, generó sucesivos cambios en la dependencia jerárquica de la policía provincial –entre el ministerio de gobierno provincial y la secretaría de seguridad– replicándose lo sucedido en la Nación.

6.2. Breve descripción de las principales unidades de la Administración Pública Provincial

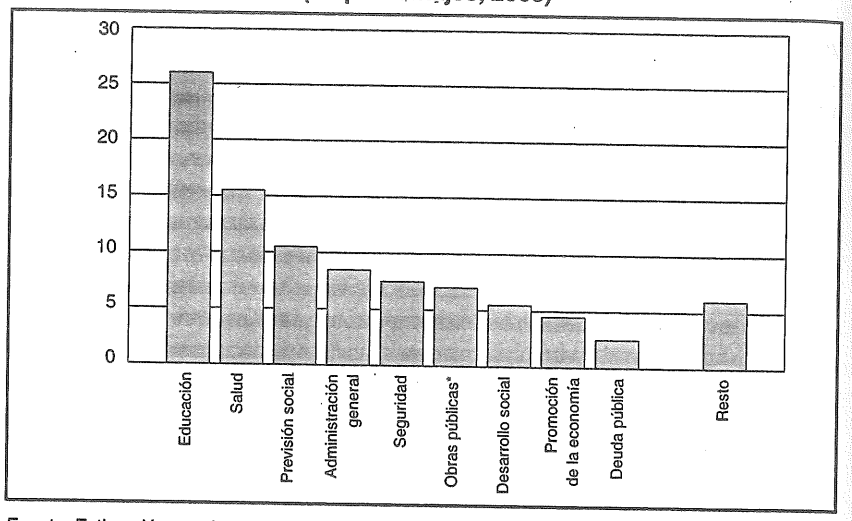
Las distintas unidades de la Administración Pública Provincial presentan características peculiares. Siguiendo los cuatro tipos destacados se describirán, muy brevemente, las características principales de algunos casos seleccionados.

6.2.1. Los grandes sistemas: educación, salud, seguridad y desarrollo social

La asunción de las funciones de salud, educación, seguridad y desarrollo social requieren de unidades organizativas de gran complejidad, implantadas 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 (figura 3). Puede decirse que en el análisis global de los tres niveles de gobierno, la gestión de estos cuatro sistemas comprende, en términos organizacionales, el núcleo duro de la administración pública de la Argentina.

Entre las provincias se observan algunas diferencias, muchas de las cuales se originan en una forma diferente de contabilizar partidas. Por ejemplo, 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 algunas jurisdicciones, en tanto en otras es asignado al rubro "administración gubernamental". 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

Figura 3
Presupuesto por finalidades escogidas
Consolidado veinticuatro jurisdicciones
(en porcentajes, 2005)



Fuente: Estimación propia sobre la base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias
* Incluye las funciones de Transporte (Vialidad), Vivienda y Agua Potable y Alcantarillado.

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.

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

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,[7] que suele agrupar, además de las tareas propias del sistema educativo, las funciones

7. 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.

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 (o EGB1, EGB2, EGB3 y Polimodal, en las provincias que han puesto en funcionamiento la Ley Federal de Educación de 1993), 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 casi dos décadas el sistema educativo está siendo sometido a profundos cambios. El proceso se inició hacia principios de los 90 con la transferencia masiva de establecimientos que hasta ese momento habían estado bajo la órbita nacional y la aplicación de la Ley Federal de Educación.[8] La primera medida implicó un incremento sustantivo de la matrícula y los establecimientos a gestionar por las provincias y la transferencia careció de la preparación, planificación y financiamiento necesarios. Por su parte, la implementación de la Ley Federal de Educación, cuya aprobación y aplicación estuvo signada por una fuerte polémica, 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 ha sido bastante negativo y las actuales autoridades nacionales (período 2003-2007) comenzaron a estructurar un replanteo del sistema educativo que significa la liquidación de casi toda la reforma.

En este sentido, cabe destacar a un conjunto de decisiones políticas: a) la nueva ley 26.058 de Educación Técnica reflota la enseñanza técnica que había sido casi totalmente desmantelada por la reforma de los 90; b) la promulgación de la ley 26.075 de Financiamiento Educativo garantiza un cierto nivel de recursos para el sector; y c) la nueva ley 26.206 de Educación Nacional, entre otras cosas, vuelve a la vieja división entre escuela primaria y secundaria, extiende la

8. La ley 24.049 de 1991 dispuso la transferencia, pero ésta se hizo efectiva durante 1992 y 1993. En tanto, la Ley Federal de Educación fue sancionada en el año 1993.

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 docente. Ocasionalmente, la protesta docente articula sus reclamos con distintos segmentos de la sociedad civil que pujan por garantizar un cierto nivel de calidad y cantidad de oferta educativa. En suma, un escenario muy complejo donde los objetivos de gestión del sistema muchas veces pierden prioridad frente a otros dirigidos a mantener su gobernabilidad.

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 90 estos estatutos fueron criticados por su rigidez,[9] pero en la actualidad existe cierto consenso en considerarlos un elemento crucial para mantener relativamente bajo el grado de clientelismo en el sector.

Por el contrario, los nombramientos del personal auxiliar son realizados directamente por el ministerio, y es común que ello sea la puerta de entrada al resto de la administración que tiene las vacantes perpetuamente congeladas. Reiteradamente se ha denunciado que el nombramiento de los auxiliares, aun en las provincias más avanzadas, está notoriamente cooptado 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 hacer un seguimiento *in situ*. Esta red tiene un desempeño muy disímil entre jurisdicciones, a lo que se suma 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:

- Planificación estratégica de todo el subsistema: contenidos curriculares, estrategias de formación docente, diseño y coordinación de programas.
- Gestión de políticas de apoyo educativo, muchas de ellas cogestionados 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.
- Apoyo administrativo: gestión de legajos de personal, presupuesto, asuntos jurídicos, contabilidad, tesorería.
- 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.

Muchas veces la labilidad de la estructura formal hace que algunas de estas oficinas (como la de administración o la coordinación de algún programa) terminen funcionando como las disciplinadoras y encargadas de sostener la gestión cotidiana de todo el sistema.

El sistema de salud. En el sistema público de salud se repiten varios de los elementos citados en el análisis del ámbito educativo: 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 del sector merece destacarse el alto grado de profesionalización de sus trabajadores quienes, por la naturaleza de sus funciones, poseen fuerte autonomía en la toma de decisiones en su lugar de 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.

La tarea central del sistema de salud es la administración de la red de efectores públicos, estructurada sobre un modelo de atención "hospitalcéntrico", sustentado por otros efectores de salud de diferente complejidad. Para su administración, las provincias generalmente optan por un sistema de gestión desconcentrado territorialmente en diferentes zonas sanitarias: unas diez en las provincias las más pobladas, y alrededor de cinco en las menos extensas o de menor cantidad de población.

9. 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, casi siempre consideradas excesivas.

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. Coadyuva a esta situación la ubicación en esta zona del hospital provincial de máxima complejidad, centro de referencia y de derivación final de la provincia[10] 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 y profesionales paramédicos y administrativos, enfermería, auxiliares, camilleros, choferes, mucamas, 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.[11] 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 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,

10. 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.

11. 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 transplantes. Se ha invertido este orden para una mayor claridad expositiva.

una amplia red de cientos de efectores por cada provincia ubicados 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 sólo 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, gestión 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 tienen las 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 salud ostentan el poder de policía 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. Por último, una tarea neurálgica es la gestión de la obra social provincial, en algunos casos articulada al sistema estatal de salud, organizándose así un seguro provincial de salud.

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 70. En particular, se destaca la notable reducción de las obras públicas que se realizan por administración, que pasan a hacer el grueso de trabajo a través de contrataciones de

empresas privadas, recayendo sobre el Estado, prioritariamente, las tareas de contratación y control. Esto se ve reflejado en la notoria reducción de personal en las unidades que asumían estas tareas; si bien esto sucede en varias áreas como vivienda y 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 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.

Otros sistemas. El sistema de seguridad –que involucra fundamentalmente a la policía y al servicio penitenciario– generalmente se encuentra dentro de la órbita del Ministerio de Gobierno. La organización de la policía provincial se destaca por tener, igual que salud y educación, presencia en todo el territorio provincial a partir de una red de comisarías de las que, a su vez, dependen seccionales. En los primeros años posteriores a la recuperación democrática de 1983, 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 90, cuando diferentes acontecimientos relacionados con violaciones a los derechos humanos, a la incapacidad para frenar el incremento de los índices de criminalidad y a 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.

Por último, cabe citar la organización de la asistencia social, de perfiles mucho menos definidos que los anteriores. Carece de una columna vertebral como lo son la red de 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 ésta. El sistema de asistencia social también se diferencia por un menor nivel de formalización de la carrera de sus agentes, 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.

6.2.2. La gestión las finanzas públicas

El área de Hacienda es la que 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 el área hacendaria sólo tiene la responsabilidad contable en la asignación de los recursos; pero en los hechos, salvo para la nómina salarial, todos los libramientos de pago suelen ser parte de una compleja y rutinaria negociación.

Sobre todo en las etapas de restricción de recursos, Hacienda funciona como disciplinador fiscal del conjunto de la administración, negando 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 bastante perverso, donde buena parte de la energía política y de gestión de cada área –que por cierto no sobra– no se concentra en las tareas sustantivas sino que se aplica al despliegue de complejas gestiones necesarias para obtener recursos.

6.2.3. Las áreas que fomentan el desarrollo económico

Históricamente, las tareas de fomento y regulación económica estaban en manos de organismos nacionales, como la Dirección Nacional del Azúcar, la Comisión Reguladora de la Yerba Mate o el Instituto Nacional de Vitivinicultura. Si bien a partir de mediados del siglo XX la acción de estas organizaciones se complementó con la de los nacientes bancos provinciales, hasta principios de los 90 las provincias contaban con pocas herramientas para la promoción económica.

Los procesos de descentralización y creciente poder de las provincias no cambiaron mucho el panorama, debido a que el empoderamiento provincial fue paralelo a la difusión de una visión que postulaba la autorregulación del proceso económico, considerando al mercado como el 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, subsidio de tasas, avales para el acceso a crédito, entre otras.

Otra actividad en relación con el fomento se desarrolla a partir de unidades de comercio exterior, que facilitan el acceso de pequeños y medianos productores a mercados externos. Por último, también se destacan las tareas de regulación, recopilación de información y control de ciertas variables ecológicas, hídricas, biológicas, etcétera.

Hay bastante consenso en considerar que, a pesar de la reactivación de los últimos años, las funciones de fomento y promoción económica de las provincias están siendo subutilizadas con respecto a su potencialidad.

6.2.4. Las áreas que operan sobre la esfera política

Los actores clave para la operación de la coyuntura político partidaria son el Ministerio de Gobierno, el vicegobernador y el secretario general de la Gobernación quien, adicionalmente, tiende a funcionar como mano derecha del gobernador en el gabinete.

En general estas áreas no son de grandes dimensiones ni tienen mayor complejidad organizacional; se trata de estructuras ágiles que sostienen la actuación política del gobierno: prensa, ceremonial, logística para el movimiento del gobernador, equipos de asesoría, relación con el Parlamento provincial, etcétera.

7. El presupuesto provincial

7.1. Los ingresos

La estructura tributaria de la Argentina tiene el formato de lo que se conoce como "sistema mixto", debido a que coexisten las facultades recaudatorias de las provincias y las del gobierno federal. Este último gestiona la recaudación de bases tributarias compartidas que luego se distribuye entre todas las jurisdicciones por sistemas de coparticipación. La Comisión Federal de Impuestos, donde participan delegados de la Nación y las provincias, se constituye en el referente del sistema mixto.

Lo dicho implica que las provincias tienen tres fuentes de ingresos: la generada por la recaudación de impuestos provinciales (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 la figura 4 se presentan los guarismos absolutos y relativos de las tres fuentes de ingresos.

Figura 4
Ingresos provinciales por fuente de ingresos
Consolidado veinticuatro jurisdicciones (2005)

Concepto	Consolidado 24 jurisdicciones	
	miles de $	%
Recursos propios	29.991.311	42,0
Recursos coparticipados	28.145.843	39,4
Transferencias nacionales	13.228.133	18,5
Total	71.365.287	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias.

En comparación con otros países federales del tercer mundo, es un esquema relativamente ordenado, en donde las superposiciones y disputas por bases tributarias son menores. Desde una perspectiva igualmente comparativa, es de destacar que la división del trabajo entre Nación y provincias en el área tributaria deja escasas potestades en manos las últimas, lo que termina generando un bajo nivel de correspondencia fiscal, definida ésta 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": la creencia de que parte del costo de los servicios públicos locales será financiado por no residentes en la comunidad. De esta forma, la autoridad encargada de las erogaciones no asume el costo político del financiamiento, teniendo incentivos adicionales para expandir el gasto más allá del objetivo a lograr. Otros estudios, 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 la escala de las provincias.

7.1.1. Ingresos de origen provincial

De la síntesis presupuestaria del ejercicio 2005 se desprenden tres principales fuentes de ingresos para las provincias: tributarios (72,6%

del total de ingresos), otros ingresos (23,2%) y disminución de la inversión financiera, que comprende el endeudamiento o utilización de excedentes producidos en otros ejercicios y representa el 4,1% del total[12] (figura 5).

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, se piramida.
- Sellos: grava el registro de los contratos y otros actos legales.
- Inmobiliario: grava el valor fiscal de las propiedades.
- Automotor: imposición al patentamiento de los vehículos.[13]

Figura 5
Impuestos provinciales (por tipo de impuesto), otros ingresos y disminución de la inversión financiera (2005)

Concepto	Consolidado 24 Jurisdicciones ingresos propios			
	Miles de $	% sobre total impuestos	Miles de $	% sobre total ing. propios
Ingresos brutos	14.368.238	66,0		
Inmobiliario	2.525.895	11,6		
Sellos	1.704.597	7,8		
Automotor	1.157.407	5,3		
Otros impuestos	2.029.128	9,3		
Total impuestos provinciales	21.785.265	100,0	21.785.265	72,6
Otros ingresos			6.961.428	23,2
Disminución inversión financiera			1.244.617	4,1
Total ingresos propios			29.991.310	100,0

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias.

De esta corta lista de impuestos, dos son considerados perniciosos para la actividad económica. Ingresos brutos es visto como un tributo negativo para la economía porque 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 compraventa intermedias. El otro tributo perjudicial para la actividad económica es el impuesto a los sellos, que grava el registro de los contratos y otros actos legales, castigando a aquellas actividades que requieren mayores actos jurídicos y premiando a las que no están sujetas a derecho.

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

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

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

Los promedios que surgen del consolidado provincial no permiten observar las grandes diferencias entre provincias. Así, por ejemplo, en el área central, los ingresos por tributos provinciales representan casi el 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%.

El concepto "otros ingresos", que representa casi un cuarto del total de los ingresos de origen provincial, está conformado por la venta de bienes y servicios, tasas, regalías y todo otro ingreso del Estado con excepción de los originados en tributos y en disminución de la inversión financiera. El comportamiento de este rubro tiene una alta dispersión entre provincias, registrándose casos donde estos recursos tienen una importancia marginal y casos donde se constituyen en la principal fuente de ingresos. Esto último ocurre en las jurisdicciones que tienen ingresos por regalías hidrocarburíferas: del total de "otros ingresos" más del 60% corresponde a este rubro.

7.1.2. Ingresos coparticipados

Definida por la CN, la coparticipación federal de Impuestos surge de una resignación de potestades tributarias que efectúan las provincias, cediendo a la Nación la facultad de recaudar determinados tributos –que se especifican taxativamente en la ley de coparticipación– a cambio de parte de lo cobrado. Esto es lo que hace complejo resolver el tema: se trata de fondos conjuntos que son recaudados directamente por la Nación.

El actual sistema está regido por la ley 23.548, concebida originalmente como un régimen transitorio con un período de vigencia de dos años; su prórroga automática, combinada con las dificultades para dictar un régimen sustitutivo, derivaron en que aún siga siendo la

base del sistema vigente. Los recursos a coparticipar están compuestos por todos los impuestos nacionales, con excepción de los relacionados con el sector externo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 4° de la CN, los que se encuentren previstos en otros regímenes, y los que tengan una afectación específica a propósitos o destinos determinados. Según el texto de la ley, los fondos así obtenidos se distribuyen en 44,34% para la Nación, 54,66% para el conjunto de las provincias y 1% para un fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias. Este fondo se destina a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales. La distribución secundaria está expresada taxativamente en porcentajes que son el producto de las transferencias históricas, con alguna variación en más o menos resultante de la capacidad de negociación política que ostentó cada provincia al momento de aprobación de la ley.

Los recursos por coparticipación federal no se incluyen en el presupuesto nacional, pues el pasaje por las arcas nacionales es sólo transitorio. Se incorporan directamente a los tesoros provinciales, sin afectación de ningún tipo, en tanto la porción de la Nación ingresa al Tesoro Nacional, también sin afectación. Pero no sólo la coparticipación tiene este carácter; existen otras partidas que tienen el mismo mecanismo de gestión presupuestaria. Se trata de los fondos asignados a la descentralización de servicios tales como servicios educativos, comedores, hospitales, y hogares de minoridad. Sobre más de 28.000 millones de pesos de recursos de la coparticipación (figura 4), 95% corresponde a la coparticipación federal de impuestos y el resto, alrededor de 1.300 millones de pesos, a los fondos por transferencias de servicios.

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, *de facto* o *de jure*, entran en disputa todos los puntos de contacto financiero entre ambas jurisdicciones: el gasto nacional en provincias, las regalías hidrocarburíferas, 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 éste, a su vez, tiene tal envergadura que termina intoxicando muchas dimensiones de las relaciones entre los tres niveles de gobierno.

7.1.3. Transferencias nacionales

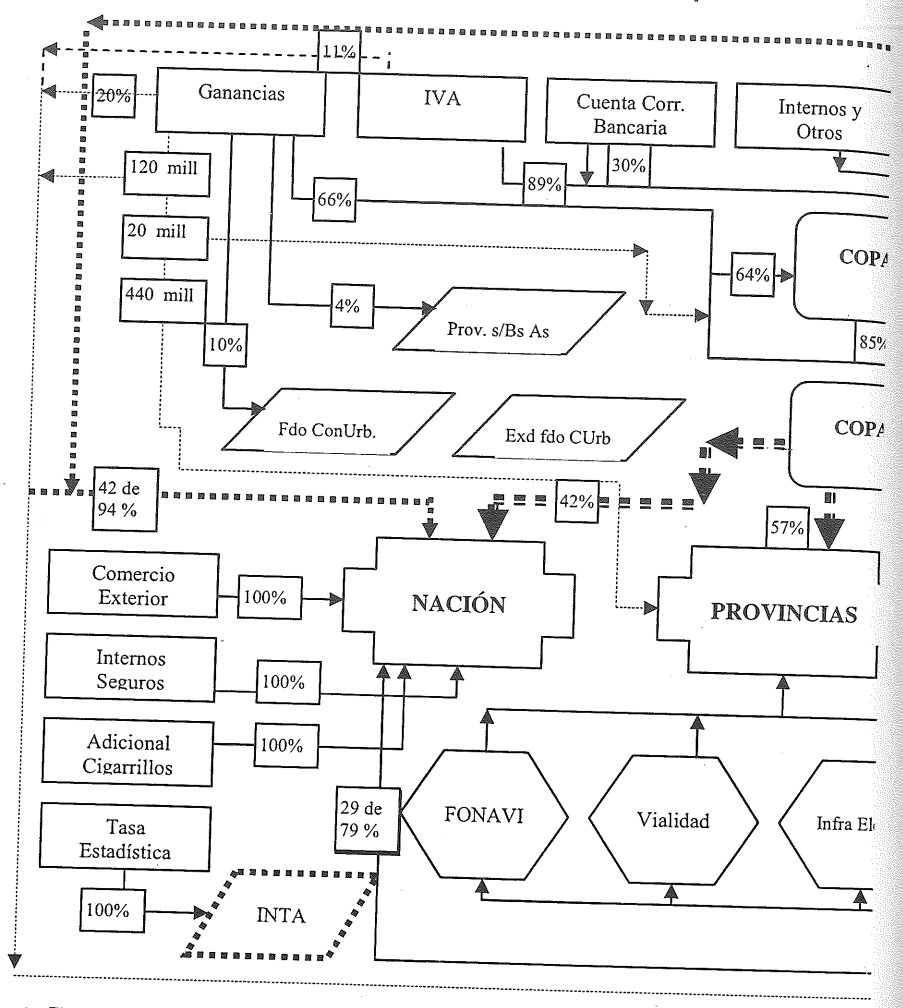
El presupuesto nacional detalla una serie variada de transferencias que ejecutan directamente las provincias, pese a figurar en el presupuesto nacional como gasto propio. En total suman más de 13.000 millones de pesos (figura 4) y pueden originarse en fondos afectados por la legislación, o en acuerdos entre la Nación y los gobiernos subnacionales para la ejecución de determinadas políticas públicas.

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 éstas, se encuentran el Fondo de Infraestructura Básica Social, el Fondo del Conurbano Bonaerense, Excedentes del Fondo del Conurbano, Impuesto a las Ganancias-ley 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.

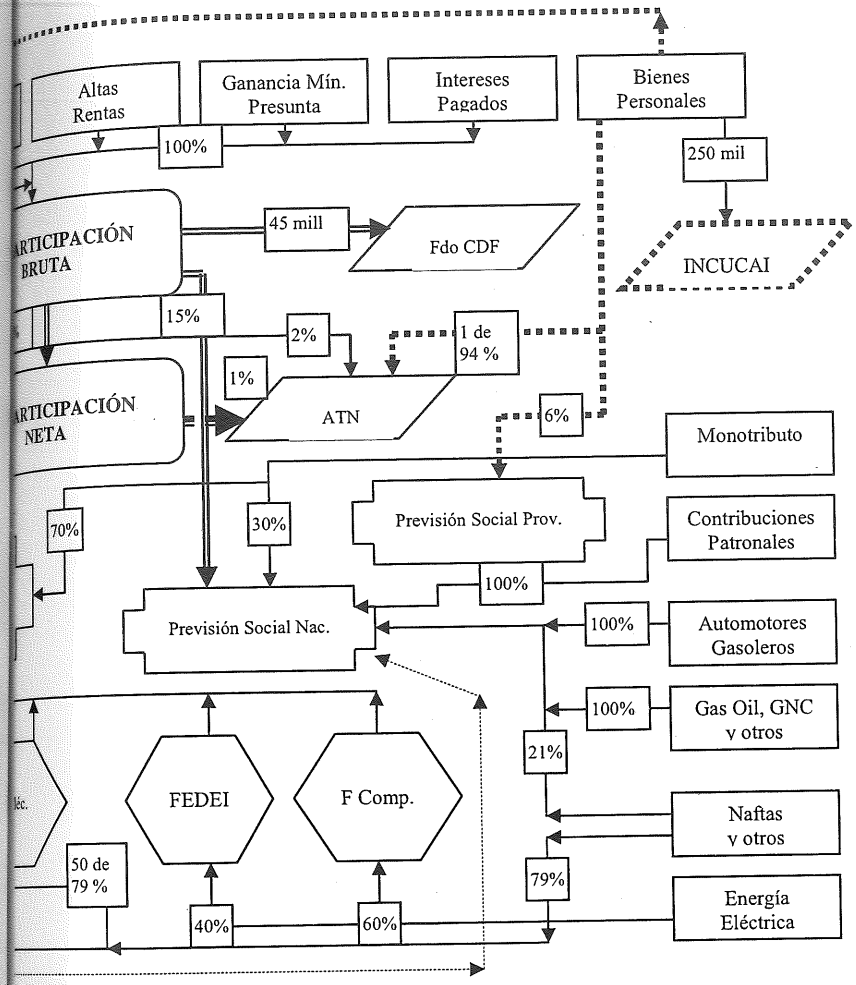
Estas transferencias forman parte de los complicadísimos esquemas de distribución de recursos y en la práctica constituyen una *addenda* al esquema de coparticipación aprobado por la ley 23.548. Su representación gráfica constituye lo que se conoce como "laberinto de la coparticipación", que se constituye en la prueba más contundente de la caducidad del sistema.

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 ésta ejecuta el gasto. A modo de ejemplo, cabe citar las transferencias para comedores escolares del Ministerio de Desarrollo Social, para infraestructura escolar del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 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

Figura 6
Análisis de la formación de la masa coparticipable



Fuente: Elaboración propia sobre esquema realizado por la Comisión Federal de Impuestos.



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, a su vez 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 mediante la presentación de facturas de compras de bienes, por lo que el gasto se imputa a la cuenta Bbienes y servicios no personales".[14]

Este último ítem, además de tener "escondido" parte del gasto en personal, es un rubro muy heterogéneo: comprende desde el gasto de funcionamiento y pago de servicios (alquileres, electricidad, gas y teléfono) hasta los inherentes a las funciones específicas que cumplen las distintas áreas de la administración pública, como insumos de oficina para toda la administración, alimentos para el área de desarrollo social, material didáctico para educación, por citar sólo algunos ejemplos. El gasto de mayor significación de este ítem es el que exige la red sanitaria estatal, especialmente medicamentos e insumos hospitalarios.

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

En lo que hace al gasto de capital, hay que resaltar su bajo peso proporcional, tomando en cuenta que las provincias han quedado a cargo de importantes renglones de la infraestructura pública. No obstante, a partir de 2003 se observa una importante recuperación, a partir de una coyuntura fiscal menos crítica (figura 7).

14. Por ejemplo, en la provincia de San Juan se detectó que se imputaba a la partida "plan de obras públicas" asignada a la cuenta "gasto de capital", el sueldo de personal que formalmente figuraba trabajando en la Dirección de Arquitectura, pero que en realidad ocupaba puestos administrativos en diferentes lugares del estado sanjuanino.

Figura 7
Ejecución presupuestaria por clasificación económica y objeto del gasto (2005)

Concepto	Consolidado 24 jurisdicciones total gastos			
	Miles de $	% sobre gastos corrientes	Miles de $	% sobre total gastos
Personal	30.632.668	52,9		
Transferencias	17.630.546	30,4		
Bienes y servicios no personales	7.725.444	13,3		
Otros gastos corrientes	1.932.821	3,3		
Total gastos corrientes	57.921.479	100,0	57.921.479	83,2
Gastos de capital			11.684.685	16,8
Total gastos			69.606.164	100,0

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias.

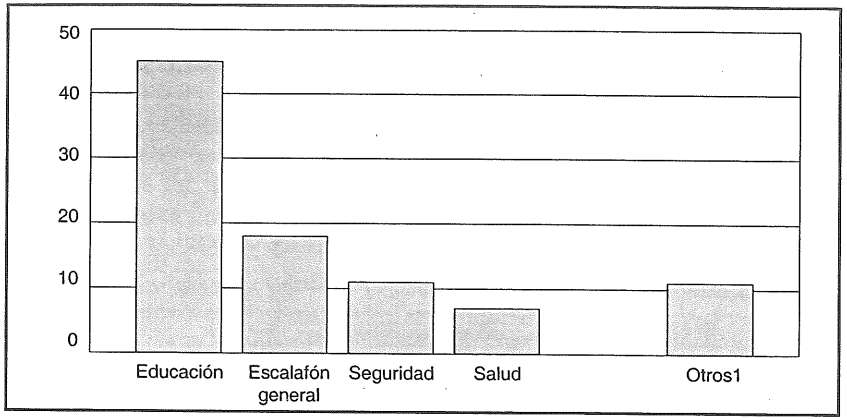
8. El personal de la Administración Pública

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 subregistración del orden del 20% del total de la planta. Hecha esta salvedad, puede estimarse que las administraciones públicas provinciales cuentan aproximadamente con casi 1,45 millones de empleados, con lo que se constituyen, en conjunto, en 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. En la figura 8 se presentan los datos absolutos y relativos para cada uno de ellos.

En cuanto a la gestión del empleo público, cabe destacar:

- Ingreso: en términos generales, el ingreso de 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.
- Falta de capacitación: las debilidades en el reclutamiento se profundizan por la inexistencia de políticas de capacitación, la que es mínima en el caso del escalafón general, escasa en las posiciones no profesionales del escalafón de salud y dispar en el de educación.

Figura 8
Personal de las administraciones públicas provinciales por escalafón
Consolidado de veinticuatro jurisdicciones (en porcentajes, 2005)



(1) Comprende, entre otros, escalafón vial, justicia, legislativo, autoridades superiores, etcétera.
Fuente: Estimación propia sobre datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias

- Carrera administrativa: es nula en el escalafón general, acotada en salud y con mayor vigencia en educación y seguridad.

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 que comprometa.

Históricamente, hasta mediados de los años 90 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,[15] las provincias tomaron profusamente créditos con la banca privada, con el sólo requisito de un previo permiso de la jurisdicción nacional[16] el que 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.[17]

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 1,40 peso, más un ajuste por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER).

15. Este punto se desarrolla más extensamente en el apartado 10 de este mismo capítulo.

16. 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.

17. El Canje de Deuda Provincial fue establecido mediante el decreto 1.579/02, y el PFO, a través del decreto 2.263 del mismo año.

Como resultado del proceso descripto, entre diciembre de 2001 y diciembre de 2004 la deuda provincial descendió de casi 30.000 millones de dólares a poco más de 25.000 millones. Asimismo, cambió su estructura, debido a que mientras que en el 2001 el acreedor principal era el sector privado (71% entre títulos provinciales y préstamos), en 2004 el 65% pertenecía al Estado Nacional. Entre 2002 y 2003 se adhirieron al canje todas las jurisdicciones, salvo cinco: La Pampa, San Luis, Santa Fe, Santa Cruz y Santiago del Estero.

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 60 y principios de los 70: 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 70) y casi todas ellas también operaban las empresas de distribución urbana de electricidad. En la segunda mitad de los 90, 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 fueron el elemento clave del endeudamiento provincial haciendo las veces, además, de agentes financieros de sus respectivos estados. De igual forma, estas instituciones 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 70, y las sucesivas explosiones de 1981, 1985, 1989-90 y 1994-5, la BOP fue sobreutilizada como herramienta de auxilio financiero y quedó varias veces al borde de su desaparición. Adicionalmente, fue reiteradamente denunciada como fuente de situaciones poco claras, con algunos indicadores escandalosos: los créditos irregulares de se concentraban en un 42% en los principales clientes, cuando esta cifra bajaba a 3% en

bancos privados. La proporción de créditos en gestión judicial alcanzaba el 57% en el Banco de Santiago del Estero y el 27% en Formosa, cuando ningún banco fuera de la BOP llegaba a 1%.[18] En varios momentos de los 90, 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 en la crisis conocida como "efecto tequila", durante 1994 y 1995, el Poder Ejecutivo Nacional constituyera el FFDP, que se utilizó principalmente para sanear las carteras de la BOP y permitir su privatización. En total dieciocho bancos provinciales fueron privatizados.

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, no se verifica una nueva oleada de creación de empresas provinciales. Ha habido, eso si, algunas reestatizaciones, producto de la conflictiva retirada de prestadoras de servicios públicos ante la imposibilidad de renegociar contratos en la posdevaluación.

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. Existen parlamentos provinciales unicamerales y bicamerales; en estos últimos 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. Sin embargo también se observan sistemas mixtos, como el parlamento unicameral de la Provincia de San Juan, que cuenta con diputados proporcionales de acuerdo al porcentaje de votos en toda la provincia, y diputados departamentales, en función de la lista ganadora en el departamento.

18. Gallo y Angaramo (1996: 227) describen una de las operatorias referida al Banco de Catamarca, que llevaba a estos resultados: una empleada doméstica de un conocido dirigente político provincial había accedido a un préstamo por varios cientos de miles de pesos, que no pudo pagar y que, por supuesto, no tenía bienes con que respaldar lo adeudado. Es claro que, del total del préstamo, la titular sólo había recibido una porción ínfima. En Cao y Rubins (1998) se realiza una descripción de las principales características de la BOP.

Igualmente, cada provincia tiene diferente cantidad de legisladores, procesos de aprobación de leyes, periodos ordinarios de trabajo, reglamentos, facultades, etc. Por ejemplo, la provincia de Río Negro –que opta por el 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".[19]

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 periodo de cuatro años.

Por lo general el vicegobernador provincial es presidente del Parlamento. En el caso de sistemas bicamerales, suele serlo de la de Senadores.

De los tres poderes, el Legislativo es el de menor presupuesto. Si bien varía mucho de provincia a provincia, suelen insumir entre 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 administración pública provincial, 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 forma, se observa, en casi todas las provincias, una iniciativa legislativa bastante escasa de los legisladores, cumpliéndose más las funciones de control de los proyectos girados por el Poder Ejecutivo provincial.

19. Según lo disponen los artículos 141 y 142 de la Constitución Provincial.

12. El Poder Judicial provincial

La organización federal del Estado implica la existencia de dos grandes jurisdicciones: la federal y las provinciales. El sometimiento de un conflicto judicial en cada una de estas jurisdicciones está fijado por normas que siguen el principio de subsidiariedad, por el que se asigna al ámbito nacional sólo los casos expresamente asignados 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 consecuencia de esta prescripción, los poderes judiciales de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encargan de alrededor de 80% de las causas que se tramitan en el país (más de 3,1 millones sobre un total de casi 4 millones en 2004).

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. Adicionalmente, muchas provincias han agregado a este esquema la figura del Consejo de la Magistratura.

El peso presupuestario de los poderes judiciales es del orden de 3 a 5% del total 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.

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 fiscal –destinado a la investigación y persecución de conductas delictivas– y las inscritas dentro del Ministerio de la Defensa de 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 tradicional[20] de nombrar –y en algunos casos remover– magistrados. No obstante, en 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 de provincia a 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 jurisdicción, agrupándose o desagregándose: así suelen existir estructuras de justicia electoral, contencioso administrativo, jueces de paz, etcétera.

Debe remarcarse 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.

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

13. Bibliografía comentada

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 de su producción al análisis de las características constitucionales de la organización federal argentina.

Los datos de presupuesto y personal fueron tomados de las bases de datos *ProvInfo* (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 Horacio 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 el tema.

Un libro clásico para el análisis de la forma federal de gobierno y de las características de los estados subnacionales en este tipo de países es el de D. Eleazar (1987). El número 4 de la revista *Contribuciones* de 1993 (de la filial argentina de la Fundación Konrad Adenauer) y el número 229 de 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 los diferentes países federales del mundo.

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 Marcelo Carmagni (1993).

Sobre los procesos de descentralización existe abundante bibliografía disponible. Se cita como apologético el capítulo V "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 1973). También es digno de citarse el informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (2002). El análisis de las clasificaciones de provincias que se citan en el capítulo, refiere al estudio de Cao, Rubins y Vaca (2003).

Hasta donde saben los autores, los únicos diagnósticos organizacionales que abarcaron a casi todas las provincias argentinas consi-

derando las administraciones públicas provinciales como un todo, fue realizado en el marco del Programa de Transformación del Sector Público Provincial de la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, Ministerio del Interior. Sobre la base de estos trabajos se hizo una síntesis en Cao (2003) y, con mayor énfasis en las experiencias profesionales propias, en Cao y Pírez (2002). Luego, se recurrió al análisis de jurisdicciones específicas, como por ejemplo, el trabajo de Muro *et al.* (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 utilizaron principalmente los referidos a los subsistemas de salud, educación, federalismo fiscal y endeudamiento provincial.

Además de los trabajos ya citados de la 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 el 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 empresas provinciales puede seguirse tanto por medio de la serie "Situación de provincias" de la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior como a través de la revista *Escenarios del Consejo Federal de Inversiones*.

Por último, en la descripción del Poder Judicial de cada provincia, se utilizó el trabajo de Garavano y Ricci (2006).

CAPÍTULO 4

Los municipios

1. ¿Qué son los municipios?

La caracterización del municipio argentino ha implicado décadas de debate a pesar de lo cual aún no hay acuerdo ni claridad sobre el tema. Esta confrontación se remonta a Juan Bautista Alberdi y Domingo Faustino 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 CN no define qué es el municipio sino que se limita a obligar a las provincias a establecer el "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 todas las entidades identificadas con el nivel de gobierno local lo que comprende distintas categorías de municipios así como también a otras instituciones sin status municipal, dependientes o independientes del municipio; d) en ese orden, la definición o caracterización del municipio que realizan las constituciones provinciales en general se refiere específicamente al municipio, y en menor medida a las otras instancias de gobierno local que carecen de ese status, y 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: Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Neuquén, San Juan y Santa Cruz describen al municipio como "centro poblado" que supera determinada cantidad de población, que estas constituciones fijan en un rango de quinientos a tres mil habitantes; Formosa, en tanto, apela a la variante de la densidad.
- 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 sólo 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 hace una definición más conceptual.[1]
- Criterios mixtos que combinan criterios cuantitativos y cualitativos: es la fórmula más utilizada y a la que recurren Catamarca, Chubut, Córdoba, La Pampa, Río Negro, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.
- Sin definición: la constitución de Misiones habla del municipio pero no realiza ninguna caracterización.

Buena parte de las caracterizaciones cualitativas o mixtas hacen referencia al municipio como entidad o "comunidad natural" (San Luis, Córdoba, Río Negro, Salta, Santiago del Estero y Tierra el Fuego), y a "las relaciones de vecindad" o "la convivencia". 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". 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, tanto en los momentos fundacionales como en épocas recientes, se han creado municipios antes de que existieran vecinos que los habitaran. 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. Estos debates adquieren relevancia cuando se abordan las problemáticas de las metrópolis, de las comarcas u otros encadenamientos urbanos, de la cooperación intermunicipal y la regionalización.

1. La Constitución de San Luis define al municipio como "comunidad natural con vida propia e intereses específicos, con necesarias relaciones de vecindad. Como consecuencia de ello es una institución político-administrativa territorial, que sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los fines de un gobierno propio, se organiza independientemente dentro del Estado, para el ejercicio de sus funciones".

El derecho también ha contribuido a la confusión sobre la naturaleza del municipio, en parte por la mezcla de un derecho constitucional de fuente norteamericana y un derecho administrativo de fuente francesa, y por las notables variaciones de la jurisprudencia, en marchas y contramarchas sobre el tema. La política tampoco ha estado ajena a la desorientación: la lucha por los liderazgos o el dominio de los recursos impulsó la adopción de los argumentos más funcionales para el logro de objetivos determinados a priori, aunque ello significara sostener andamiajes teóricos contrapuestos.

A esta confusión cabe agregar la dispar evolución de los autores: algunos se han quedado en la discusión prevaleciente en el siglo XX, otros revisan sus propias afirmaciones del pasado y unos pocos avanzan en la interpretación de los nuevos escenarios, tales como la necesidad de aprovechar las ventajas de la cooperación y la actuación en red para superar las debilidades endémicas del municipio.

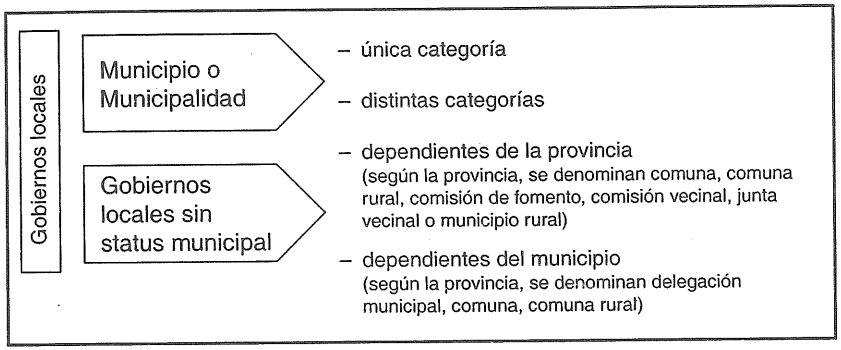
En este contexto, la definición que aporta Eduardo Passalacqua (1992) puede ayudar a ordenar el debate ya que marca la tendencia en la Argentina: "El municipio es esencialmente órgano de la democracia local y proveedor de servicios". Sin lugar a duda, estas dos características están presentes en todos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

También integran el "régimen municipal" otras instituciones que no alcanzan el status 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. Sólo considerando la cantidad de niveles de municipios y los tipos de gobiernos sin status municipal, se puede asegurar que cada provincia tiene un régimen municipal único (figura 1).

Si bien los datos son provisionales, se estima que en la República Argentina existen 1.160 municipios y 1.087 gobiernos locales sin status municipal de dependencia provincial. A esto se suman los gobiernos locales creados por municipios, de los que se carece de información respecto de su cantidad, pero se estima que superan ampliamente los trescientos, de modo que se puede especular en un número total de gobiernos locales cercano a los 2.600. Este universo excluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la cual, a pesar de su particu-

lar status jurídico, se asemeja más a las provincias que a los municipios.

Figura 1
Diseño institucional de los gobiernos locales argentinos



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 "provincias" las que, a su vez, abolieron los cabildos[2] y absorbieron sus funciones.

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

2. A esto contribuyó significativamente la ley bonaerense 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 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).

> 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 garante 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, le otorgaron preeminencia a la dimensión administrativa de las funciones municipales 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 siguientes funciones que las constituciones provinciales debían delegar a los municipios:

- Administración de justicia de paz, ó civil y criminal en primera instancia.
- Instalación y mantenimiento de establecimientos de caridad, ubicados dentro del municipio y sin dependencia de los particulares (hospitales para indigentes, casas de crianza para niños desprotegidos, asilos para extranjeros desvalidos).

- Definición del número, la instalación, el sostenimiento y la 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 católicos en acuerdo con las autoridades eclesiásticas; el ornato y la mayor comodidad "pero con moderación y sólo después de haber satisfecho lo necesario para la vida física, intelectual y moral" 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 sólo 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 ampulosamente 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 este lapso, la Corte mantuvo la jurisprudencia de que las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos, postura 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 se sancionó la constitución santafesina de 1921, uno de los

hitos fundamentales de la institución local que contiene el reconocimiento del más alto grado de la autonomía: la posibilidad de sanción de la propia carta orgánica municipal. Por esta reforma fue posible en 1933 la sanción de las primeras cartas orgánicas en Santa Fe y Rosario, 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 reforzamiento de lo local. Anticipándose a la reforma nacional, se modificaron nueve 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 tanto, en 1994 se reformó la CN, que otorgó la autonomía a los municipios. Más allá de este mandato constitucional, la última década estuvo marcada por procesos dispares en la evolución del reconocimiento de la autonomía municipal, delegación de funciones y manejo de recursos, aunque la tendencia predominante fue la de transferencia de 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 suspensión del crédito bancario y de proveedores, debieron abandonar la obra pública y disminuir o posdatar 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, con la implantación del plan nacional Jefas y Jefes de Hogar, se redujo parcialmente la tensión.

3. El marco constitucional

El siglo y medio transcurrido desde la organización nacional ha 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.

3.1. La autonomía municipal

La CN de 1853 ya establecía la obligatoriedad de las provincias de asegurar el régimen municipal. Con posterioridad, la reforma de 1994 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. La Constitución argentina precisa sus distintas dimensiones: el orden institucional supone la facultad de dictarse su propia carta orgánica –la "constitución" local–; el político, de elegir a sus autoridades y regirse por ellas; el administrativo, de gestionar y organizar los servicios, obras y otros intereses locales; y el económico-financiero, de definir, organizar e invertir sus recursos.

El lapso transcurrido desde que la CN pareció definir la polémica, permite afirmar que ello fue más una enunciación de principios y una aspiración de los constituyentes –lo que no es poco– que una prescripción de cumplimiento obligatorio. A pesar de la "amenaza" de la intervención federal en caso de no reconocer la autonomía, la realidad es que cuatro provincias aún no la legislaron. Sin embargo, más allá de este análisis macro sobre el grado de autonomía municipal, la discusión medular se refiere al reparto de competencias y de recursos entre los tres niveles de gobierno. Por ello, el buceo por debajo de la declaración de autonomía municipal permite observar las tensiones en sentidos contrapuestos, de parte de los municipios que avanzan sobre aspectos que no les competen, y 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 ella– y de los medios de prensa. Caben como ejemplos: a) en plena crisis económica se exigía 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 motivó que algunos municipios limitaran la radicación de grandes cadenas de supermercados en base a argumentos económicos o sociales, tema crítico por ser de competencia recurrente, o regularan sus horarios, lo que es materia de 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 las discos 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 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 como la instalación de filtros a páginas pornográficas, y d) presiones para que el municipio tome intervención ante el aumento del embarazo adolescente y la propagación del sida, avanzando sobre los derechos de padres, algunos de los cuales llegaron a la justicia porque sentían vulnerado su derecho a la patria potestad.

En sentido contrario, también pueden aportarse muchos ejemplos relativos al avasallamiento de la autonomía municipal por parte de las provincias. Algunos de los más relevantes del período posterior a la reforma de la CN: a) en 1995, la provincia de Buenos Aires derogó todos los estatutos de personal sancionados por las municipalidades y los reemplazó por uno nuevo 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 éste 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 hacen referencia a las competencias delegadas, las retenidas, o las concurrentes. Pero los límites son cada vez más difusos, por las mareas y las contramareas 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 donde ya no se observa una "torta de tres pisos" con límites definidos entre las competencias de cada nivel de gobierno, sino una "torta marmolada" en la que interactúan –no sin conflicto– los tres niveles.

En 2002, 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 CN –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 éstas 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 éstas 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 estadual; b) existe suficiente fuente constitucional y legal para reconocer las competencias locales, pero siempre que éstas no se opongan ni obstaculicen o resulten claramente incompatibles con las de otros poderes del gobierno. Esto recuerda la popular canción que reza "las penas son de nosotros, las vaquitas son ajenas", debido a que se destaca la potestad concurrente en el contralor –que implica compartir la responsabilidad política ante la falta de control, algo particularmente sensible en la Argentina luego del incidente en República Cromañón– aunque también podría ser en el desempleo, la inseguridad, los sectores excluidos del sistema o la falta de alternativas para los jóvenes, pero se restringe por varias vías el acceso a los recursos.[3] En este marco, existe poco incentivo para que los gobiernos provinciales que aún no han reconocido la autonomía municipal modifiquen el *statu quo*.

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 122 municipios pertenecientes a catorce provincias de las diecinueve que reconocen la autonomía municipal. Los municipios rionegrinos han sido los más prolíficos, con veintisiete cartas, seguido por los cordobeses (diecinueve) y los salteños (catorce). 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 dieciocho 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 cons-

3. La Corte Suprema de Justicia de la Nación en otro fallo de 2002 señaló que "esta Corte tiene dicho que cuando se impugnan actos emanados del gobierno provincial por poner en peligro la existencia misma del municipio, el interesado (el municipio) debe demostrar claramente de qué manera aquéllos contrarían la CN, causándole de ese modo un gravamen, y debe probar, además, que ello ocurre en el caso concreto". Los argumentos planteados por la Municipalidad de La Plata respecto de la posibilidad de desarrollar su propio sistema de eliminación de residuos a un menor costo no resultaron suficientes porque no logró demostrar que la disposición provincial cuestionada comprometía su existencia patrimonial.

tituyentes municipales, quienes dibujan una visión utópica del gobierno local y, por tanto, prescriben competencias que corresponden a los otros niveles de gobierno, o le cargan deberes de imposible cumplimiento. Por ejemplo, la carta orgánica de un municipio cordobés de menos de veinte mil 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 uno salteño de diez mil "*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. Gobiernos locales y heterogeneidad territorial

El alto nivel de heterogeneidad y desigualdad que caracteriza a las provincias argentinas se potencia al momento de analizar 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 al número de gobiernos locales que existen en el país.

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 recorrido por el mapa municipal argentino indicaría la preeminencia de la lógica política de los constituyentes y legisladores provinciales por sobre razones geográficas o demográficas.

El diseño institucional es establecido en el nivel macro por la constitución provincial, que puede ser detallado en esta instancia o autorizar su definición a la legislatura; en este último caso se regula en la ley orgánica de las municipalidades o en leyes específicas. Una circunstancia que se presenta en varias provincias es la persistencia de una ley orgánica sancionada en forma previa a la última reforma constitucional, lo cual genera confusión respecto del diseño vigente y, en algunas circunstancias, franca colisión. Por ejemplo, el principal requisito para la constitución de un municipio de acuerdo a la Constitución de Salta, sancionada en abril de 1998, es tener mil quinientos habitantes, pero la ley orgánica de febrero de 1933 establece un límite de quinientos, al tiempo que agrega otros requisitos como densidad (la población mínima debe estar distribuida en un radio no mayor de tres kilómetros cuadrados), distancia de otro municipio (quince kilómetros), formación urbanística adecuada, desempeño de actos de significación económica e importancia socio económica 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 status 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 mil habitantes, la ley orgánica distingue dos tipos de instituciones: comisiones de fomento para poblaciones entre quinientos y mil habitantes habitantes, y juntas vecinales provinciales para los parajes de menos de quinientos (de hecho, existen dieciocho 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 en cambio 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 comprende aproximadamente a la mitad de las provincias, existen espacios territoriales que dependen directamente de la provincia, y en los que residen grupos humanos que en general tienen 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. La experiencia de Córdoba, con la reciente conformación de veintiséis comunidades regionales que comprenden al 85% de los municipios y comunas, se propone incentivar a los intendentes a gestionar con una visión regional al tiempo que se generan unidades de gobierno con la escala suficiente para hacer posible la descentralización y desconcentración de funciones desde la provincia.

4.2. Heterogeneidad demográfica

Desde el punto de vista demográfico, se destaca la heterogeneidad de los gobiernos locales: 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 quince mil habitantes, su mediana de aproximadamente mil ochocientos habitantes es más representativa de la realidad nacional. En el extremo más poblado, la ciudad de Córdoba con 1.267.774 habitantes supera en población a dieciocho de las veintitrés provincias argentinas (figura 2).

Figura 2
Totalidad de provincias y municipios más poblados

Distrito	Municipio	Población
Total país		36.260.130
Buenos Aires		13.827.203
Córdoba		3.066.801
Santa Fe		3.000.701
Ciudad de Buenos Aires		2.776.138
Mendoza		1.579.651
Tucumán		1.338.523
	Córdoba (Córdoba)	1.272.334
	La Matanza (Bs. As.)	1.255.288
Entre Ríos		1.158.147
Salta		1.079.051
Chaco		984.446
Misiones		965.522
Corrientes		930.991
	Rosario (Santa Fe)	909.397
Santiago del Estero		804.457
San Juan		620.023
Jujuy		611.888
	Lomas de Zamora (Bs. As.)	591.345
	La Plata (Bs. As.)	574.369
	General Pueyrredón (Bs. As.)	564.056
Río Negro		552.822
	San Miguel de Tucumán (Tucumán)	527.607

	Quilmes (Bs. As.)	518.788
	Almirante Brown (Bs. As.)	515.556
Formosa		486.559
Neuquén		474.155
	Merlo (Bs. As.)	469.985
	Salta (Salta)	464.678
	Lanús (Bs. As.)	453.082
Chubut		413.237
	General San Martín (Bs. As.)	403.107
	Moreno (Bs. As.)	380.503
	Santa Fe (Santa Fe)	369.589
San Luis		367.933
	Florencio Varela (Bs. As.)	348.970
	Tres de Febrero (Bs. As.)	336.467
Catamarca		334.568
	Avellaneda (Bs. As.)	328.980
	Corrientes (Corrientes)	321.902
	Morón (Bs. As.)	309.980
	Tigre (Bs. As.)	301.223
La Pampa		299.294
	San Isidro (Bs. As.)	291.505
	Malvinas Argentinas (Bs. As.)	290.691
La Rioja		289.983
	Berazategui (Bs. As.)	287.913
	Bahía Blanca (Bs. As.)	284.776
	Resistencia (Chaco)	275.962
	Vicente López (Bs. As.)	274.082
	Posadas (Misiones)	255.052
	San Miguel (Bs. As.)	253.086
	Guaymallén (Mendoza)	251.339
	Esteban Echeverría (Bs. As.)	243.974
	Paraná (Entre Ríos)	237.968
	San Salvador de Jujuy (Jujuy)	233.754
	Pilar (Bs. As.)	232.463
	Santiago del Estero (Sgo. Estero)	230.614
	José C. Paz (Bs. As.)	230.208
	Neuquén (Neuquén)	203.190
	Formosa (Formosa)	198.074
Santa Cruz		196.958
	Godoy Cruz (Mendoza)	182.977
	Las Heras (Mendoza)	182.962
	Escobar (Bs. As.)	178.155
	San Rafael (Mendoza)	173.571
	Hurlingham (Bs. As.)	172.245
	Ituzaingó (Bs. As.)	158.121
	Maipú (Mendoza)	153.600
	San Luis (San Luis)	153.322
	San Fernando (Bs. As.)	151.131
	La Rioja (La Rioja)	146.411
	Río Cuarto (Córdoba)	144.021
	Concordia (Entre Ríos)	141.971
	S. Fdo. del Valle de Catamarca (Catamarca)	141.260

	S. Nicolás de los Arroyos (Bs. As.)	137.867
	Comodoro Rivadavia (Chubut)	137.061
	Ezeiza (Bs. As.)	118.807
	Capital (San Juan)	112.778
	Capital (Mendoza)	110.993
	San Martín (Mendoza)	108.448
	Tandil (Bs. As.)	108.109
	Rawson (San Juan)	107.740
	Luján de Cuyo (Mendoza)	104.470
	Olavarría (Bs. As.)	103.961
	Zárate (Bs. As.)	101.271
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur		101.079

Podría sostenerse que Córdoba es un caso extremo por distintas circunstancias: además de contener al municipio más poblado que concentra por sí sólo al 44% de la población provincial, ostenta el récord de 427 gobiernos locales, y presenta en forma más aguda el problema del inframunicipalismo, debido a que 158 tienen menos de quinientos habitantes. Sin embargo, no es la única que concentra excentricidades en cuanto a población: La Pampa tiene el menor promedio (4.892 habitantes) por municipio y la menor mediana (1.646). En cuanto al conjunto de los gobiernos locales, lo que incluye aquellos que no tienen status municipal, también La Pampa exhibe el menor promedio (3.785 habitantes), en tanto San Luis tiene la mediana más reducida (527 habitantes). Por último, existen ochenta y cuatro gobiernos locales de menos de cien 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: a) la formación de metrópolis (en Buenos Aires, Rosario, Córdoba y Mendoza la ciudad comprende el territorio de varios municipios); b) la concentración de población en las capitales o, en su defecto, en la ciudad más importante de cada provincia; c) el inframucipalismo (la tendencia a dividir territorios a cargo de nuevos gobiernos locales muy pequeños); y d) más recientemente, la conformación de comarcas,[4] de asociaciones de municipios para fines determi-

4. 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

nados,[5] 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 sólo en una escala mayor se pueden gestionar. La debilidad operativa del tamaño minúsculo se presenta, al menos, en los gobiernos locales de menos de mil habitantes, los cuales alcanzan el 41% 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, infraestructura y recursos humanos calificados, y aplican la mayor parte de sus magros ingresos al pago de sueldos. En el extremo contrario, los sesenta y dos municipios de más de cien mil habitantes (lo que implica que superan en población a la provincia menos habitada), representan el 3% del total de gobiernos locales y concentran al 57% de la población.

4.3. Heterogeneidad fiscal

La heterogeneidad de los municipios también se refleja en la dimensión fiscal. La figura 3 es muy representativa 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: 1) las provincias de gasto medio, que se ubican cerca del promedio nacional –más o menos 15% de diferencia– que agrupa a las provincias de San Juan, Río Negro, Jujuy, Buenos Aires, Entre Ríos, Catamarca y Santa Fe; 2) las provincias de gasto municipal per cápita bajo, por debajo del 15% del promedio nacional, en las que predominan las provincias del noroeste y noreste, agrupa a las provincias de Tucumán, Mendoza, Santiago del Estero, Chaco, San Luis, Salta, Formosa, Misiones y Corrientes (las tres últimas muestran diferencias cercanas al 50% del promedio nacional); y 3) las provincias de gasto alto, por encima del 15% del promedio nacional y en las que predominan las provincias mineras/petrolí-

territorio de cuatro municipios bonaerenses), la Comarca Viedma-Patagones (ambos municipios pertenecen a dos provincias distintas), la Comarca Andina del paralelo 42°, que agrupa a un conjunto de localidades chubutenses y a El Bolsón, de la provincia de Río Negro.

5. 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, etcétera).

feras y algunas de la pampa húmeda, son Córdoba, Chubut, La Pampa, Neuquén, La Rioja, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Es particularmente destacable el caso de esta última jurisdicción, cuyo gasto promedio municipal per cápita supera en un 300% al promedio nacional.[6]

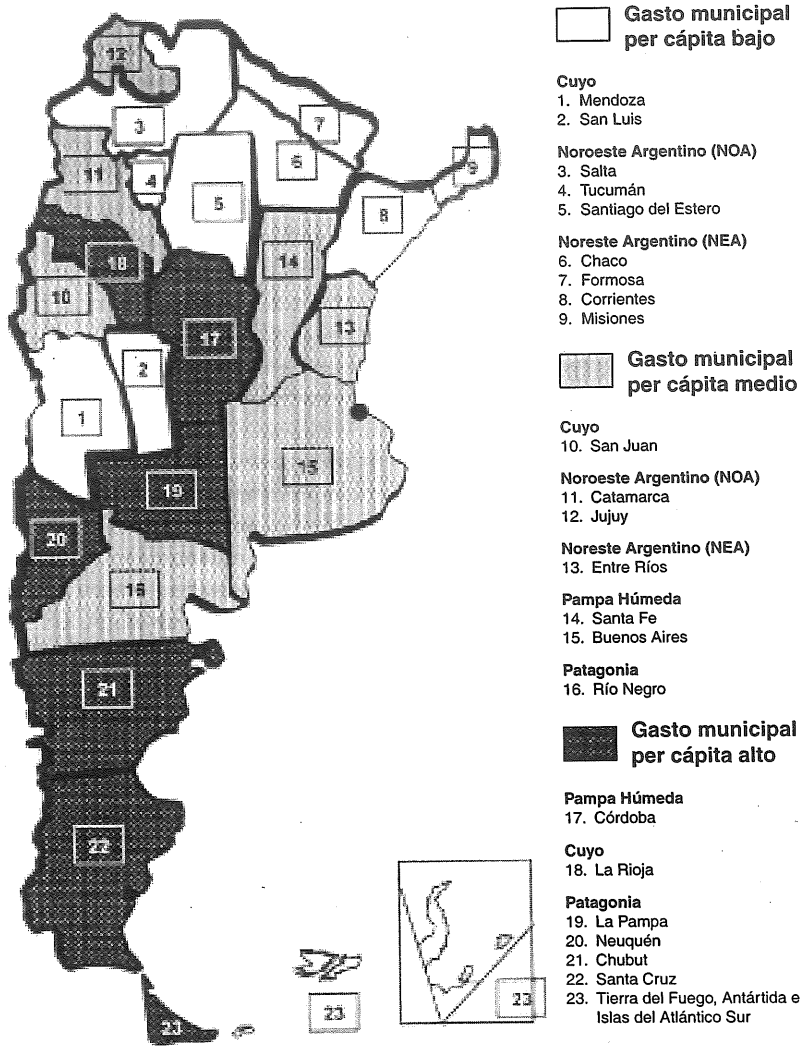
La disparidad fiscal entre municipios responde, en parte, a la situación económica de sus vecinos. Esto se debe a que las poblaciones muy empobrecidas tienen una bajísima capacidad tributaria (por ejemplo, en el departamento Ramón Lista en Formosa, al momento del censo 2001, el 85% de sus once mil habitantes tenía necesidades básicas insatisfechas, mientras que en Puán –provincia de Buenos Aires– con seis mil habitantes, este grupo apenas superaba el 4%).

Pero también la disparidad 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 de un dígito de los fondos que recibe de la Nación, en tanto Neuquén representa el ejemplo contrario, con gasto municipal per cápita alto y una coparticipación cercana al 100%.

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 sólo 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.

6. Es muy probable que esta clasificación haya variado en el período posdefault, debido al mejor posicionamiento de la provincias con importante desarrollo de la industria agropecuaria (Pampa húmeda) y turísticas (en particular, Patagonia). No obstante, muestra acabadamente la heterogeneidad entre municipios.

Figura 3
Clasificación de las provincias en función de su distancia del promedio de gasto municipal per cápita (2000)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias, Mininisterio de Economía de la Nación.

5. El Poder Ejecutivo

En el análisis de la forma de gobierno en el nivel local, cabe distinguir entre los municipios y los gobiernos locales sin *status* 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 elecciones populares. Para los restantes gobiernos locales existe más diversidad, pero predominan los cuerpos colegiados en los que uno o todos sus miembros asumen tanto las funciones ejecutivas como las legislativas, y sólo una parte de ellos es elegida por los vecinos. Como una particularidad distintiva de los niveles locales, en cinco provincias los extranjeros pueden participar de las elecciones para cargos municipales.[7]

5.1. Municipios

Salvo en Buenos Aires, Mendoza y La Pampa, existe más de una categoría implícita o explícita de municipio. Establecen dos categorías La Rioja, Río Negro, Santa Cruz,[8] y Entre Ríos y Santa Fe;[9] tres categorías Córdoba, Jujuy y San Luis[10] y Chubut;[11] cuatro categorías Chaco, Formosa, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, Santiago del

7. Santa Fe, Misiones y Catamarca 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.

8. Se considera que si una provincia reconoce la autonomía institucional, existe un reconocimiento implícito de al menos dos categorías de municipios: uno 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.

9. Entre Ríos y Santa Fe no han reconocido la autonomía institucional pero determinan dos niveles: municipios de primera y de segunda categoría.

10. 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 sólo de una decisión local) y los restantes municipios, que se rigen por la ley orgánica.

11. Chubut distingue dos categorías –municipios de primera y de segunda– y reconoce la autonomía institucional sólo para los de primera.

Estero, Tierra del Fuego y Tucumán[12] y Catamarca,[13] y por último Corrientes[14] establece seis categorías.

De los 1.160 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, sólo se observan en la categoría de municipio inferior: Entre Ríos, Misiones y Neuquén poseen juntas o comisiones, de los 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 Entre Ríos, que lo denomina "presidente de la municipalidad". En tres provincias, para las menores categorías, se apartan de la denominación de municipio o municipalidad, 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 fomento" en Entre Ríos.

El ejecutivo unipersonal en los municipios se regula en todas las provincias, pero dos de ellas –Corrientes y La Rioja– contemplan la figura del viceintendente. En Corrientes, su papel se limita a secundar al intendente, pero en La Rioja, el vice tiene definido un rol similar a los vicegobernadores y vicepresidente, ya que preside el Concejo Deliberante, al tiempo que forma parte del gabinete municipal. 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 go-

12. Estas provincias definen tres categorías de municipios, y adicionalmente habilitan al de mayor categoría a dictar su carta orgánica.

13. Catamarca habilita dos categorías explícitas de municipios (municipios para las poblaciones de más de dos mil habitantes, y municipios sin concejo deliberante para las de más de quinientos), pero establece requisitos especiales para habilitar a un municipio a dictar su carta orgánica (tener más de diez mil habitantes).

14. Corrientes establece tres categorías explícitas de municipio (de primera para poblaciones de más de quince mil habitantes, de segunda entre cinco mil y quince mil, y de tercera para poblaciones entre quinientos y cinco mil). Adicionalmente determina que las de menos de cuatro mil pueden dictar su carta orgánica, en tanto es obligatorio para las de primera (aunque de hecho, una municipalidad de primera aún no la ha dictado). Esto genera la determinación de seis categorías de municipios; en la actualidad, existen municipios en todas ellas, salvo en la opción "municipio de tercera con carta orgánica" que por el momento es un conjunto vacío.

bierno, 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 sólo una formalidad. Algunas constituciones, como 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 resuelve los problemas de gobernabilidad que se presentan en otras 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 y Corrientes, 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 el desempeño del gobierno nacional y provincial.

5.2. Gobiernos locales sin status municipal

Hasta el momento, se han identificado 1.095 gobiernos locales sin *status* 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, debido a que se carece de información sobre el número de 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 sus autoridades: la mayoría lo hace directamente del gobierno provincial pero algunos dependen del municipio.

Dos tercios de las jurisdicciones determinan gobiernos locales sin status municipal dependientes de la provincia. 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 cuatro mil habitantes, aunque la mediana legislada se ubica en mil.

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 y Corrientes, que lo fijan en dos años.

La estructura predominante de los gobiernos locales sin status 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 o presidente de junta o comisión, intendente comisionado o intendente de comuna. Por el contrario, cuando se llama a elecciones populares, el gobierno se conforma con 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: el miembro más votado que asume la presidencia suele no compartir el poder con los otros integrantes, llegándose 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"[15] y, salvo en San Luis y

15. 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.

San Juan, no se determina para qué tamaño de población están previstos. Del universo de 1.095 gobiernos locales sin *status* municipal identificados se pueden distinguir sólo ocho que dependen de municipios, y que se ubican en Chaco; de las restantes jurisdicciones se carece de datos sobre su cantidad pero se presume que superan los trescientos. A ello cabría agregar las nuevas formas de desconcentración no concebidas por la legislación provincial, 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.

6. La estructura de la administración pública municipal

La heterogeneidad de los municipios argentinos también se refleja en su modelo de gestión pública. Muchos gobiernos locales podrían encuadrarse en lo que se denomina régimen patrimonialista, cuya característica esencial es la transformación del Estado en propiedad privada de quienes poseen los recursos de dominación política. Abundan las historias que refuerzan esta apreciación y, aunque parecen mitológicas, no tienen un ápice de fantasía: un intendente exige que le quiten los planes sociales a los beneficiarios que no apoyan al partido oficial y al gobernador, otro no le paga las dietas a los concejales opositores y reparte la partida "sobrante" entre los oficialistas, un tercero avala el clientelismo sexual, otro arremete con un cuchillo al periodista que difunde actos de corrupción, alguno requiere ser intimado para devolver el auto oficial al concluir el mandato, y otro deja a su sucesor sin muebles, sin insumos y hasta sin la normativa vigente. En estos municipios, si existe estructura –vale decir, la distribución de funciones entre los miembros de la organización– se trata de una ficción debido a que los objetivos personales se priorizan a las responsabilidades formales.

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 sólo 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 tribunal de cuentas 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 los cargos superiores de la estructura, 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 locales (por ejemplo, la creación de áreas dedicadas al desarrollo económico, 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. Ello demuestra la existencia de resabios del sistema patrimonialista con un criterio de estructura más ligado a la persona que al puesto.

Es casi excluyente la distribución de tareas con un criterio funcional, 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 secretarias, en los municipios más grandes.

A título de ejemplo, el municipio de Rosario (Santa Fe), con novecientos mil habitantes, es además el centro de referencia de todo el Gran Rosario. La estructura orgánica de su municipalidad refleja la complejidad de los servicios prestados: incluye una Secretaría General, y las secretarías de Gobierno, Hacienda y Economía, Salud, Obras Públicas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, Planeamiento, Promoción Social (que incluye una subsecretaría de economía solidaria), Cultura y Educación, Producción, Promoción del Empleo y Comercio Exterior; todas ellas cuentan con subsecretarías, lo que totaliza vein-

ticuatro funcionarios superiores y diez mil empleados. En tanto, un municipio intermedio como Olavarría (Provincia de Buenos Aires) con 104.000 habitantes, cuenta con las secretarías de Gobierno, Economía y Hacienda, Salud Pública, Obras y Servicios Públicos, Desarrollo Económico, y Asuntos Legales, más cuatro subsecretarías, lo que hace un total de diez funcionarios superiores con 1.300 empleados. Otro municipio mediano, Monteros (Tucumán), con 20.800 habitantes, incluye una Secretaría General, y las secretarías de Gobierno, Coordinación, Finanzas, Obras y Servicios Públicos, y Tribunal de Faltas, 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 sólo dos funcionarios superiores, el intendente y el secretario de Gobierno, y 42 empleados. En todos los casos, a partir de 2002, los municipios han contado con recursos humanos adicionales provenientes del plan Jefas y Jefes de Hogar, que en la actualidad muestran una tendencia descendente. A título de ejemplo, durante la crisis económica, dependían 2.600 beneficiarios de la Municipalidad de Monteros, en tanto de Villa Atamisqui lo hacían 650, la mayoría de los cuales se constituían en mano de obra al servicio del municipio.

6.2. Nueva agenda municipal

La estructura 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 confundir 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 el facilitamiento 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.[16] 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 competencias[17] mientras los gobiernos provinciales compensan parcialmente estos esfuerzos aumentando el monto de recursos derivados, 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, así como 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 consumi-

16. Programa Auditoría Ciudadana en los Municipios, de la Jefatura de Gabinete 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).

17. 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.

dor, de la mujer y el niño, y las de resolución alternativas 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.

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 sólo el 15% de los gobiernos locales supera los diez mil habitantes, es probable que esta nueva agenda sólo 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.

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, quiénes hacen o 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 participó la policía provincial y 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. 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 90 pudieron concretarse distintas iniciativas de articulación interinstitucional y, en particular, de cooperación intermunicipal, algunas de las cuales no fructificaron, en tanto otras derivaron en procesos de mayor compromiso regional.

7. El presupuesto municipal

Aunque con mayor simplicidad, el proceso del presupuesto municipal es similar al 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[18] 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 fue 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 transfiere el 7% en tanto Neuquén transfiere más del 100% de lo recibido.

7.1. Ingresos municipales

Las municipalidades generan más del 50% 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 bru-

18. Los dirigentes políticos tienen muy en claro, y así lo expresan, que "el que tiene la caja tiene el poder".

tos, 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 abonan derechos por la extracción.

A ello se suman otros derechos con menor peso recaudatorio como los de cementerio, de 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 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 que del inmobiliario.[19] 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; ésta 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, aún es muy reducida la proporción de impuestos propios, que apenas llega a 2,5% de los recursos totales, proviniendo la mayor parte de estos últimos –casi 37%– de las jurisdicciones provincial y nacional. 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 47% del total.

19. 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 *et al.*, 2001).

Los municipios también reciben ingresos por coparticipación provincial. Recién a partir de 1974 la Nación comprometió a los gobiernos provinciales a establecer un sistema de coparticipación de los ingresos nacionales, lo que disminuyó la discrecionalidad del reparto de esos recursos, y en 1990 les impuso la sanción 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 la prestación de servicios.

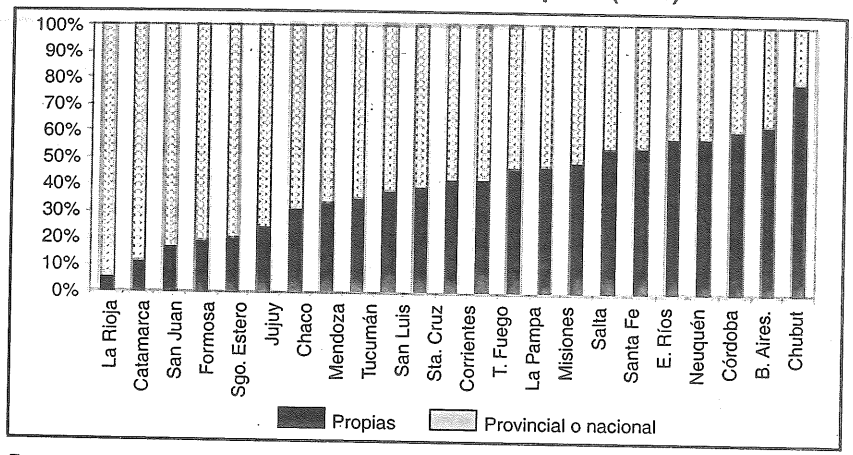
El análisis del origen de los recursos da cuenta de que 53% de los ingresos provienen de fuentes propias, en tanto el resto resulta de la coparticipación de impuestos provinciales o nacionales, o de transferencias de estas jurisdicciones. A pesar de este promedio, la heterogeneidad entre las provincias argentinas es muy significativa, con extremos entre La Rioja, con sólo el 5% de sus recursos provenientes de fuentes propias, y Chubut con el 78% (figura 4).

7.2. *Gastos municipales*

Sólo el 8,4% 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.[20] 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 falta de

20. Esta información corresponde a 2004, último ejercicio con información consolidada. En el ejercicio 2005, del cual aún no se dispone de datos consolidados, se repitió el comportamiento de 2004 a través de una mayor articulación entre el Estado Nacional y algunos municipios, con transferencia de recursos para la ejecución de obras públicas, en particular viviendas y construcción de espacios comunitarios tales como centros de salud o mejoramiento urbano, pero también canales, cloacas y plazas. Para la selección de los municipios el Estado Nacional ponderó, entre otros aspectos, la capacidad de gestionar los proyectos y de asumir el costo de las obras complementarias que muchos requirieron.

Figura 4
Fuentes de los recursos municipales (2000)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias.

autonomía financiera de los municipios es más evidente. 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 2000 los municipios decidían sólo el 5% del gasto público total, en tanto al inicio de la serie –1916– tenían poder de decisión sobre el 11%.

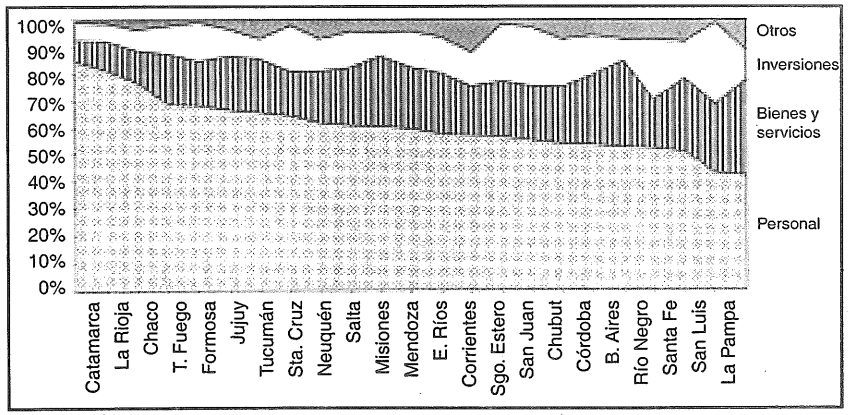
La desproporción entre delegación de funciones y recursos obedece, en parte, a una descentralización informal, producida por el mero retiro del gobierno provincial o nacional de la prestación de determinadas funciones y el consiguiente aumento de la presión ciudadana sobre el nivel de gobierno más cercano. 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 sólo un porcentaje de los recursos. A título de ejemplo, la Provincia de Buenos Aires descentralizó algunos hospitales psiquiátricos pero continuó abonando sólo 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 del personal que con el tiempo debe reponerse como consecuencia de 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 sólo una parte

de los recursos que los contribuyentes pagan en concepto de impuesto inmobiliario rural.

La mayoría de los municipios destina la mayor parte de sus erogaciones a salarios (figura 5). El promedio de este tipo de gasto ascendía en el año 2000 –último dato disponible– al 56% del gasto total[21] (con valores extremos de 42% en La Pampa y 85% en Catamarca).

En "bienes de consumo y servicios" –que comprende la compra de bienes como medicamentos, útiles de oficina, combustible, alquileres, prestación de servicios de personas o empresas– el promedio se ubica en el 27% con un máximo de 35% para La Pampa y un mínimo de 8% para Catamarca.[22] Los "gastos de capital" –compra de muebles, rodados e inmuebles y transferencias de capital– con un promedio de 12% para todo el país, observa extremos mínimos de 7% en La Rioja y Catamarca, en tanto el máximo lo registra San Luis con 31%.

Figura 5
Composición del promedio provincial del gasto de municipios (2000, por tipo de gasto)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

21. Es altamente probable que este promedio haya descendido un poco a partir de 2002 por la salida de la crisis económica, debido a que durante la misma el gasto municipal total se contrajo en tanto el gasto en personal se mantuvo más estable debido a su inflexibilidad.

22. El gasto en bienes y servicios ha venido aumentando 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.

Estos indicadores permiten identificar las dificultades de gestión que deben atravesar muchos municipios, por carencia de insumos 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 58% del total; ello comprende educación, salud pública, y promoción y asistencia social.[23] En un análisis histórico puede observarse que esta última finalidad aumentó proporcionalmente cerca de seis puntos en los últimos veinticinco años, observándose un importante salto a partir de 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 de 6% sobre el total del gasto municipal en 1980 a 14% en 2004, seguida de salud pública que pasó en el mismo período de 7,5% a 11,8%, y de educación que subió un punto. Por el contrario, y también contemplado como gasto social, descendió de 34 a 27% lo destinado a otros servicios urbanos.

El fortalecimiento del rol social implicó la reasignación de partidas, lo que impactó en la reducción de cuatro puntos del peso relativo del gasto en funcionamiento del Estado (pasó de 38% en 1980 al 34% en 2004) y de casi dos puntos en los gastos destinados a servicios económicos.

8. El personal de la administración municipal

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 aun peor, muchas veces también lo desconocen las máximas autoridades locales encargadas de su administración.

Una estimación muy difundida entre los observadores es que el

23. Hacia 2004, los municipios gastaban en promedio el 33,8% para el funcionamiento del Estado (oficinas administrativas y cuerpo legislativo), el 7,9% para servicios económicos, 0,5% para el servicio de la deuda pública, y el 57,8% para gasto público social. Este último se compone de educación (5,2%), salud pública (11,8%), promoción y asistencia social (14,1%).

personal municipal se ubica en el 1% de la población pero la evidencia hace pensar que se trata de sólo 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 a 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.[24] 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 cien mil 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 Instituto Argentino de Ejecutivo de Finanzas (IAEF),[25] que para 1997 arrojaba un promedio para el total del país del 1%, da cuenta de extremos notables entre las provincias: de 0,6% para San Luis y 0,8% para Salta en los valores inferiores, a 2,7% para Santa Cruz y casi 4% para La Rioja.

Adicionalmente, se presume que esta proporción ha ascendido notablemente después de 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 entre el 15 y el 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 500 mil empleados, y el provincial a 1,5 millones, se estima que la planta de personal municipal rondaría los 400 mil empleados.

24. Para advertir la dimensión de esta carencia de información, cabe mencionar que entre ellos se encuentran La Matanza (1.292.396 hab.), Lomas de Zamora (628.369 hab.), Merlo (488.735 hab.), General San Martín (427.932), Vicente López (287.965) y Esteban Echeverría (252.402). Estos datos de población son proyectados.

25. Según el IAEF, el empleo municipal ascendía en 1997 a 335.000, a razón de un municipal cada 100 habitantes.

26. En julio de 2000, el intendente de la ciudad capital de una provincia patagónica –la de menor desocupación a nivel nacional– declaraba a un diario de circulación nacional "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).

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. Sólo los municipios grandes y una minoría de los medianos[27] 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 una mayor profesionalización.

Los escalafones pueden ser sancionados por los propios municipios o por las provincias, no obstante lo cual es materia corriente que tengan bajo grado de cumplimiento, salvo en lo atinente a licencias y otras franquicias. La mayoría contiene herramientas 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 –en relación con la mayor capacidad de negociación– 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 diez mil habitantes, grande al que supera los 250 mil 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, o al barrendero de la plaza, o pagar un adicional sobre todos los conceptos remunerativos por "zona 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.

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, y en ese orden la necesidad de adaptación de la organización a los nuevos desafíos del gobierno local es eternamente relegada frente a la estrategia prioritaria de perpetuación en el poder.

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 cuyos 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 se ubica en un promedio de 12%. 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 en primer lugar tomando empréstitos con los bancos provinciales, y cuando éstos entraron en el proceso de decadencia, empezaron a endeudarse con los bancos privados nacionales y con organismos internacionales de crédito a más alta tasa y plazos más reducidos. Ello se reflejó en el importante aumento de los servicios de la deuda municipal, que se cuadriplicó durante la década del 90.

A la salida de la convertibilidad los municipios exhibían un importante endeudamiento en moneda extranjera. En el contexto de 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 convirtió todas las deudas privadas en dólares a

razón de un peso por dólar, pero utilizó la conversión de 1,40 peso 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 2004.

Más lento aun 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 un peso 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 2002. Desde entonces, los servicios de la deuda se mantienen en valores más bajos cercanos al 0,5% del total de gastos.

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", Corrientes contempla la concesión a "empresas estatales" y Formosa faculta la "explotación por sociedades con participación estatal". En cambio, Río Negro define específicamente la potestad del municipio para la creación y promoción de "empresas públicas y mixtas".

En la práctica, existen pocas experiencias de empresas públicas municipales. La Municipalidad de Carlos Paz (56.000 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 SA (7.000 habitantes, provincia de Córdoba) es una empresa mixta que asume los servicios de gas natural, agua potable y cloacas. La Municipalidad de Rosario (900.000 habitantes, provincia de Santa Fe) cuenta con la Sociedad del Estado Municipal del Transporte Urbano de Rosario, a la que recientemente sumó la Empresa Mixta de Transporte SA, 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. También Rosario, desde 1996, cuenta con la Sociedad del Estado Municipal La Terminal. Villa María (72.000 habitantes; Córdoba) es propietaria de la Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros Sociedad del Estado. Río Cuarto (144.000 habitantes, Córdoba) integra GAMSUR Sociedad de Economía Mixta dedicada al servicio de barrido y recolección de residuos –que también ganó la licitación para la provisión del mismo servicio en el municipio bonaerense de Olavarría– y SEMIUSUR Sociedad de Economía Mixta, dedicada al alumbrado público. La Municipalidad de Esperanza (36.000 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, la experiencia más exitosa es la constitución del Consorcio del Centro de la Provincia de Buenos Aires (COCEBA) 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 su propio territorio más el de otros tres municipios.

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.

11. El Legislativo

En los municipios, el Poder Legislativo es denominado "Concejo Deliberante". Etimológicamente el término 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 éstas eran normas o reglamentos de carácter administrativo 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".[29] Poco antes, el fallo "Rivademar c/Municipalidad de Rosario", apoyaba el carácter autonómico de los municipios haciendo referencia a "el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas de las 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 más trascendentes tales como las ligadas a aspectos presupuestarios o a la concesión de los servicios públicos. De igual modo que en los otros niveles de gobierno, a ello se suma el poder de veto de las ordenanzas y el escaso trabajo en comisiones, con lo cual es indiscutido el poder legislativo del Ejecutivo local.

Salvada esta cuestión, en el análisis de los parlamentos locales también cabe distinguir entre los municipios y los gobiernos locales sin status 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

29. Sentencia del 30 de octubre de 1972, en autos "Frigorífico Carnevali S.A. c/Municipalidad de Córdoba", *JA*, 18-620.

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.

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. Sólo Catamarca contempla, para los municipios de tercera categoría, un gobierno sin concejo deliberante.

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 32.[30] Las medianas, en tanto, dan una mejor información sobre los mínimos y máximos más utilizados; éstas dan cuenta de 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, algunas provincias utilizan un único departamento, que cumple las veces de Ejecutivo y Legislativo. En Entre Ríos, en los municipios de segunda categoría se utiliza la Junta de Fomento compuesta por siete vocales, uno de los cuales es designado presidente por la misma junta. Misiones establece para la Comisión de Fomento y Neuquén para la Comisión Municipal, que ocupa el cargo de presidente quien haya encabezado la lista ganadora. En Salta, los municipios de tercera o comisiones municipales se

30. El mínimo inferior es de tres concejales en La Pampa, La Rioja, Río Negro, Catamarca, Salta y 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).

componen de tres a cinco miembros –según la población– de los cuales uno ocupa las funciones de presidente, pero éste no resulta de elecciones populares sino que es designado por el Poder Ejecutivo provincial.

Puede especularse que a nivel nacional existen más de diez mil 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 doscientos habitantes; en la misma situación se encuentran nueve de La Pampa, ocho municipios de Entre Ríos, tres de Chaco, uno en Corrientes, entre otros. En el otro extremo, en los grandes municipios, cada concejal representa a decenas de miles: 52.000 en La Matanza o 41.000 en Córdoba y Rosario, más que en algunos parlamentos provinciales. Sin duda, ambos extremos son disfuncionales.

11.2. El Legislativo en los gobiernos locales sin status municipal

Menos de la mitad de las provincias tienen gobiernos locales sin status municipal con cuerpos colegiados electivos. Ellas establecen una composición 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.

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.

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 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.

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, 1997). Esta atribución comprende distintas etapas: el dictado de la legislación y la reglamentación de distintos aspectos de la dinámica social, el ejercicio de la tarea de control y el juzgamiento de las faltas.

Enrique 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 un 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", desde que establece que el juzgado de faltas sólo puede ser creado por ordenanza del concejo deliberante, en su designación es necesario el concurso de los dos departamentos, y su remoción requiere mayorías especiales.

Muchas 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 Catamar-

ca, Córdoba, Corrientes, 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, sólo en las autónomas.

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 ciudadanía de qué nivel de gobierno es la responsabilidad de administrar justicia[31] entre 11 y 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 compromiso del municipio en acciones que procuran disminuir las barreras de acceso a la justicia (por ejemplo, a través del asesoramiento legal gratuito), o el apoyo a la justicia, mediante la sesión de inmuebles o la dotación de infraestructura.

No obstante, 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,[32] en particular ante crisis familiares y de vecindad, y en los problemas de medianería o ambientales. Estas instancias tienden a reducir los tiempos 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

31. 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.

32. Varias municipalidades ubicadas en la provincia de Buenos Aires –Morón, Tandil, Zárate, Hurlingham, Bolívar, Pilar, Lomas de Zamora– ofrecen a la comunidad el servicio de mediación. General Pueyrredon lo hace ante situaciones de discriminación. La provincia de Mendoza también ofrece el servicio de mediación la Municipalidad de Luján de Cuyo.

la asistencia a niñas, niños, adolescentes y mujeres ante situaciones de abuso o maltrato,[33] la sensibilización y capacitación respecto de los derechos de los niños, la prevención de la violencia escolar[34] o la discriminación.

La tendencia a la mayor asunción por parte de los municipios de funciones cuasijudiciales (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.

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 una abundante referencia bibliográfica. Más compacto y sólo referido al diseño institucional es el trabajo *Municipios argentinos: Fortalezas y debilidades de su diseño institucional* (Iturburu, 2000b).

El texto de Eduardo Passalacqua (1992), así como otros de este autor, contienen 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.

El libro *El derecho municipal como derecho posmoderno* (Marchiaro, 2006) permite contar con jurisprudencia y casos recientes en relación con la autonomía municipal y el poder de policía. También en los website 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 websi-

33. A título de ejemplo, la Municipalidad de General San Martín, mediante un convenio con el Consejo Nacional del Menor y la Familia, implementó la Oficina de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que durante un año de funcionamiento logró resolver el 80% de los problemas denunciados con seguimiento, resolución alternativa de conflictos o derivación a otras áreas del municipio.

34. 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 la Escuelas, en cooperación con la Intendencia de Lomas de Zamora, la Municipalidad de General Pueyrredón, la provincia de Neuquén y la Municipalidad de Tandil.

te 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 actualizadas sobre la base de la información contenida en los website 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 Carlos Fernández (Fernández *et al.*, 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.

El Programa Auditoría Ciudadana de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros desde 2003 realiza estudios sobre la calidad de las prácticas democráticas en municipios argentinos que tienen 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 detallado en "Desarrollo, municipalismo y regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba" (Graglia y Riorda, 2006).

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.

Bibliografía

ANDRIEU, Pedro (1999), *Modernización y Reforma del Estado Nacional Argentino*, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.

BANCO MUNDIAL (2000), *Informe Sobre el Desarrollo Mundial: Entrando al siglo XXI*, Washington D.C., Banco Mundial-Oxford University Press.

BIDEGAIN, Carlos María (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, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

CAO, Horacio y Pedro PÍREZ (2002), "Una descripción de los estados provinciales en los 90", Buenos Aires, Cuaderno de Investigación Cepas N° 12, Asociación de Administradores Gubernamentales.

CAO, Horacio y Roxana RUBINS (1998), "La cuestión regional y la conformación del Estado-nación en la Argentina", *Cuaderno de Investigación CEPAS*, 2, Buenos Aires, CEPAS-AAG.

CAO, Horacio, Roxana RUBINS y Josefina VACA (2003), "Clasificaciones y Agrupamientos de Provincias y Territorios de la República Argentina", Buenos Aires, Cuaderno de Investigación Cepas N° 14, Asociación de Administradores Gubernamentales.

CAO, Horacio y Roxana RUBINS (s/f), "Apuntes para analizar los cambios regionales: la situación de la Banca Oficial de la provincia", Buenos Aires, Biblioteca INAP, mimeo.

CARMAGNI, Marcelo (1993), *Federalismos latinoamericanos: México-Brasil-Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica.

CASSAGNE, Juan Carlos (1998), *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot.

CASTORINI DE TARQUINI, María Celia (1989), "Las provincias en juicio", en Dardo Pérez Guilhou (dir.), *El Poder Judicial*, Buenos Aires, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos-Depalma.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES, *Escenarios* (varios números), Buenos Aires.

CRAVACUORE, Daniel, Sergio ILARI y Alejandro VILLAR (2004), *La articulación interinstitucional en la gestión municipal. Actores y políticas*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

ELEAZAR, Daniel (1987), *Exploring federalism*, Tuscaloosa-Londres, University of Alabama Press.
ESTÉVEZ, Alejandro y Gustavo BLUTMAN (2004), "El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿funcionarios, gerentes o sobrevivientes?", *Revista de Gerencia Venezolana*, 9, 25.
FELCMAN, Isidoro (1991), *Reforma del Estado: propiedad pública, gestión privada y descentralización de servicios*, Buenos Aires, Galerna.
FERNÁNDEZ, Carlos *et al.* (2001), "La autonomía en los municipios argentinos", La Plata, Cuadernos de Economía N° 56, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
FERRERES, Orlando (2006), *Dos siglos de economía argentina*, Buenos Aires, Fundación Norte y Sur.
FLORIA, Carlos A. y César GARCÍA BELSUNCE (1992), *Historia de los argentinos*, Buenos Aires, Larousse.
FRÍAS, Pedro J. (1980), *Introducción al derecho público provincial*, Buenos Aires, Depalma.
GARAVANO, Germán (directora académico), Milena Ricci (directora de proyecto) *et al.* (2006), *Información & Justicia II: Datos sobre la Justicia Argentina*, Buenos Aires, Unidos por la Justicia.
GALLO, Marcelo y Roberto ANGARAMO (1996), Catamarca después del silencio, Córdoba, Narvaja Editor.
GORDILLO, Agustín (1997), *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Macchi.
GUERRERO, Omar (2002), *Principios de administración pública*, México, Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (también en www.lectura.ilce.edu.mx:3000).
HALPERÍN DONGHI, Tulio (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, cffp.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/otros/municipiosarg.pdf.
– (2000b), "Municipios argentinos: fortalezas y debilidades de su diseño institucional", Instituto Nacional de la Administración Pública, sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/otros/municipios.pdf.
– (2000c), "Administración y ciudadanía en los municipios argentinos", CLAD, www.clad.org.ve/invest/estudios.html
– (2002), "Desarticulaciones interinstitucionales: disputas de poder entre el Departamento Ejecutivo y el Deliberativo, y su impacto en la gobernabilidad", IV Seminario de RedMuni, www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/redes/redmuni/paginas/seminario2002.html.
– (2005), "Incoherencias entre estrategia y gasto en personal", VII Seminario de RedMuni, www.sgp.gov.ar/inap/redes/redmuni_publicaciones.htm.

ITURBURU, Mónica y Nélida REDONDO (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", Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, www.auditoriaciudadana.gov.ar.
KRIGER, Mario (2005), *Los desafíos de transformar el Estado y la gestión pública argentina*, Buenos Aires, Fundación Unión.
KULFAS, Matías y Martín SCHORR (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*, 71, Buenos Aires, INAP.
LOSA, Néstor (1991), *Justicia municipal y autonomía comunal*, Buenos Aires, Ad Hoc.
LYNN, Naomi y Aaron WIDAVSKY (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 posmoderno. Casos, método y principios jurídicos*, Buenos Aires, Ediar.
MARTIN, Fernando (2001), "Elementos para un mejor análisis de la recaudación tributaria", *Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública*, 37, noviembre (disponible en www.asap.org.ar).
MATTOS, Carlos A. (1989), "Falsas expectativas ante la descentralización", *Nueva Sociedad*, 104, Caracas, Fundación Friedrich Ebert.
MAYNTZ, Renate (1985), *Sociología de la administración pública*, Madrid, Alianza.
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, Mirta GRILLO, Alicia Giugni y Nora BOCELLI (1999), *El modelo de desarrollo. Algunos efectos sobre la sociedad sanjuanina*, IISE-GEIS, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan.
OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2003a), *El sistema educativo*, Buenos Aires, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros.
– (2003b), *Políticas de salud: sistemas provinciales de salud*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros.
– (2005), *¿Qué es el federalismo fiscal?*, Buenos Aires, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros.
– (2006), *Deuda provincial*, Buenos Aires, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros.
O'DONNELL, Guillermo (1976), "Estado y alianzas en la Argentina 1955-1976", Documento de Trabajo N° 5, Buenos Aires, CEDES.
– (1978), "Notas para el estudio de la burguesía local, con especial referencia a sus vinculaciones con el capital transnacional y el aparato estatal", *Estudios CEDES*, 12, Buenos Aires.

O'DONNELL, Guillermo y Oscar OSZLAK (1995), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Redes*, 4, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
– (1996), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Redes*, 4, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
ORLANSKY, Dora (2000), "Reforma del Estado y empleo público. Diez años después", en *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 CEDES*, 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*, 21, 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 A. Gómez y N. Losa (comps.), *El municipio argentino*, Buenos Aires, Biblioteca Política Argentina.
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*, 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, www.uper.org/URBAN%20PUBLIC%2.
ProvInfo (2006), "Base de datos de la Unidad de Información Integrada", Buenos Aires, Ministerio del Interior, Secretaría de Provincias.
RAPOPORT, Mario (2003), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880 - 2002)*, Buenos Aires, Macchi.
ROFMAN, Alejandro y José Luis ROMERO (1997), *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*, Buenos Aires, Amorrortu.
ROMERO, José Luis (2001), *Las ideas políticas en Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
ROMERO, Luis Alberto (2001), *Breve historia contemporánea de la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
SAGÜÉS, Néstor P. (1999), *Elementos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea.
SECRETARÍA DE ASISTENCIA PARA LA REFORMA ECONÓMICA PROVINCIAL (varios años), "Situación de las Provincias Argentinas", Buenos Aires, Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, Ministerio del Interior.
SECRETARÍA DE HACIENDA DE LA NACIÓN (2003), *Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público nacional*, Buenos Aires.
– (2004), *Manual de clasificaciones presupuestarias del sector público provincial*, Buenos Aires, www2.mecon.gov.ar/foro_presupuesto/trabajos/ManualDeClasificadoresVersion2004.pdf.

STEIN, Lorenzo (1981), *Movimientos sociales y monarquía*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
WEBER, Max (1972), *Ensayos de sociología contemporánea*, Barcelona, Martínez Roca.
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, www.inap.gov.ar.
– 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, www.inap.gov.ar.

Los autores

Horacio Cao. Administrador Gubernamental, licenciado en Ciencia Política, doctor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, investigador del CIAP. Desde hace más de quince años investiga temas relacionados con el desarrollo desigual y la política en provincias. Ha publicado varios libros y decenas de artículos en revistas científicas de Argentina e Iberoamérica.

Gustavo Blutman. Licenciado en Sociología y en Ciencia Política, Magíster en Administración Pública, Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP-FCE-UBA), investigador y profesor de la Universidad de Buenos Aires y de ISALUD.

Alejandro Estévez. Licenciado en Ciencia Política. Doctorando en Administración Pública de la Université du Québec, Canadá, y Magíster en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, profesor de Administración Pública en esa universidad y en la Universidad Nacional de la Matanza, investigador del CIAP. Ha escrito varios libros y artículos sobre administración y políticas públicas. Es director de la ONG Polipub.org.

Mónica Iturburu. Contadora Pública. Administradora Gubernamental. Magíster en Gestión Empresaria y Experta en Desarrollo Local. Docente de universidades nacionales y latinoamericanas. Ha escrito varios libros y artículos sobre gestión pública local. Fue concejal (2001-2005) y en la actualidad es directora del Observatorio de la Gestión Municipal de la Municipalidad de Olavarría, provincia de Buenos Aires.

COLECCIÓN

Política, Estado y Administración Pública

Gustavo Blutman y Horacio Cao
(directores de la serie)

- **El nuevo Santiagueñazo: cambio político y régimen caudillista**
  Raúl Dargoltz, Oscar Gerez y Horacio Cao

- **Ciudadanía, territorio y desarrollo endógeno Resistencias y mediaciones de las políticas locales en las encrucijadas del neoliberalismo**
  Liliana Artesi (coordinadora)

- **Introducción a la Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios**
  Horacio Cao (coordinador), Gustavo Blutman, Alejandro Estévez y Mónica Iturburu

- **San Juan: las dificultades para construir una hegemonía provincial**
  Luís Garcés y Horacio Cao (en preparación)