

“Impacto de la retracción del Estado en las dos últimas décadas”¹

**Autor: Fernando Pérez,
Coautores: Lorena Carbelli, Javier Pérez, Nicolás Macagno**

Introducción

En el presente trabajo se intentara analizar y detectar las áreas de retracción funcional del Estado Argentino en el sistema de gestión de políticas públicas, y su consecuencia en el sistema político.

Al hablar de retracción funcional nos referimos a los cambios al que el Estado ha sido sometido en su estructura funcional en las dos últimas décadas.

Además interpretamos por Políticas Públicas al instrumento de acción u omisión estadual, no siendo solo un medio ordenador, sino abarcando su capacidad para generarlas y otorgar equilibrio no solo económico sino también político y social

En las últimas dos décadas el proceso de transferencia funcional y patrimonial desde el Estado Nacional hacia los Estado Provinciales y el Sector Privado ha disminuido su capacidad para mantener el nivel operativo del sistema de políticas públicas sobre el conjunto del territorio nacional, esta retracción funcional tiene efectos sobre la gobernabilidad del sistema político en su conjunto.

De las distintas transformaciones que ha tenido el Estado en sus diferentes niveles jurisdiccionales, nación, provincias y municipio, la descentralización funcional y patrimonial de niveles superiores a inferiores ha tenido una gran envergadura en Argentina e importantes consecuencias en los arreglos institucionales vinculados a las políticas públicas en general y a los servicios en especial.

A lo anterior se le debe agregar el amplio proceso privatizador de empresas públicas en Argentina, acciones que en su conjunto implican aspectos relevantes en la construcción y reproducción de la cultura política, así como del sistema político en su conjunto ya que implican gran parte de las actividades estatales y por lo tanto la mayoría de las acciones de gobierno, así como cambios en los modelos de gestión política y hasta impactos diferidos o simultáneos en el régimen político.

Por lo que se desprende el interés para estudiar las correspondencias entre reforma del estado, sistema político y gestión pública desde una dimensión territorial, por cuanto posibilita una aproximación a las diferencias entre provincias o territorios lo cual muestra dificultades de integración igualitaria o equitativa de los ciudadanos de todo el territorio a un proyecto homogéneo de inclusión ciudadana tanto en lo civil, social y económico

Antecedentes descentralizadores

La mayor parte de este siglo, estuvo caracterizada por una tendencia a la expansión internacional del sector público, aun cuando las primeras décadas fueron impulsadas hacia una fuerte centralización, por lo que en estas paginas se abordara la segunda parte de este siglo, en la

¹ Versión actualizada de la Investigación realizada en el año 2002 para el Trabajo Final de Grado en la Licenciatura en Ciencia Política perteneciente al autor, cuyo titulo es “Problemas de Gestión Público-Territorial en Argentina” y adaptada para el Segundo Congreso de Administración Pública Nacional celebrado en la Ciudad de Córdoba de 27 al 29 de noviembre de 2003.

que primo la mecánica de reducción de la participación relativa de los gobiernos centrales y un supuesto² aumento co-participativo³ de los gobiernos subnacionales (Orlansky:1998)

La Argentina desde 1981 adhiere a una corriente internacional de pensamiento estatal que propone transferir diferentes establecimientos de servicios públicos desde jurisdicciones nacionales a provincias y/o municipios, se tomaba la premisa originaria que la transferencia de servicios públicos hacia niveles menores del Estado que facilitaría el involucramiento poblacional en la orientación y gestión de los servicios, como así también mayor protagonismo ciudadano en las decisiones políticas y económicas en los cuales se verían involucrados.

También es de destacar que en 1983 el Estado argentino no deja de ser un centro de apropiación y reasignación de dinero hacia los sectores económicos dominantes, Basualdo dice que el periodo se caracterizo por endeudamiento externo, estatización de la deuda privada interna-externa, regímenes de promoción industrial facilitando la instalación de nuevas plantas subsidiadas estatalmente (Basualdo y Aspiazu: 2002) entre otras características son las que determinaron un progresivo aumento de poder de los grupos económicos e incidiendo no solo en el desarrollo económico y social sino que también afectando la independencia del sistema político con sus respectivas instituciones.

También es valido recordar que nuestro país como actor internacional no escapó al desmembramiento de su Estado bajo los argumentos de excesivo gasto publico, ineficiencia en la prestación de los servicios, patrimonialismos reproducidos durante décadas, etc.

El caso argentino se pueden dividir (sin mayores inconvenientes) en tres etapas fundamentales en el proceso de rearticulación estatal.

Pero antes nos parece oportuno señalar que la Constitución del estado argentino ha dependido tradicionalmente de una gama amplia de cuestiones políticas –es decir, de relaciones de poder entre Nación y provincias y en consecuencia entre actores sociales con diferentes ámbitos territoriales de sustentación (Vilas:2003)

Este proceso al que anteriormente aludimos, da sus primeras señales con la llegada de la crisis al país, a mediados de los `70, que opera como un telón de fondo de la crisis del Gobierno Constitucional (1973- 76) y sobre la que se asienta la ultima dictadura y su intento de reestructuración económica y social.

Esta crisis no solo fue a nivel funcional sino mas bien ideológica, pues comenzaba la transición del Estado fundado en una matriz Estado - céntrica⁴ para desplazarse a una matriz mercado-céntrica (García Delgado 1989)

² Decimos *supuesto* en este caso, refiriéndonos a la intención de otorgar mas poder a las espacios político-territoriales inferiores al Estado nacional, ya que en la practica estos estado subnacionales se han hecho cargo de determinadas políticas, especialmente las políticas sociales a través de la descentralización, y a quedado en manos del Estado Central el diseños de las políticas públicas referidas principalmente a la economía, aunque con fuerte impacto en la población (exclusión, desempleo, indigencia) y en el sistema democrático (elevados índices de corrupción por quienes manejan la cosa pública escaso números de votantes, bronca hacia la clase política, alto número de votos en blanco, débil credibilidad hacia el sistema de represtación, etc). Mas adelante empleamos el término bajo la idea de que algunos argumentos han sido corroborados por diversos autores.

³ Utilizamos este termino en sentido de garantizar el federalismo con propósitos no solo económico sino también social generando condiciones y planteando reglas de juego claras y transparentes para el desenvolvimiento del régimen de gobierno. Aunque también durante el primer periodo de Calos Menem (1989-95) se postulaba a viva vos por altos funcionarios del ministerio de economía que se debería llegar a implementar un instrumento en que determinara cuales serian las unidades político-territoriales viables en el país, es decir cuales contarían con capacidades de auto-financiamiento propio y de esta manera aislar a aquellas provincias que solo serian mantenidas por el crédito. En pocas palabras la lógica de achicamiento del estado se habría dado en su máxima expresión, es decir desprenderse de parte del territorio nacional, intención que aun no ha dejado de sonar...

En nuestro país la desarticulación de la matriz Estado – Céntrica (caracterizada por una economía cerrada, elevado grado de politización de la sociedad, regulación de los mercados, etc.) comienza con el último proceso militar, desatado en la Argentina y continua con los gobiernos democráticos de Alfonsín y de Menem, quienes llevan a cabo una profunda reforma estructural, patrimonial y funcional del Estado-Nación argentino. Estos procesos han disminuido la capacidad del Estado fundamentalmente debido a su deliberada retracción funcional, es decir el Estado se ha ido achicando no solo en su infraestructura sino también en sus prestaciones y funciones y lo que es peor en el tema ideológico ha dejado de ser constructor de sentimiento ideal; ya que consideramos que la construcción ideológica contribuirá a la gobernabilidad sobre las condiciones que surgen, es de prioridad para que los desafíos puedan desarrollarse en un clima de democracia participativa con sustentabilidad y de equilibrio social.

Una segunda etapa que va desde la reestructuración de las instituciones democráticas 1983 hasta las explosiones hiperinflacionarias de 1989 y 1990. En este lapso se observan políticas contradictorias de rescate de instituciones castigadas por la crisis de promoción del modelo industrial, acompañada por intentos estabilizadores y de reducción del déficit fiscal.

Una tercera etapa, que va desde 1991 hasta 2001⁵, en donde se producen una profundización de las llamadas políticas de ajuste estructural (Esteso y Cao: 2001).

El Estado argentino debió ser reducido a sus funciones básicas de décadas anteriores a la del período bienestarista, es decir a las funciones de administración, justicia, seguridad, teniendo como uno de los objetivos, que su balance general (egreso e ingresos) fuera equilibrado para poder competir a nivel internacional con otros Estados y a nivel nacional brindar condiciones óptimas para el desenvolvimiento de las transacciones económico-financieras.

El aval político-ideológico a las reformas estatales en toda América Latina fue el Consenso de Washington que por los resultados obtenidos tuvo una orientación centralista respecto a la normatividad y de descentralización funcional (Oszlak:1997) delegadas a los gobiernos provinciales y de estos a los municipios.

Fue este “consenso” internacional al que Argentina adhirió y debió dar cumplimiento a una “nueva” disciplina fiscal, reducción y reorientación del gasto, liberalización financiera, y de arancel prácticamente cero para las importaciones, (sin observar las consecuencias que esta medida produciría para la industria nacional), debió llevar a cabo procesos de desarraigo funcional como las privatizaciones, la descentralización y la desregulación, entre otros condicionamientos.

Todo este nuevo modelo de gestión estatal se profundizó durante la última parte del milenio, acompañada de las propuestas⁶ de reducción de la actividad estatal, las cuales se fundaron en dos ideas centrales: la descentralización⁷ (Orlansky:1998) y las privatizaciones⁸ o concesiones.

⁴ Término acuñado por Marcelo Cavarozzi, entendiéndose como modelo regulador de la economía. Distorsión del Estado con la sociedad. Modelo asentado en todos los países Latinoamericanos a pesar de los regímenes. La MEC (Matriz Estado Céntrica) se caracterizó por su hiperpolitización. (Cunill Grau:1997)

⁵ Decidimos hacer el corte en el año 2001, porque consideramos que si bien las políticas implementadas desde entonces, si bien corrieron el mismo rumbo, y nunca plantearon cambios radicales, siguieron este proceso en menor medida, puesto que la mayor parte de estas políticas ya habían sido implementadas.

⁶ Interpretamos en este caso a la palabra “propuesta” como sinónimo de imposición, por lo que no eran ideas que surgían en el seno del aparato estatal, sino que eran ideas-órdenes provenientes de instituciones externas o ajenas a este.

⁷ Hacemos referencia a este concepto tanto como un **proceso** por el cual las organizaciones transfieren poder del centro a las sub-unidades, y un **atributo** que expresa el grado de autonomía ejercido por los espacios políticos-territoriales que han recibido nuevos roles.

⁸ La ola privatizadora que vivió nuestro país tuvo como propósito transferir la mayoría de los activos públicos a manos privadas. Es decir reducir el estado a nivel patrimonial.

Con la idea de continuidad de este modelo, lo que se promovía era precisamente el equilibrio fiscal y el mejoramiento de los sistemas del aparato estatal. Para abordar este tema con mayor profundidad es necesario recordar la visión que los Organismos Financieros Internacionales ofrecían acerca de la descentralización Estatal, la cual afirmaba que justamente la expansión del sector público era la principal dificultad a la cual se enfrentaba el desarrollo económico y por lo tanto se considero a la descentralización un elemento estratégico donde se cambiarían los sistemas de políticas institucionales y de gobierno por nuevas instituciones públicas, fiscales y reguladoras (Esteso y Cao:2001)

“Para poder llevar a cabo esta clase de políticas se presentaron las ventajas de la reducción de distancias entre la conducción política y los ciudadanos. Esto generaría, según los organismos internacionales un conjunto de beneficios, tales como: 1) mayor fluidez comunicacional entre los actores; 2) una mejor posibilidad de sanción en los malos gobiernos, o de las ineficaces conducción; 3) un aumento de la posibilidad de detectación, y a su vez de corrección de desequilibrios debido a la cercanía del control y 4) una tendencia que por confluencia de factores de esa índole, conducirá hacia el desarrollo de círculos virtuosos políticos– administrativos – organizacionales que posteriormente llevaran a la eficiencia.” (Esteso y Caos:2001).

En general los lineamientos mundiales fueron construir un Estado gerente y a su vez garante de intereses económicos particulares, no ya gerente y garante de prestaciones universales conquistadas en años anteriores y plasmadas como derechos, por los distintos actores sociales sino que ahora el Estado se orienta centralmente a proponer transformaciones que están básicamente dirigidas al núcleo prestacional del aparato estatal.

A esto deberíamos sumarle la “osmosis” del Ministerio de Economía Nacional que tenía acciones complementarias con los organismos multilaterales de crédito los cuales se fundamentaban en causas como:

a) la existencia de acuerdos firmados entre la nación y estos organismos, a través de los cuales ponía en situación de compromisos a la nación a cumplir ciertos objetivos con las provincias; b) poner en practica medidas que facilitarían el accesos a la globalización, que pasan por la nación pero tienen como objetivos las provincias; c) fuerte vinculo ideológico entre los dirigentes y tecnócratas nacionales y los organismos internacionales que posibilito llevar a cabo la transformación funcional y patrimonial del estado nacional como así también los estados provinciales (Esteso y Caos:2001)

De estos argumentos se desprende que ha sido la nación, la que fijo las pautas de transformación para con las provincias con la intención de evitar los desequilibrios fiscales tratando y mas aun cundo esto tambaleara las variables macroeconómicas, y de esta manera brindar condiciones de equidad entre las diferentes provincias como así también aumentar la calidad de los servicios públicos

Para cumplir con las exigencias internacionales se promulgaron las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica que no solo impulso las privatizaciones o concesiones de firmas estatales al sector privado (externo o interno) sino que además también impulso la promoción de la precarización laboral, la apertura de mercado, la descentralización y como es obvio el impacto producido fue de considerable envergadura para la estructura económica Argentina.

Los resultados no esperados de este proceso: sus efectos sobre la Nación, Provincias y Ciudadanía

Sin embargo este proceso de minimización en nuestro país no sólo no resolvió la crisis fiscal sino que además no resolvió la “deformidad del Estado”⁹, junto a lo cual disminuyó la capacidad estatal de proveer cohesión social y gobernabilidad, con este supuesto entendemos que la actual crisis de legitimidad Política puede ser explicada en parte por la retracción estatal, así como por ejemplo, los servicios públicos hacen a la integración social, la legitimidad político-estatal hace a la gobernabilidad y cohesión social¹⁰

Gracias a estas exigencias, las privatizaciones (otro instrumento de retracción patrimonial y funcional del estado nacional) en el interior significaron la pérdida de las únicas o principales fuentes de empleo existentes en numerosas localidades pequeñas y medianas; una consecuencia fue la **transformación territorial** de las localidades en que se asentaban dichas actividades, así como también de los ámbitos aledaños conectados a las mismas. Algunas se transformaron en pueblos fantasma, otras perdieron su dinámica económica, proliferando las actividades informales y los pequeños comercios precarios e, incluso, ilegales. (Manzanal: 2000): Las localidades afectadas por tamaño transferencia fueron en Salta con Tartagal, General Mosconi y Campamento Vespucio; en Neuquen, con Cutral-co y Plaza Huincul (al respecto ver Pérez:2002)

La organización territorial ha experimentado cambios radicales, no siempre perceptibles, que resultan del nuevo escenario tecnológico, informático, socioeconómico y político, y que en el transcurso de las próximas décadas, seguramente, se profundizarán sobre la tesis de la desaparición de las fronteras de los Estados – Nación puede ser asentada la nueva configuración territorial, aunque solo serviría para los Estado “vasallos”, es decir para aquellos estado que tengan fuertes vínculos con los organismos internacionales y no puedan decidir algún proyecto de país sin la mirada apocalíptica de aquellos.

No solo la organización territorial es la que ha estado sujetas a cambios sino también la ciudadanía, entendida como la garantía de derechos y obligaciones, en los que se incorporan los derechos civiles, derechos políticos y los derechos sociales. Que de acuerdo a la lógica del capitalismo el cual se apoya en los derechos individuales le otorga predominancia a los derechos civiles, por lo que se da una forma de ciudadanía derivada de la racionalidad capitalista con preeminencia del homo economicus.

Desde este periodo y en concordancia con Bustelo, la hegemonía en los ajustes económicos, y la liberalización del comercio, contribuyo a una atomización de la sociedad en la que se reconocen solo a individuos con intereses, principio básico de la organización de la sociedad. Es decir que el individuo en el sentido del homo economicus será capaz de maximizar su beneficio personal y por defecto beneficiaria al conjunto de la sociedad (Bustelo: 1990). Los ciudadanos en su acepción actual exigirán de la administración pública, resultados, es por lo que estas exigencias serán manifestada en el modelo de “nueva gestión pública” orientado a aumentar la eficacia, la eficiencia y la efectividad del sector público nacional y provincial. Argumentos trascendentes ante la presencia de ineficiencia e ineficacia del sector público poniendo en jaque la legitimidad y estabilidad del sistema político, pues en la medida en que quienes ocupen el Estado no brinden políticas y servicios públicos eficaces se estará en presencia del retiro del consenso al sistema político (Matas: 2001).

⁹ Término empleado por Oszlack para mostrar la falta de adecuación entre necesidades poblacionales y capacidades operativas del Estado para atenderlas (Oszlack:1997)

¹⁰ La actual incorporación de mecanismos de mercado al interior del Estado ha reconfigurado el sentido de lo publico-estatal y el rol garante del Estado en relación al interés general, así, el imaginario del ciudadano como representación política de una voluntad social inclusiva ha virado hacia el ciudadano en calidad de cliente del Estado y como representación de mecanismos individualizantes en la relación Estado-Sociedad.(Ahumada:2001)

Tomando la visión de Oliva, podemos decir que los costos sociales de la reforma del Estado, en su aplicación de políticas descentralizadoras hacia los estados provinciales crea forma de conflictividad social, agilizando el avance hacia la mayor desigualdad en la distribución regional de oportunidades, recursos y desarrollo humano, además de efectivizar la capacidad de desarrollo estratégico regional desde el sector público.

Es a través del aumento de esta desigualdad regional donde cada vez queda más al descubierto, la exclusión de regiones marginales, trayendo aparejado la gran imposibilidad de integración territorial efectiva del Estado (Oliva: 2000)

Es en esta perspectiva es que creemos que la descentralización como instrumento de achicamiento del estado nacional ha sido puesta en marcha en nuestro país y con objetivos similares a los del hombre económico nada mas que y, permitiéndonos hacer un traslado imaginario, se daría en las distintas provincia, aquellas mas aptas y con capacidades suficientes serian las que podrían hacer frente a los nuevos desafíos.

Por lo tanto uno de los cambios producidos en el Estado en materia de su estructura funcional, ha sido precisamente la descentralización *entendida como el proceso que promueve el pasaje de poder desde el gobierno nacional a los gobiernos locales (municipios, ciudades, localidades) y subnacionales o regionales (estados provinciales, departamentos)* es decir a unidades político-territoriales, *reduciendo la dimensión del gobierno nacional al derivar la responsabilidad de la toma de decisiones a las unidades de gobierno subnacional* (Orlansky: 1998) y lo que respecta a las transformaciones en las áreas territoriales de actuación de los estados provinciales como así también de su influencia en el sistema político argentino.

Con esta dimensión establecemos relaciones de correspondencias entre la retracción del Estado y la dinámica política en el país, es en este sentido que la descentralización es un hecho trascendente en la aludida retracción del Estado ya que significó un achicamiento real del mismo nacional y como analizamos más adelante un factor que contribuyó a la fragmentación institucional en el país.

Además también partimos del supuesto que la dinámica política puede ser explicada, en mayor o menor medida a partir de la actividad estatal y sus orientaciones. Así como: i- la construcción y procesamiento de demandas poblacionales, ii- demandas del sistema económico productivo y iii- la capacidad político-Institucional del sistema Normativo-Administrativo de atención a demandas y reconfiguración de la agenda estatal; este es un esquema analítico de la actividad estatal y su vinculación al sistema político al cual adherimos y que en nuestro país a sido desarrollado por autores como Oscar Oszlack (Oszlak: 1997) y en Europa por autores como Claus Offe (Offe 1988)

En la Argentina, la descentralización estuvo ligada a desprenderse por parte del Estado nacional de la prestación de políticas sociales básicas como lo fue el traspaso de los establecimientos educativos hacia las provincias con el objetivo de reducir gasto publico; siendo éstas ya no como una estrategia de promoción social y mejoramiento de la calidad de vida sino más bien como instrumento de asistencia, y amortización de los efectos negativos del ajuste en la mencionada calidad de los sectores más vulnerables.

En particular el énfasis puesto en la focalización de programas locales de emergencia, en la definición de mecanismos de contención social en escenarios críticos, y en el recurso a actores de la sociedad civil (comunidades indígenas y campesinas, organizaciones barriales, y otras) demanda casi por definición la aplicación de estrategias de descentralización, por lo menos en el nivel de implementación de las políticas respectivas (Vilas 2003), este proceso se sostenía conceptual y políticamente en otorgar mayor poder a la ciudadanía brindándole no solo equilibrio económico

sino mayor participación política, perfeccionamiento de la calidad de vida, respeto por la naturaleza humana, libertad de elección y la garantía de igualdad ante la ley (Klisberg:1994).

También en concordancia con lo expuesto y tomando las perspectivas de Vilas se puede decir que en nuestro país la descentralización de las políticas se han dado en las ópticas que él llama *perspectiva técnica, fiscal y de virtual democratización*¹¹ es decir una combinación de las tres, sin embargo existen autores que sostienen que la descentralización de funciones no fue acompañada por una descentralización fiscal. Pues en nuestro país ha habido muy bajo porcentaje de descentralización fiscal, que beneficia a las provincias y no a los municipios, desde la instauración del sistema democrático. (Raimundi y Tilli:1996)

La devolución de la Nación a las Provincia significo para los aparatos burocráticos provinciales de menor desarrollo un gran esfuerzo organizacional que en la mayoría de los casos no pudo ser llevado a cabo exitosamente generando una reducción en la calidad y cantidad de la oferta de servicios públicos esenciales, debido a la incapacidad e imposibilidad de los aparatos para gestionar las demandas como así también los recursos y por ende los nuevos servicios recibidos.

Con la transferencia de la infraestructura social (salud y educación) se profundizara y se engrosara el gasto público de las economías regionales, situación aumentada debido a que las provincias a pesar de su crisis deben cumplir un nuevo rol social *ligado* por la descentralización que antes era cumplido por el Estado elefantiásico.

Este contexto trajo aparejado los desequilibrios regionales por lo que la descentralización no garantizo la prestación de los servicios públicos a la totalidad de los ex beneficiarios ya que regidos por las leyes del mercado el derecho social de obtener la prestación deja de ser universal para convertirse en una particularidad de quienes solo pueden pagar dicho servicio.

La creciente heterogeneidad del desarrollo regional también altera la posibilidad de recursos o servicios en un sentido territorial, donde según los lugares de residencia, el nivel de accesibilidad a los mismos puede aumentar o decaer inmediatamente. Es por ello que este autor argumenta, que la identificación de las heterogeneidades culturales en el desarrollo social de la Argentina, pueden lograrse mediante indicadores empíricos como la distribución desigual de la población o el analfabetismo (Oliva: 2000)

Recordemos que una de las intenciones con la que se estimulo la descentralización del estado, por parte de los actores mencionados, fue otorgar un aumento de autonomía a las provincias como así también mayor margen de maniobrabilidad en las cuestiones sociales, políticas y económicas. Pero lo sucedido demostraron lo contrario, un ejemplo de esto, son los hechos significativos que permite la supremacía de la Nación y la continuidad de las diferencias provinciales son los Pactos Fiscales I (8/92) y II (8/93) ya que solo obtendrán mayor ayuda financiera aquellas provincias con mas capacidad de presión en el gobierno nacional, por lo que la pulseada entre Nación-Provincias es desequilibrada. Esta modalidad de operar afecta la autonomía de las provincias ya que cualquier demanda de estas en cualquier materia dependerá de la voluntad política de quienes ocupen el gobierno nacional debido a sus crisis particulares por lo tanto a partir de esto la Nación imparte órdenes y las provincias obedecen y las ponen en practica, afirmación esta esgrimida con anterioridad.

¹¹ En este sentido Carlos Vilas sostiene que la descentralización de las políticas públicas puede ser encarada en tres *perspectiva: fiscal*, la cual previene derroche de recursos y esfuerzos, la *perspectiva técnica* con la idea de favorecer la calidad de los productos y la eficiencia en la gestión; y por último la perspectiva de la *virtualidad democratizadora* con la idea de trasladar decisiones de políticas a los niveles subnacionales, con la que se intenta acercar las instituciones y facilitar la información entre estas y los ciudadanos.

La dependencia provincial con la Nación se agrava aun mas debido a la no existencia de desarrollo provincial¹² mas allá de los problemas con la institución central y la cuota de responsabilidad que le corresponde al Estado central por no plantear alternativas.

La desocupación es impedimento para llevar a cabo políticas de disminución del gasto en las provincias, ya que al hacerse, los futuros desempleados no encontrarían lugar en la actividad privada debido a la crisis que también sufren las pequeña y medianas empresas¹³ con la liberalización de la economía, aunque tampoco conseguirían una nueva reinserción laboral debido a la concentración de sectores económicos en determinados espacios territorialmente delimitados en zonas específicas de la geografía nacional, siendo éstos grandes sectores productores de servicios por lo que además de concentrarse en las zonas aptas del país no generaron puestos de trabajo o si lo fue ha sido en escaso porcentaje, dejando enormes diques de excluidos.

Como dice Pirez el sometimiento de las provincias por parte de la Nación en términos de recursos coparticipables y su predominio en la política económica nacional, acentuara un peso mas profundo cuando el Estado nacional solo aspire a necesidades de acumulación y no desarrolle una política de crecimiento regional (Pirez: 1986)

En pocas palabras fue el Estado nacional quien descentralizo el gasto público a las provincias como también determinadas funciones asumidas por los Estados provinciales sin tener en cuenta su capacidad y funcionalidad para gestionarlos (Oszlak 1997). En el contexto actual es el Estado nacional quien debe compensar los ajustes provinciales ya que estos se llevan a cabo en sociedades regionales con alto grado de desintegración político-institucional gracias a la retracción funcional del Estado central.

Descentralización y Federalismo

Es evidente que la descentralización impuesta en nuestro país ha sido de perfil centralista (Oszlak: 1997) pues supone que la única y verdadera forma de mantener la integridad del territorio es contando con un Estado central o nacional que distribuya políticas publicas de todo tipo, sean estas económicas, sociales o políticas.

No ha distado demasiado de la formación unitaria de nuestro Estado-Nación allá por 1880 aunque nuestra Constitución establezca el sentimiento e idealismo del "federalismo" y para hacer mas comprensiva la lectura apelaremos a la interpretación que hace William H. Riker sobre este concepto, sosteniendo que "el federalismo es una organización política en la que las actividades de gobierno están repartidas entre los gobiernos regionales y el gobierno central, de tal manera que hay una serie de actividades en las que cada tipo de gobierno tiene plenas competencias" para hacerla mas completa a esta definición aportamos los condimentos del autor Arend Lijphart el que sostiene que se deben agregar cinco características propias que son: tener una Constitución escrita, un Congreso, el derecho de las instituciones a la enmienda de la Constitución federal, asegura la representación de las minorías, descentralización de los gobiernos intra nacionales (Raimundi y Tilli: 1996)

¹² Pero, como por ejemplo, con excepción de las provincias de San Luis (aplicó políticas industrializadoras) y Río Negro (provincia extractiva), ambas se han adaptado a las nuevas exigencias y no dependiendo de los fondos derivados de la Nación como la mayoría de las provincias.

¹³ Las PYMES (Pequeñas y Medianas Empresas) han demostrado en numerosos países, Italia por ejemplo ser la fuente generadora de trabajo asalariado y a su vez impulsoras del crecimiento de un país

Creemos que aquí es oportuno hacer alusión sintéticamente a uno de los instrumentos de redistribuciones, que cuenta hoy la Argentina y es ley de co-participación, que realiza el estado nacional con el objetivo de mantener el federalismo.

Y como sostienen los autores antes mencionados y haciendo un poco de historia, fue en 1935 fecha en que se institucionalizó la ley de Coparticipación Federal, dado que hasta ese momento los impuestos provinciales nunca habían superado el 6,5 % del total de los recursos provenientes de la Nación. La mayoría de los recursos provenían de los impuestos aduaneros.

Este régimen legal de coparticipación federal –la distribución de los recursos tributarios que el estado federal recauda en jurisdicción provincial, entre la nación y las provincias— constituye un tema de permanente negociación entre ambos niveles jurisdiccionales. El modo de implementarse el régimen de coparticipación es el resultado de un conjunto de argumentos, como argumentaremos mas adelante, presiones recíprocas y negociaciones entre Nación y provincias, de las que no son ajenas las relaciones entabladas entre el gobierno nacional y los organismos multilaterales de crédito que fijan los aspectos básicos del ajuste macroeconómico (Vilas:2003)

Además nuestra Constitución Nacional sancionada en 1853 establece el régimen de distribución de poder impositivo, atribuyendo potestad tributaria a la Nación y a las Provincias en base al tipo de impuesto. En teoría por lo tanto, está legislado el principio de separación de fuentes tributarias; en la práctica sin embargo, se ha dado una centralización en la Nación, que acapara los mayores impuestos. (Raimundi y Tilli:1996)

Entendemos que para mantener el principio constitucional, todo país federal, como es el caso de la Argentina debe realizar la distribución de recursos entre los distintos actores territoriales que lo conforman. Por supuesto que ello resultara como expresáramos mas arriba, las disputas de las diferentes unidades político-territoriales, es decir aquellas que tengan mayor capacidad de presión serán las que obtengan los mayores beneficios en materia económica.

Más exactamente, el perfil efectivo del federalismo argentino y de la distribución consiguiente de competencias, recursos y responsabilidades está estrechamente relacionado a la mayor capacidad de las élites territorial y económicamente referenciadas en Buenos Aires, para imponer al resto de los grupos de poder local su propia hegemonía. Dentro de estos parámetros, la mayor o menor gravitación subalterna de las élites de otras provincias ha estado ligada a su habilidad para articular intereses específicos a esa alianza dominante entre intereses comerciales, financieros y terratenientes¹⁴ (Vilas:2003).

Volviendo con la descentralización, decimos que el discurso descentralizador fue un poco más entusiasta ya que al llevar a cabo este proceso le devolvía a las distintas regiones mayor margen de maniobrabilidad en los diversos campo, pues la creación de diferentes ámbitos políticos y administrativos otorgaran auto-gobierno y autodeterminación para quienes gestionen la cosa pública.

La descentralización no consta únicamente con la delegación de competencias o de poder o de la cesión de protagonismo a otros (o nuevos) actores locales en la prestación de servicios públicos sino que debió incluir la “formación” y “reformación” del nuevo espacio cultural que recibe la transferencia. La transferencia de servicios como es obvio produce cambios en la cultura organizacional de la Jurisdicción estatal que recibe el servicio, por otro lado como opinan diversos autores si la transferencia de servicios mantiene una dirección tecnocrática en el mismo o más aún

¹⁴Con la aparición de nuevos actores y la inserción de estos en los partidos políticos se puede decir que la hegemonía porteña ha ido mermando, ya que con la idea de propagar el crecimiento partidario comenzaron a tener protagonismo otras provincias.

profundiza la orientación tecnocrática tal como lo postulan los organismos internacionales que tienen una visión de los servicios públicos *restrictiva y eficientista*, los resultados de este tipo de transferencias se encuadran en un modelo que bien puede definirse como neoliberal y que lejos está o estuvo de ampliar la universalidad de los servicios o de ampliar la participación de los ciudadanos (Cunill:1997).

Además como principio organizador e instrumental la descentralización supone una mayor autonomía (Cunill:1997) a quien la recibe y cobrando vigor la fragmentación no solo funcional (ya otorgada) sino la más peligrosa que es la fragmentación del espacio territorial y que los órganos inferiores preocupados y colapsados por las nuevas atribuciones y con la profunda crisis económica y política que padecen, se ven imposibilitados de reproducir los lazos materiales e ideológicos mínimos para contener el sentimiento nacionalizador en las diversas regiones del país.

En nuestro país se advirtió desde distintas perspectivas y disciplinas académicas sobre los riesgos de fragmentación que conlleva la descentralización sobre todo si no se acompaña de procesos de supervisión funcional que garanticen una mínima homogeneidad territorial en la calidad, cantidad y cobertura poblacional de los servicios, de no ser así la descentralización produce regiones con mayor calidad de servicios que otra, dependiendo sobre todo de la capacidad de gestión y financiamiento.

Inconvenientes entre lo público-privado

Con estos hechos no sólo se pierde la universalidad de los servicios públicos transferidos, sino que además se inicia la pérdida de los derechos ciudadanos a utilizar dichos servicios, lo cual ocurre si en el territorio un mismo servicio se brinda de diferente manera a ciudadanos con necesidades iguales.

De lo anterior se desprende el previsible temor de distintos autores sobre la descentralización como inicio del disloque a la nación puesto que puede motivar deseos autonomistas de determinadas regiones o que los territorios poderosos económicamente vivan de manera autárquica (Klisberg:1994); por que no solo se descentralizaron las funciones sino que fueron cedidos los gastos que las antiguas estructuras contenían y sólo las regiones más ricas están en condiciones de superarlos y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y como así también los servicios delegados, cumpliendo de esta forma con los objetivos de la descentralización, si comparamos la capacidad de superación de un servicio recibido de la nación entre la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Formosa los resultados son previsibles y también los efectos políticos en tanto se acentúan las diferencias al interior de un mismo territorio nacional.

Se suma a lo anterior que la descentralización en este sentido no garantiza tampoco una mejor provisión de los servicios públicos pues la calidad del servicio depende además de la capacidad económica, de las capacidades institucionales de las jurisdicciones o regiones y aquí también son desmesuradas las diferencias (Oszlak:1997).

En definitiva la importancia de la descentralización es que en nuestro país se descentralizaron funciones a las provincias; pero también los déficit de las instituciones (educación, salud) que se cedieron, lo que facilita la acentuación de la disgregación del territorio, ya que los servicios descentralizados no en todas las regiones podían ser prestados con eficiencia y eficacia, como tampoco las instituciones estaban preparadas para los nuevos roles, postura sostenida por distintos economistas neoliberales e impuestas por organismos internacionales, ya que las provincias no contaban con la capacidad cultural, funcional y financiera para hacer frente a este nuevo desafío.

Por lo que se destacarían aquellos rincones del país que podían hacer frente a la prestación de lo cedido y los que no, provocando una tendencia secesionista en aquellos lugares en los que se encontrara concentrada las riquezas.

Conclusión

Como conclusión, debemos decir, que con la intención de recortar el hipertrofismo del estado nacional y de otorgar autonomía a los espacios políticos- territoriales subnacionales, a través de la descentralización ha sido el estado central el que ha dejado de ser productor de políticas públicas aunque se ha reservado el derecho de controlar las cuentas fiscales no solo nacionales sino también provinciales del equilibrio económico y delinear las políticas de ajuste impidiendo el desarrollo de determinadas regiones que se destacan por sus diferencia económicas.

También otro elemento empleado con la idea de achicamiento, han sido las privatizaciones que han tendido a favorecer a la idea de fragmentación no solo social sino político-institucional a que a partir de esto el Estado nacional solo tendrá participaciones mínimas en la sociedad y en el mercado, es decir será solo garante de determinadas cuestiones, insuficientes para mantener las relaciones entre mercado-sistema político-sociedad.

Tanto la descentralización, como instrumento de minimización funcional del estado y las privatizaciones como método de recorte patrimonial estatal, creemos que no han dado los resultados esperados, y como mencionáramos en el presente trabajo hubo discursos optimistas para la puesta en practica de ambos actos, como así también presiones de diferentes actores internos y externos; y en referencia a la descentralización observamos que solo aquellas sub unidades con mayor capacidad de desenvolvimiento han podido lograr algunos objetivos mínimos a los planteados, aunque en la extensa geografía del territorio argentino aun queda mucho por resolver.

Lo que también debemos hacer notar que, los estados provinciales, a través de sus gobernadores, que cuentan con mayores posibilidades económicas ejercen roles determinantes sobre las decisiones que afectan a la totalidad del territorio nacional, por lo que el poder negociador de algunas provincias, no será el mismo de aquellas en la que su capacidad económica solo dependa de los fondos derivados.

Hoy en día se reconoce ampliamente que solo se podría conseguir un mayor desarrollo sostenible y una prosperidad si existieran instituciones estatales fuertes y sanas. Para lograr esto los gobiernos deben elaborar marcos normativos e instituciones eficaces que incluyan un sistema público que garantice una participación amplia; un sistema jurídico eficiente que haga posible en estado de derecho; un poder judicial independiente que garantice unos procesos fiables de resolución de controversias; un parlamento fuerte que sirva de contrapeso al poder ejecutivo; un sistema fiscal eficaz que proporcione los recursos necesarios para adoptar reformas de políticas sociales; un sistema financiero moderno eficiente y transparente. Por el estado es indispensable para la buena gestión democrática de los asuntos para la buena gestión de los asuntos públicos (AGGES-ONU: 2001)

Además consideramos que la retracción funcional y patrimonial del estado nacional, ha contribuido, en los últimos 20 años, ha deslegitimar el sistema de gobierno, como así también ha dado su aporte en contribuir a reducir el grado de cohesión social en el territorio y como mencionáramos más arriba, no solo la descentralización ha sido participe de este sacudón a las instituciones políticos sociales, sino que también la privatización de las empresas públicas a manos privadas.-

Bibliografía

- Ahumada J. (2001) « Cohesión y Cambio Estructural » *Economie et Société*, Nro 69, Lausanne Suiza,
- Basualdo E, Aspiazu D, 2002 “El Proceso de Privatización en Argentina” editorial Pagina 12 – UNQ Bs. As. Argentina.
- Coraggio, J (1989) “*Las propuestas de descentralización en busca de un sentido popular*”. En descentralización del Estado: Requerimientos políticos en la crisis. Elsa Laurelle y Alejandro Rofman (compiladores) CEUR. Buenos Aires.
- Cunill Grau Nuria, (1997) “Repensando lo Público a través de la Sociedad” editorial, Nueva Sociedad – CLAD, Venezuela.
- Estes, R y Cao *Cambios de las Administraciones Públicas provinciales y nueva agenda de políticas públicas*.
- García Delgado D, 1998 “ El Futuro del Estado-Nación en la Transición en la Sociedad Global” Trabajo Presentado en el Seminario Estado Latinoamericano Contemporáneo San Pablo, Brasil agosto.
- Klisberg Bernardo (1994) “ El Rediseño del Estado” FCE INAP México
- Licastro J. (2002) “ La Integridad territorial es Sagrada” www.diarioelzonda.com.ar 02/09/17
- Manzanal, M. (2000) “Neoliberalismo y Territorio en la Argentina de fin de siglo www.cmq.edu.
- Matas Carlos Ramio (2001) “Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional” *Revista del CLAD Reforma y Democracia* n° 21 Caracas, Venezuela.
- Nuria Cunill Grau (2000) “ La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia” *Revista Reforma y Democracia* nro. 12, Venezuela
- Olansky, D. “*Políticas de descentralización y desintervención estatal*” UBA. Preparado para la presentación en el XXI Congreso Internacional de LASA, Latin American Studies Association. Septiembre, 1998.
- ONU Asamblea General Consejo Económico y Social Distr. General 2 de julio de 2001 en www.un.org.
- Pérez, F. (2002) “Problemas de Gestión-Público Territorial en Argentina. Trabajo Final de Grado de la Licenciatura en Ciencia Política de la UNVM.
 - Pirez P, 1986 “Coparticipación Federal y Descentralización” editorial CEAL Bs. As. Argentina.
 - Schiavoni, D J. (2001) “La Desintegración del Noroeste Argentino” www.geocities.com

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- Sonia Fleury “Reforma del Estado en América Latina” Revista Nueva Sociedad Nro. 160, Caracas.
- Tecco C, 2001 “Administración Pública y Sociedad” editorial IIFAP- UNC Córdoba, Argentina.
- Vilas,C (2003) Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990 en www.inap.org.ar
- Oliva M, (2000) “*Reforma del Estado y Políticas Públicas con Impacto en el Desarrollo Regional en la Década del 90 en Argentina*” en www.econ.uba.ar