

CUINAP | Argentina

Año 2 • **2021** | Cuadernos del INAP

Factores condicionantes del proceso de descentralización

Un análisis del caso argentino

Dante Sabatto y Juan Ignacio Doberti

52

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

Factores condicionantes del proceso de descentralización

Un análisis del caso argentino

Dante Sabatto y Juan Ignacio Doberti

52

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Lic. Santiago Andrés Cafiero

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Dr. Alejandro Miguel Estévez

Director Institucional del INAP

Índice

Introducción	11
1. Antecedentes	14
2. Alternativas y variables de la descentralización	25
3. Matriz	33
4. El caso argentino	50
5. Conclusiones	55
Referencias bibliográficas	58

Prólogo

La tensión entre la capital y el interior del país ha estado presente a lo largo de toda la historia argentina. En 1880, en el marco del proyecto de federalización de la Ciudad de Buenos Aires, se produjo un debate parlamentario entre José Hernández y Leandro N. Alem. Este último, que se oponía a la propuesta, realizó una fuerte crítica a la centralización del estado, señalando que esta «sobresale en el arte de impedir y no en el de hacer» ya que «la concentración del Poder no produce ese vigor y esa mayor vitalidad en un País. Tendrá a su disposición mayor cantidad de elementos, pero la fuerza de éstos se debilitará paulatinamente»¹. Esta discusión mantiene un alto grado de relevancia casi un siglo y medio más adelante: en este período, las tensiones entre fortalecer el federalismo y avanzar hacia un mayor poder del gobierno central continuaron ocupando un lugar crucial.

Debido a la importancia de este tema para el estado argentino, Dante Sabatto y Juan Doberti desarrollan en el INAP una línea de investigación referida a la descentralización y las relaciones entre niveles de gobierno. El presente artículo, el segundo de este proyecto, tiene como objetivo sistematizar la influencia de una serie de elementos en diversos tipos de políticas públicas de descentralización.

Con este propósito, los autores introducen un diagnóstico sobre la situación actual, caracterizada por una importante concentración demográfica en el Área Metropolitana de Buenos Aires y una centralización administrativa y

1 Alem, L. N. (1914). Discursos y escritos. Ferrari.

económica. El análisis de estas cuestiones parte de una rigurosa revisión estadística, que busca dar cuenta de algunos de los múltiples desequilibrios territoriales que padece la Argentina. Para esto, se describen las inequidades en la distribución del presupuesto nacional, se estudian las divergencias en los resultados de evaluaciones educativas estandarizadas y se presentan las desigualdades en los salarios medios del sector privado en las provincias. De esta manera, Sabatto y Doberti exponen con claridad los efectos perniciosos de un país crecientemente centralizado.

En el segundo apartado del artículo se desarrollan brevemente los hallazgos de la investigación previa, que consisten en una tipología de alternativas de descentralización y una original clasificación de elementos o factores que inciden en su diseño e implementación. El aporte principal de este texto, explorado en la tercera sección, consiste en la construcción de una matriz donde se cruzan estas dos variables, y en el análisis pormenorizado de la influencia de cada uno de los elementos en todas las políticas identificadas.

El cuarto apartado está destinado a examinar la pertinencia de la aplicación de estas alternativas de descentralización en la Argentina, partiendo del diagnóstico desarrollado al comienzo del texto y de la matriz elaborada. Asimismo, se tiene en consideración el marco legal proporcionado por la Ley de Capitales Alternas para la promoción de ciertas políticas de relocalización de organismos de la administración pública nacional. Los autores no rechazan definitivamente ninguna de las opciones descriptas, sino que proponen un abordaje cuidadoso de cualquiera de ellas, que deben ser orientadas por un programa que combine un desarrollo armónico y equilibrado con un fortalecimiento de las capacidades estatales para lograr una mayor equidad social.

Dr. Alejandro Miguel Estévez
Subsecretario del INAP

Factores condicionantes del proceso de descentralización: un análisis del caso argentino



**Dante
Sabatto**

Es investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Se especializa en temáticas de relación entre niveles de gobierno y distribución territorial de los recursos.



**Juan
Ignacio
Doberti**

Es Director de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Doctor en Ciencias Económicas (UBA) y profesor e investigador universitario.

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo analizar la incidencia de una serie de variables en el diseño y la implementación de políticas públicas de descentralización, por medio de la sistematización del modo y el grado en que distintos factores afectan cada alternativa. La República Argentina es un país federal que padece desigualdades territoriales de gran relevancia, debido a la concentración demográfica, económica y administrativa en la capital. Este fenómeno, denominado *macrocefalia*, ha generado ciertas respuestas, representadas por el desarrollo de políticas descentralizadoras, sobre todo a partir de mediados del siglo XX. En esta investigación se estudiaron las dimensiones económica y administrativa de la macrocefalia a partir de una revisión estadística referida a la distribución del Presupuesto Nacional, la calidad de la educación pública y los desequilibrios en el salario medio provincial. A partir de una tipología de políticas públicas y de elementos que inciden sobre ellas, se construyó una matriz de 90 casos. Finalmente, se analizó la conveniencia y pertinencia de la aplicación de estas medidas en la Argentina, en particular en el marco de la Ley de *Capitales Alternas*.

Palabras clave

Descentralización, gobierno federal, políticas públicas, capitales alternas

Abstract

The objective of the present article is to analyse the impact of a series of variables in the design and implementation of public policies of decentralization, systematizing the extent and the way in which different factors affect each alternative. Argentina is a federal country that suffers from geographical inequalities of great importance, due to the demographic, economic and administrative concentration in the capital city. This issue, described as *macrocephaly*, has prompted many responses, represented

by the development of policies of decentralization, mainly after the second half of the 20th century. Through a statistical research of the distribution of the National Public Budget, the quality of public education and the average salary in each province, this article studied the economic and administrative dimensions of macrocephaly. A typology of public policy and of elements that influence it was used to create a matrix of 90 cases. Finally, the convenience and pertinence of the implementation of these policies in Argentina was analysed, specifically in the framework provided by the law of *Alternate Capital Cities*.

Keywords

Decentralization, federal government, public policies, alternate capital cities.

Introducción

La República Argentina asume la forma de gobierno federal, un tipo de organización política que reconoce una cierta autonomía de las Provincias, pero establece, a la vez, la existencia de un Estado central; el objetivo es lograr un equilibrio de poder entre ambos niveles estatales. Esta forma de gobierno sostiene un nivel alto de descentralización, pero contiene instituciones que cumplen un rol de integración, como el Senado (Cao, 2020). En el caso argentino, la adopción de la forma federal en la Constitución Nacional se dio en paralelo al reconocimiento, implícito, de la primacía de la élite pampeana y bonaerense por sobre las provincias. Esta se sostuvo basada en la aceptación recíproca, por parte de Buenos Aires, de la hegemonía de las élites provinciales sobre sus respectivos territorios (Cao y Vaca, 2006).

La provincia de Buenos Aires sostuvo, desde el comienzo del estado nacional, una gravitación política y económica elevada que se desarrolló en forma creciente a lo largo de la historia. Las consecuencias negativas de esto son múltiples y operan en varios sentidos. Por un lado, pueden señalarse las importantes desigualdades territoriales en la Argentina que dificultan un desarrollo con equidad social; por otra parte, el carácter hipertrófico de la concentración de población en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) produce serios problemas de carácter sanitario, habitacional, ambiental, entre otros. También es posible identificar consecuencias para la eficiencia de la Administración Pública Nacional.

En consecuencia, se han promovido diversas políticas descentralizadoras orientadas a morigerar los efectos negativos de la concentración demográfica y la centralización administrativa, en particular, a partir de mediados del siglo XX. La descentralización puede definirse como un

proceso por el cual se transfiere, dentro del Estado, funciones, recursos o dependencias desde niveles jerárquicamente superiores a niveles jerárquicos inferiores (Falleti, 2005).

Entre este tipo de políticas desarrolladas en la Argentina, se destaca el *Proyecto Patagonia* impulsado entre 1986 y 1987 por la administración de Alfonsín. Se trata de un proyecto de traslado de la Capital argentina a la ciudad de Viedma-Carmen de Patagones, que, si bien quedó inconcluso, resulta relevante debido a que se fundamentaba no sólo en una transformación administrativa del Estado, sino en una reorganización política y económica del país (Roulet, 1987).

También se destacan las descentralizaciones de servicios llevadas a cabo durante la presidencia de Menem, en la década de 1990, en las áreas de Salud y Educación pública. En el primer caso, más de veinte hospitales nacionales fueron transferidos a los Estados provinciales; en el segundo, la descentralización afectó al total de la educación secundaria, así como a los Institutos de formación docente (Centrángolo y Gatto, 2002). Existe un antecedente importante: en 1978, bajo la dictadura cívico-militar del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional se transfirieron las escuelas primarias a las provincias. Es preciso señalar que, en ambos casos, se trató de gobiernos con una orientación económica neoliberal de carácter privatista, que aplicaron la descentralización en el marco de una importante concepción de reducción del aparato estatal (Oszlak, 2003); sin embargo, esta no es la única orientación que puede guiar procesos descentralizadores. Como señala Von Haldenwang (1990), políticas de este tipo han sido sostenidas desde perspectivas muy diversas, incluidas el marxismo y el estructuralismo.

Esta investigación es la segunda desarrollada en el marco de una línea de trabajo del Instituto Nacional de Administración Pública, vinculada

a la temática de descentralización geográfica y relaciones entre niveles de gobierno. En el primer trabajo, se caracterizó la concentración demográfica en el AMBA, se presentó una tipología de políticas públicas de descentralización y se identificó una serie de elementos que inciden en el diseño y la implementación de dichas políticas (Sabatto y Doberti, 2020).

El presente artículo busca sistematizar la influencia de los factores, variables o elementos identificados en las diversas alternativas de políticas públicas descentralizadoras, así como analizar la pertinencia de la aplicación de estas medidas en la Argentina. Se parte de una profundización del diagnóstico referido a la centralización económica y administrativa, surgido de un relevamiento estadístico. Luego, se realiza una revisión bibliográfica y documental de la influencia de los elementos en las alternativas de políticas identificadas.

Para llevar adelante estos objetivos, el artículo se divide en cinco apartados:

- Antecedentes. Se introduce la problemática de concentración y centralización, y se hace énfasis en sus dimensiones económica y administrativa.
- Alternativas y variables de la descentralización. Se presentan las alternativas de políticas públicas de descentralización y de elementos que inciden en ellas.
- Matriz. Se organizan las dos variables en una matriz o tabla de doble entrada. La influencia de cada factor en las políticas públicas específicas es clasificada en baja, media o alta incidencia.
- El caso argentino. Se problematiza la aplicación para el país de las medidas estudiadas.
- Conclusiones. Se presentan las consideraciones finales.

1

Antecedentes

La tensión entre centralismo y federalismo es un elemento crucial para la comprensión de la historia argentina. Esta no debe ser entendida como un proceso lineal por el que se avanza hacia un unitarismo, sino como un desarrollo, generado desde el comienzo de la Organización Nacional, en el que se dan avances y retrocesos. Este proceso tiene un claro saldo: la centralización se ha fortalecido de manera creciente, lo que ha sido identificado como el tránsito a una estructura unitaria de facto si no de derecho (Braceli y Braceli, 2010). Esta centralización debe ser entendida en múltiples dimensiones, entre las cuales es posible destacar la cuestión demográfica, la administrativa y la económica.

En una investigación previa (Sabatto y Doberti, 2020), se indagó en profundidad la macrocefalia porteña, es decir, la hipertrofia poblacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, más precisamente, del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) formada por esta ciudad junto con el Conurbano Bonaerense. Esta situación es notoriamente anómala: según el Censo 2010, el AMBA reunía 13,6 millones de habitantes, lo que representa más de un tercio de la población nacional; algunas estimaciones de la población actual¹ calculan que esta se ubica por encima de los 15

¹ El Censo 2020 ha sido reprogramado para 2021 debido a la pandemia de COVID-19. Como ha transcurrido casi una década desde el último censo, es preciso recurrir a fuentes estimativas.

millones de habitantes. La macrocefalia se destaca aún más si se considera que la Argentina se ubica en el quinto quintil de población, esto es, entre el 20 % de países con mayor cantidad de habitantes; y esto tiende a correlacionarse con menor concentración demográfica en la capital: el promedio para el quintil es de 9,7 %.

Existen otras cuestiones, además de la demográfica, en las que se notan importantes desigualdades territoriales; la dimensión económica de la centralización es igualmente importante. Algunos autores (De Riz, 2008; Leiras, 2013) sostienen que existe una amplia concentración geográfica de recursos productivos y una fuerte dependencia fiscal de los Estados provinciales respecto del Estado nacional, pero que esto es compatible con una importante descentralización administrativa y política vinculada a una relativa autonomía de los gobiernos provinciales; no existe una total subsunción entre estos y la autoridad nacional, sino una continua negociación. Hay un marcado consenso en la literatura especializada sobre la centralización fiscal, referido a la reducida capacidad de las provincias para aumentar su autonomía fiscal (Dalla Via, 2011; Simison, 2015; Miguez, 2014; Cetrángolo y Gatto, 2002; Claus, 2019). Esto también puede decirse respecto a la concentración productiva (Donato, 2007; Pellegrini y Platino, 2014; Figueras, A. et al, 2004). Se ha señalado que la industria manufacturera ha perdido relevancia en la economía nacional, pero ha mantenido el nivel de concentración relativo. La cuestión administrativa, por su parte, requiere mayor complejización; si bien, como sostiene Leiras (2013), existe una descentralización en esta dimensión, acentuada desde la segunda mitad del siglo XX, es posible considerar, a su vez, una concentración de la administración pública nacional en el AMBA. Aunque la gestión de servicios públicos, principalmente la salud y la educación primaria y media, es responsabilidad de los Estados provinciales, gran parte de la administración pública nacional se ubica geográficamente en la capital.

Este diagnóstico referido a la centralización económica y la concentración demográfica y administrativa es el punto de partida para la presente investigación; y, en términos generales, para la línea de trabajo vinculada con la descentralización que emprende el Instituto Nacional de Administración Pública. Por este motivo, resulta útil profundizar en algunas de las variables que expresan esta problemática.

La centralización de recursos puede ser estudiada a partir del análisis de la Coparticipación Federal de Impuestos (Cetrángolo, Jiménez, y Vega, 1998; Porto, 2003; Cao, 2007), de otras Transferencias intergubernamentales (Capello, Grión y Galassi, 2012; Simison, 2015; Porto, 2016) o bien del Presupuesto Nacional. En este trabajo se presenta esta última opción, a partir de un estudio empírico de la composición del Presupuesto Nacional 2019.

**Cuadro N° 1. Composición del Presupuesto Nacional 2019,
por jurisdicción**

Jurisdicción	Presupuesto (valores absolutos)	Presupuesto (valores porcentuales)	Presupuesto a las provincias (valores porcentuales)
Buenos Aires	915 856 598 645	22,0 %	30,4 %
CABA	806 135 632 860	19,3 %	26,8 %
Catamarca	24 010 343 144	0,6 %	0,8 %
Chaco	51 992 974 457	1,2 %	1,7 %
Chubut	43 947 608 332	1,1 %	1,5 %
Córdoba	178 410 491 049	4,3 %	5,9 %
Corrientes	53 302 144 889	1,3 %	1,8 %
Entre Ríos	64 317 002 538	1,5 %	2,1 %
Formosa	25 534 037 914	0,6 %	0,8 %

Jurisdicción	Presupuesto (valores absolutos)	Presupuesto (valores porcentuales)	Presupuesto a las provincias (valores porcentuales)
Jujuy	40 365 413 553	1,0 %	1,3 %
La Pampa	26 353 141 634	0,6 %	0,9 %
La Rioja	26 894 496 221	0,6 %	0,9 %
Mendoza	108 015 023 727	2,6 %	3,6 %
Misiones	54 236 101 643	1,3 %	1,8 %
Neuquén	39 406 686 180	0,9 %	1,3 %
Río Negro	61 380 436 055	1,5 %	2,0 %
Salta	71 933 618 422	1,7 %	2,4 %
San Juan	48 188 485 399	1,2 %	1,6 %
San Luis	27 035 509 235	0,6 %	0,9 %
Santa Cruz	21 813 475 997	0,5 %	0,7 %
Santa Fe	165 290 578 715	4,0 %	5,5 %
Santiago del Estero	51 087 730 189	1,2 %	1,7 %
Tierra del Fuego	13 656 121 463	0,3 %	0,5 %
Tucumán	88 701 007 698	2,1 %	2,9 %
Interprovincial	93 282 135 747	2,2 %	-
Nacional	587 115 442 469	14,1 %	-
Binacional	3 443 305 164	0,1 %	-
No clasificado	480 606 696 102	11,5 %	-
Total	4 172 312 239 441	100,0 %	100,0 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto.

En 2019, el 19,3 % del Presupuesto Nacional fue destinado a la CABA; se trata de una proporción extraordinaria si se la compara con dos provincias

de población similar: Santa Fe (4,0 % del presupuesto) y Córdoba (4,3 %). De acuerdo al Censo 2010, la CABA tiene una población de 2,9 millones de habitantes, un 7,2 % de la población nacional; Santa Fe, 3,2 millones, un 8,0 %; y Córdoba, 3,3 millones, un 8,3 %. Es importante señalar que más de un cuarto del presupuesto no es destinado a una provincia, sino a las categorías *interprovincial*, *nacional*, *binacional* y *no clasificado*. Si no se considera este porcentaje del presupuesto, el total destinado a la CABA asciende al 26,8 %, el de Santa Fe al 5,5 % y el de Córdoba al 5,9 %. Por otra parte, un 22,0 % fue destinado a la Provincia de Buenos Aires (30,4 % si se considera sólo el presupuesto destinado a provincias). Esto resulta relevante porque aproximadamente dos tercios de la población bonaerense residen en el Conurbano.

La desigualdad geográfica y económica no puede entenderse en forma aislada. La CABA posee un territorio que concentra una parte muy importante del producto interno bruto del país, que tiene una capacidad fiscal elevada y cuya calidad de servicios públicos es, en términos generales, superior a la media. Es el distrito que mayor gasto público destina a salud y educación; es también el único en el cual la mayor parte de los ingresos proviene del impuesto a ingresos brutos (Cetrángolo, Curcio y Folgar, 2017). La alta proporción de recursos destinados a la CABA no corrige, sino que refuerza una estructura desigual.

A modo de ejemplo, puede tomarse el caso de la educación primaria, a través del análisis de evaluaciones estandarizadas realizadas por el Ministerio de Educación de la Nación en todas las provincias. El caso tomado es el del Operativo Aprender, a través del cual, en 2018, se evaluó a más de medio millón de estudiantes en 19 600 escuelas en todo el país en lengua y matemática, y se clasificaron los resultados en las categorías *avanzado*, *satisfactorio*, *básico* y *por debajo del nivel básico*. A continuación, se presentan los resultados por provincia, agrupando

las categorías en *avanzado y satisfactorio* y *básico y por debajo* con el objetivo de sintetizar los resultados.

**Cuadro N° 2. Resultados del Operativo Aprender 2018,
por jurisdicción**

Jurisdicción	Lengua		Matemática	
	Avanzado y satisfactorio	Básico y por debajo	Avanzado y satisfactorio	Básico y por debajo
Buenos Aires	75,5 %	24,5 %	56,3 %	43,7 %
CABA	87,9 %	12,1 %	75,3 %	24,7 %
Catamarca	65,6 %	34,4 %	42,5 %	57,5 %
Chaco	60,8 %	39,2 %	45,3 %	54,7 %
Chubut	81,1 %	18,9 %	58,3 %	41,7 %
Córdoba	82,7 %	17,3 %	68,2 %	31,8 %
Corrientes	70,0 %	30,0 %	50,8 %	49,2 %
Entre Ríos	72,1 %	27,9 %	54,3 %	45,7 %
Formosa	69,4 %	30,6 %	54,4 %	45,6 %
Jujuy	73,7 %	26,3 %	53,7 %	46,3 %
La Pampa	83,3 %	16,7 %	70,3 %	29,7 %
La Rioja	71,5 %	28,5 %	49,4 %	50,6 %
Mendoza	75,9 %	24,1 %	56,8 %	43,2 %
Misiones	72,8 %	27,2 %	53,8 %	46,2 %
Neuquén	76,2 %	23,8 %	57,0 %	43,0 %
Río Negro	78,8 %	21,2 %	62,2 %	37,8 %
Salta	75,3 %	24,7 %	59,9 %	40,1 %
San Juan	70,7 %	29,3 %	41,3 %	48,7 %

Jurisdicción	Lengua		Matemática	
	Avanzado y satisfactorio	Básico y por debajo	Avanzado y satisfactorio	Básico y por debajo
San Luis	77,2 %	22,8 %	58,3 %	41,7 %
Santa Cruz	77,2 %	22,8 %	49,4 %	50,6 %
Santa Fe	74,7 %	25,3 %	58,2 %	41,8 %
Santiago del Estero	64,0 %	36,0 %	49,2 %	50,8 %
Tierra del Fuego	84,6 %	16,4 %	56,9 %	43,1 %
Tucumán	70,2 %	29,8 %	51,1 %	48,9 %
Promedio nación	75,3 %	24,7 %	57,4 %	42,6 %

Fuente: elaboración propia en base a datos del Operativo Aprender realizado por el Ministerio de Educación de la Nación.

La CABA tiene una proporción marcadamente mayor de resultados avanzados y satisfactorios que el resto del país; sus resultados se ubican en el primer lugar de ambas asignaturas. En lengua, el porcentaje de resultados avanzados y satisfactorios es 87,9 %, más de 12 puntos porcentuales por encima del promedio nacional, y en matemática, es de 75,3 %, casi 18 puntos porcentuales más que la media. El caso educativo resulta importante porque este servicio público ha sufrido un proceso de creciente descentralización. En 1978, la educación primaria fue transferida del Estado nacional a los provinciales; en 1991, esto también ocurrió con la educación media y los Institutos de formación docente.

El centralismo de recursos se dio en paralelo a una reducción de las responsabilidades del Estado nacional, en el marco de un gobierno de corte privatista que privatizó empresas estatales y descentralizó funciones (Oszlak, 2003). La descentralización tuvo un resultado marcadamente negativo para las provincias, que vieron aumentar su dependencia de

los recursos provenientes del Estado nacional a medida que crecían sus responsabilidades. Es posible sostener que las políticas de descentralización no fueron efectivas para reducir las desigualdades, ni para ofrecer servicios públicos más eficientes. Para caracterizar la centralización económica es preciso referirse también al sector privado, en tanto este reúne la mayor parte de los puestos de trabajo y de las actividades económicas. Para ello, se presentan los salarios medios de dicho sector, por provincia.

**Cuadro N° 3. Salarios medios del sector privado
por jurisdicción, 2017**

Jurisdicción	Salario promedio sector privado (2017)	Salario promedio sector privado (2017) – CABA base 100
Buenos Aires	25 640	83,7
CABA	30 623	100,0
Catamarca	21 412	69,9
Chaco	19 702	64,3
Chubut	40 417	132,0
Córdoba	23 162	75,6
Corrientes	19 158	62,6
Entre Ríos	20 585	67,2
Formosa	20 590	67,2
Jujuy	20 702	67,6
La Pampa	22 834	74,6
La Rioja	19 035	62,2
Mendoza	20 951	68,4
Misiones	18 127	59,2
Neuquén	39 475	128,9

Jurisdicción	Salario promedio sector privado (2017)	Salario promedio sector privado (2017) – CABA base 100
Río Negro	24 896	81,3
Salta	19 863	64,9
San Juan	21 438	70,0
San Luis	24 170	78,9
Santa Cruz	47 480	155,0
Santa Fe	30 607	99,9
Santiago del Estero	17 648	57,6
Tierra del Fuego	42 384	138,4
Tucumán	18 829	61,5
Promedio nacional	26 233	85,7

Fuente: elaboración propia en base a datos de los Informes de Diagnóstico Laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Resulta notable que la CABA no sea la jurisdicción con salarios más altos. Sin embargo, todas las provincias con remuneraciones medias, más elevadas, forman parte de la región patagónica: Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén y Chubut. El alto nivel de las remuneraciones se relaciona a que estas provincias tienen un importante número de empleos vinculados con la extracción y el procesamiento de recursos energéticos; los cuales tienen salarios significativamente mayores, así como sueldos más elevados como consecuencia de los mayores costos de vida en el sur del país². Los puestos de trabajo de la CABA tienen, en promedio, una remuneración marcadamente mayor a la de los ubicados en las zonas Centro-Este, Centro-Oeste, Noreste y Noroeste.

² Los escalafones de la Administración Pública Nacional reconocen el mayor costo de la región patagónica a través del denominado *plus por zona desfavorable*, por el que se compensa los precios más altos.

De acuerdo con Falleti (2005), las políticas de descentralización implementadas en Argentina se enmarcan en una serie de reformas estatales desarrolladas durante este período en América Latina; estas signaron el pasaje de un Estado de carácter desarrollista a un modelo orientado al mercado. La autora identifica, específicamente, al período 1978-1994 como el momento de implementación de importantes reformas descentralizadoras en la Argentina, lo que coincide con las políticas antes descritas referidas a la educación y la salud; pero también incluye casos como el *Proyecto Patagonia*. Esta orientación neoliberal no es la única que puede guiar a las políticas de descentralización. Sin embargo, es preciso atender a las razones por las cuales las reformas estructurales, que buscaron reducir la importancia del Estado como actor regulador de la economía, hicieron uso de este tipo de medidas.

Para ello, resulta importante presentar definiciones de los conceptos clave utilizados. La descentralización debe entenderse como un proceso multidimensional por el que el Estado transfiere responsabilidad, autoridad o competencias de niveles superiores a niveles inferiores, jerárquica o geográficamente definidos (Falleti, 2005; Von Haldenwang, 1990). Se trata de una transformación del Estado que realiza modificaciones internas a su aparato político-institucional y a las relaciones entre los niveles de gobierno; y esto afecta, a la vez, los vínculos que el Estado entabla con el sector privado, la sociedad civil y el medio físico. Si bien la privatización es entendida, a veces, como un caso de descentralización, en este artículo no se toma en consideración esta identificación; debido a que se interpreta la descentralización como un proceso interno al Estado.

La definición presentada busca ser lo más amplia posible, ya que se considera, en términos generales, que existen diversas formas de descentralización. De acuerdo a las competencias transferidas, la descentralización puede: ser fiscal, destinada a aumentar la capacidad tributaria de los gobiernos

subnacionales; administrativa, destinada a dar a los estados subnacionales responsabilidad sobre servicios públicos; o política, destinada a crear nuevos ámbitos representativos o dar mayor autonomía política a los Estados subnacionales en la toma de decisiones. De acuerdo al grado de autoridad transferida, se distingue entre *desconcentración*, *delegación* y *devolución* (Rondinelli, 1981). Es importante señalar las diferencias entre descentralización y desconcentración; esta última se refiere al traspaso de tareas a entidades jerárquicamente inferiores, sin la transferencia de la capacidad decisoria; las unidades de destino de las funciones transferidas están subordinadas a la administración central (Rufián, 1991). La delegación y la devolución refieren a grados crecientes de traspaso de autoridad o capacidad decisoria. Esta distinción de importancia alude a la definición de las unidades de destino de la descentralización: si se trata de unidades jerárquicamente inferiores, se trata de descentralización funcional; si se trata de unidades territorialmente separadas, pero en un mismo nivel de gobierno, se trata de descentralización geográfica.

A la hora de considerar la orientación neoliberal de ciertos procesos de descentralización, debe considerarse que este tipo de políticas busca reducir la capacidad negociadora del Estado frente a grandes entidades del sector privado. Este será el resultado de una descentralización funcional administrativa en el que no se transfiera a los Estados subnacionales capacidad fiscal y, en términos generales, mayor poder. La descentralización geográfica, es decir, el traslado geográfico de dependencias sin que estas sean transferidas a menores niveles de gobierno, no se enfrenta con esta problemática, debido a que las competencias descentralizadas continúan bajo la órbita del Estado nacional. La contraparte de esto es que no se genera una transformación intergubernamental, ya que los Estados subnacionales no son afectados.

Alternativas y variables de la descentralización

En una investigación desarrollada previamente (Sabatto y Doberti, 2020) se realizó una tipología de políticas públicas de descentralización y se sistematizaron elementos, factores o variables que deben considerarse para su diseño e implementación. El objetivo del presente trabajo es analizar la incidencia de cada uno de los elementos en las diferentes alternativas.

A continuación, se presenta una tipología de políticas públicas de descentralización construida sobre la base de los aportes teóricos arriba desarrollados, así como del estudio del diseño o la implementación de este tipo de medidas en la Argentina (Sabatto y Doberti, 2020). De acuerdo con la caracterización establecida, es posible caracterizar a las políticas analizadas como descentralización administrativa y política. Estas son clasificadas en tres clases, dentro de las cuales se ubican diez alternativas específicas.

A. Descentralización geográfica

1. Traslado de la capital
2. Traslado de un poder del Estado
3. Traslado de dependencias
4. Creación de dependencias

- B. Descentralización de funciones
 - 5. Del nivel nacional al provincial
 - 6. Del nivel provincial al regional
 - 7. Del nivel provincial al municipal
- C. Otras políticas de descentralización
 - 8. Creación de capitales alternativas
 - 9. Creación de zonas francas o áreas aduaneras especiales
 - 10. División de provincias

El traslado de la capital del país es un caso extremo de la descentralización que, efectivamente, crea un nuevo centro político y administrativo. Además del ya mencionado caso del inconcluso *Proyecto Patagonia*, existe otro antecedente de este tipo en América Latina: el traslado de la capital de Brasil a la ciudad planificada de Brasilia, llevado a cabo en 1960. Pese a la distancia temporal que separa ambos proyectos y a la no finalización de uno de ellos, puede señalarse como similitud entre estos la vocación de impulsar una reorganización radical del Estado en pos de una mayor integración geográfica considerada como base de la equidad social (Amicci, 2012).

Es posible entender al traslado de capital como un caso particular de la descentralización. Una medida de este tipo ha sido promovida infructuosamente en múltiples momentos de la historia argentina, desde las Instrucciones que los representantes de la Banda Oriental llevaron a la Asamblea del Año XIII y el Decreto firmado por el presidente de facto Lanusse en 1972 (Ley 19 610), hasta la propuesta de mudanza de la capital a Santiago del Estero, elaborada por la entonces presidenta Fernández.

El traslado de un poder del Estado es también otro caso particular, dado que si se entiende a la sede de un poder como capital puede considerarse

como constituyente de más de una capital en simultáneo. De los 16 países que actualmente tienen sus poderes distribuidos en más de una ciudad, dos pertenecen a América del Sur: Chile, con sus Poderes Ejecutivo y Judicial en Santiago de Chile y su poder Legislativo en Valparaíso, y Bolivia, con su Poder Ejecutivo y Legislativo en La Paz y su Poder Judicial en Sucre. Se entiende esta política como alternativa de descentralización, en tanto produce una reestructuración político-administrativa del Estado comparable al primer caso mencionado: aunque de menor magnitud, posee las complejidades específicas de la coexistencia de más de una capital.

El traslado de dependencias es una categoría amplia, ya que estas pueden incluir desde la mudanza de un ministerio nacional hasta el traslado de ciertas tareas de un ente público a una sede provincial. Puede resultar de utilidad distinguir entre descentralización y desconcentración de dependencias. En términos generales, se considera que los entes descentralizados son aquellos que cuentan con personería jurídica y patrimonio propio, mientras que los desconcentrados no poseen ninguna de ambas; sin embargo, esta definición no sigue un carácter geográfico (los entes desconcentrados pueden ubicarse en el mismo territorio que la sede central). Una distinción más precisa sostiene que la desconcentración es el proceso por el cual la administración central presta servicios en distintos territorios del país a través de dependencias ubicadas dentro de la jerarquía administrativa pero sin ocupar su cúspide (Del Giorgio Solfa y Girotto, 2016). Si bien ciertas definiciones de la descentralización reservan el término descentralización para los entes autárquicos, en este trabajo se considera la posibilidad, a modo de ejemplo, del traslado de un ministerio, que continuaría formando parte de la administración nacional, pero que ya no estaría geográficamente centralizada. Para este tipo de política pública (que también debe ser considerado como descentralización geográfica) se reservarán los vocablos *deslocalización* y *relocalización* (Palma y Rufián, 1993).

En resumen, el traslado de dependencias se denomina desconcentración cuando dichas dependencias no tienen presupuesto propio ni personería jurídica y están jerárquicamente subordinados a una estructura superior (por ejemplo, el Instituto Nacional de Medicina Tropical, ubicado en Misiones). Esta alternativa se denomina descentralización cuando los entes tienen presupuesto propio, personería jurídica y cierta autonomía funcional (por ejemplo, el Instituto Nacional de Vitivinicultura, en Mendoza). El traslado de dependencias se denomina deslocalización cuando consiste en la mudanza de un organismo que forma la cúpula de una determinada estructura.

La descentralización de funciones refiere a la transferencia de competencias entre niveles de gobierno, de niveles jerárquicamente superiores hacia los inferiores. Ya se han citado las descentralizaciones de servicios de educación y salud desde el estado nacional hacia las provincias, en la década de 1990. Sin embargo, existen otras alternativas.

En primer lugar, los Estados provinciales pueden transferir responsabilidades a los municipios (nivel local). De acuerdo con la Constitución Nacional de 1994, los municipios son autónomos, pero cada provincia debe reglamentar en su Constitución Provincial dicha autonomía; esto no ha sido concretado en todas las jurisdicciones. Esto resulta importante en tanto establece que los gobiernos locales tienen carácter político y no son meras delegaciones administrativas de los Estados provinciales (Cravacuore y Villar, 2014).

En segundo lugar, las provincias pueden transferir responsabilidades al nivel regional. Este es un nivel administrativo, no político, es decir que está subordinado al Estado provincial. Un caso ilustrativo es el de Santa Fe, que ha desarrollado un proceso de regionalización en la última década; durante el cual se dividió el territorio en cinco zonas, cada una con una ciudad que opera como nodo central. Este tipo de política tiene como objetivo la descentralización geográfica del gobierno y el fomento de la

participación ciudadana, y mantiene la autoridad centralizada del Estado provincial (Signorelli, 2013).

La creación de áreas aduaneras especiales o zonas francas es una política pública que tiene un doble carácter económico y administrativo; si bien la primera de estas dimensiones es central, esta alternativa es incluida en la tipología debido a que no puede dejarse de lado el elemento geográfico administrativo. Las zonas francas son territorios específicamente seleccionados, en los cuales se implementan políticas promotoras del desarrollo productivo o del crecimiento demográfico. Puede citarse en Argentina el caso de Tierra del Fuego, donde se desarrollaron medidas de protección fiscal y aduanera a partir de 1972 (acentuadas en la década de 2010) (Bekerman y Dulcich, 2017); se han desarrollado otros casos en la historia argentina, en particular de promoción industrial.

Respecto a la designación de capitales alternativas, es preciso referirse a la Ley 27 589 de *Capitales Alternas*, sancionada el 11 de noviembre de 2020 (Ley N.º 27 589, 11 de noviembre de 2020). Se considera a esta iniciativa una alternativa en sí misma, debido a que consiste en una forma original de descentralización que no traslada permanentemente la capital, sino que selecciona una ciudad, por cada provincia, a la que el Poder Ejecutivo se mudará provisoria y regularmente. En la ley se promueve, también, el traslado permanente de dependencias, cuyo criterio de selección no ha sido detallado.

Finalmente, la división de una provincia no ha sido llevada a cabo en la Argentina, si bien se ha promovido una política de este tipo, específicamente para la provincia de Buenos Aires (Malamud, 2004). En tanto crea nuevas entidades políticas representativas, este tipo de descentralización genera una transformación de gran envergadura en términos institucionales, políticos, económicos y administrativos. Puede

compararse esta política con la regionalización que también divide una provincia, pero que preserva su unidad política.

A continuación, se presenta el listado de elementos a considerar en el diseño e implementación de políticas públicas de descentralización:

- Elementos histórico-culturales
- Elementos políticos e institucionales
- Elementos económicos (fiscales)
- Elementos económicos (estructura productiva)
- Elementos demográficos
- Elementos logísticos
- Elementos laborales
- Elementos de seguridad
- Elementos ambientales

Los elementos histórico-culturales son de carácter simbólico; se relacionan con la construcción de la identidad nacional, con los valores asociados al arraigo territorial y con las configuraciones históricas del estado. Son elementos, fundamentalmente, vinculados a la relación entre la sociedad civil y el estado.

Los elementos políticos e institucionales son tanto internos al sistema político como referidos a la relación de este con la ciudadanía. Implican, por un lado, el marco legal e institucional que regula las políticas públicas; por otro, los acuerdos políticos requeridos para llevar a cabo una determinada medida; y, finalmente, la obtención del consenso de la población, refiriéndose de esta forma a la comunicación pública y al liderazgo de la dirigencia política.

Los elementos económicos fiscales se refieren al financiamiento de las políticas públicas. Incluyen la inversión estatal requerida para desarrollar una determinada medida, así como posibles descentralizaciones fiscales realizadas

en paralelo a la descentralización administrativa. Por un lado, existen costos de corto plazo que se encuentran vinculados con el traslado de dependencias y la construcción de la infraestructura administrativa y burocrática necesaria para la descentralización; por el otro, hay gastos de largo plazo, asociados al sostenimiento continuo de las dependencias o funciones descentralizadas, su mantenimiento y su financiamiento permanente.

Los elementos económicos de la estructura productiva son aquellos vinculados a las desigualdades territoriales que las políticas descentralizadoras buscan corregir; señalan el diagnóstico de centralización económica y las posibles respuestas a esta situación. Por otra parte, están implicados en la relación entre estado y mercado: distintos niveles de gobierno tienen diferentes capacidades de regular el mercado y de enfrentar potenciales actores corporativos. Lo que distingue los elementos de estructura productiva de los fiscales es que mientras que estos últimos tienen participación directa, los primeros se establecen fuera de los fiscales en su relación con la producción primaria, industrial y de servicios.

Los elementos demográficos se refieren a la concentración poblacional y a las formas en que la descentralización puede intentar transformarla.

Los elementos logísticos incluyen la organización de procesos administrativos, su coordinación entre niveles de gobierno y los vínculos entre diversas dependencias del Estado.

Los elementos laborales se refieren, por una parte, a los puestos de trabajo que las políticas de descentralización pueden crear o trasladar geográficamente y, por otra, a la legislación laboral, la preservación de los derechos de trabajadores y las posibles resistencias sindicales.

Los elementos de seguridad pueden incidir en determinados territorios que enfrenten conflictos bélicos o de seguridad interior; en estos casos, se

trata de aquellos factores asociados a la localización geográfica de dichos conflictos y su incidencia en la administración pública.

Los elementos ambientales se vinculan con la regulación estatal sobre los recursos naturales y el desarrollo sustentable de diversas actividades económicas, así como con otros factores de la administración pública que inciden sobre el medio ambiente.

Matriz

Cuadro N° 4. Tipología de políticas de descentralización y elementos condicionantes

Código de colores Cuadro N° 4.
Relevancia alta
Relevancia media
Relevancia baja o nula

		Tipos de descentralización geográfica o de funciones									
		Traslado de la capital	Traslado de un poder, dependencias	Traslado de dependencias	Creación de dependencias	Traslado de funciones (nacional a provincial)	Traslado de funciones (provincial a regional)	Traslado de funciones (provincial a municipal)	Áreas aduaneras especiales o zonas francas	Capitales alternas	División de una provincia
Elementos, factores o variables	Histórico-culturales	Importancia histórica de la capital. Consecuencias geopolíticas	Elección de una ciudad como capital	Pueden incidir en la elección de destinos del traslado	Pueden incidir en la elección del destino	Pueden incidir según la función trasladada	Puede incidir en el diseño de las regiones	Baja incidencia	Baja incidencia.	Pueden incidir en la elección de las nuevas capitales	Historia de la provincia Vínculos entre los territorios divididos
	Políticos e institucionales	Son necesarios grandes acuerdos y liderazgo fuerte. Factores legales.	Son necesarios grandes acuerdos y liderazgo fuerte. Factores legales.	Son necesarios ciertos acuerdos	No son necesarios acuerdos	Son necesarios grandes acuerdos	Son necesarios ciertos acuerdos	Son necesarios ciertos acuerdos	Son necesarios grandes acuerdos	Son necesarios grandes acuerdos	Son necesarios grandes acuerdos y liderazgo fuerte. Factores legales.
	Económicos (fiscales)	Alta inversión pública (corto plazo)	Alta inversión pública (corto plazo)	Mediana inversión pública (corto y largo plazo)	Según la dependencia, inversión media o baja (corto y largo plazo)	Replanteamiento fiscal (largo plazo)	Financiamiento de nuevas dependencias (largo plazo)	Replanteamiento fiscal (largo plazo)	Subsidios estatales (largo plazo)	No implica grandes inversiones	Replanteamiento fiscal (corto y largo plazo)

		Tipos de descentralización geográfica o de funciones									
		Traslado de la capital	Traslado de un poder, dependencias	Traslado de dependencias	Creación de dependencias	Traslado de funciones (nacional a provincial)	Traslado de funciones (provincial a regional)	Traslado de funciones provincial a municipal	Áreas aduaneras especiales o zonas francas	Capitales alternas	División de una provincia
Elementos, factores o variables	Económicos (estructura productiva)	Consecuencias para la organización geográfica de la economía	Puede tener consecuencias para la distribución geográfica de la economía	Puede incidir en la elección de las dependencias	Baja incidencia	Baja incidencia	Puede incidir en la estructura productiva	Puede incidir en la estructura productiva provincial	Consecuencias para la organización geográfica de la economía	Puede incidir en la elección de las nuevas capitales	Incide en la estructura productiva provincial
	Demográficos	Afecta la concentración poblacional en la capital	Afecta la concentración poblacional en la capital	Puede afectar la concentración demográfica	Puede afectar la concentración demográfica	Puede afectar la concentración demográfica	Baja incidencia	Baja incidencia	Puede destinarse al poblamiento de zonas estratégicas	Baja incidencia	Puede ser consecuencia de la concentración poblacional
	Logísticos	Reorganización de procesos administrativos	Reorganización de procesos administrativos Ciertos procesos compartidos entre dos ciudades	Reorganización de ciertos procesos administrativos Vinculación entre ciudades	Administración de nuevas dependencias Costos menores	Reorganización de procesos administrativos Puede incidir en la elección de funciones	Creación de un nuevo nivel administrativo	Reorganización de ciertos procesos administrativos	Costos menores	Vinculado a mejoras administrativas Vinculación entre ciudades.	Reorganización de procesos administrativos Organización de nuevas dependencias provinciales e instancias representativas

		Tipos de descentralización geográfica o de funciones									
		Traslado de la capital	Traslado de un poder, dependencias	Traslado de dependencias	Creación de dependencias	Traslado de funciones (nacional a provincial)	Traslado de funciones (provincial a regional)	Traslado de funciones (provincial a municipal)	Áreas aduaneras especiales o zonas francas	Capitales alternas	División de una provincia
Elementos, factores o variables	Laborales	Implica traslado de muchos puestos de trabajo	Implica traslado de muchos puestos de trabajo	Implica traslado de muchos puestos de trabajo Puede crear nuevos puestos	Implica creación de puestos de trabajo	Financiamiento de salarios Resistencias sindicales	Implica traslado y creación de algunos puestos de trabajo	Implica traslado de algunos puestos de trabajo Puede crear nuevos puestos	Creación de puestos de trabajo	Baja incidencia	Implica grandes cambios en la organización laboral
	De seguridad	Puede incidir en amenazas de seguridad en la capital	Puede incidir en amenazas de seguridad en la capital	Pueden incidir en la elección de dependencias	Pueden incidir en la elección de dependencias	Baja incidencia	Pueden incidir en la elección de funciones	Pueden incidir en la elección de funciones	No inciden	No inciden	Pueden incidir en la elección de la provincia
	Ambientales	Pueden afectar la capital	Pueden incidir problemáticas ambientales de la capital	Pueden incidir en la elección de dependencias	Pueden incidir en la elección de dependencias	Baja incidencia	Pueden incidir en la elección de funciones	Pueden incidir en la elección de funciones	Pueden incidir en la elección de la zona	No inciden	Pueden incidir en la elección de la provincia

3.1. Traslado de la capital y de un poder del Estado

Tanto el traslado de la capital como el traslado de un poder se ven severamente afectados por la mayoría de los elementos estudiados. Esto es consecuencia de que se trata de transformaciones radicales del Estado que modifican ampliamente su relación con la sociedad civil, con el sector privado y con la organización geográfica de la nación. La principal diferencia es que el segundo crea una nueva ciudad capital en la que distribuye ciertas funciones, pero mantiene a su vez la capital previa. Las variaciones en la influencia de los diversos factores surgen de esta cuestión central.

Los elementos histórico-culturales inciden, en ambos casos, en los criterios de selección de la nueva ciudad que funcionará como capital. Es posible distinguir entre capitales planificadas, como Brasilia o Washington, D.C., que son creadas específicamente para cumplir este rol, y el traslado a una ciudad ya existente, como Viedma-Carmen de Patagones en el *Proyecto Patagonia*. Deben considerarse la relevancia histórica de la ciudad elegida y su significancia cultural para los habitantes del país, y, también, establecerse criterios precisos para la elección de la ciudad entre distintas alternativas posibles. El traslado de la capital añade el hecho de que una ciudad deja de ser el eje del país. Además de considerarse factores internos vinculados con el carácter simbólico que la capital tiene dentro de la identidad nacional, es preciso considerar factores internacionales de carácter geopolítico. La capital es la sede de las embajadas y el sitio en el cual se desarrollan actividades económicas y culturales entre países; es la ciudad con la que un Estado se ve representado ante el resto del mundo.

Lo mismo puede decirse respecto de los elementos políticos e institucionales: en ambas alternativas de descentralización son necesarios grandes acuerdos para viabilizar las políticas. Es probable que se requiera, al menos, de la

sanción de una ley a través del poder legislativo, lo que implica el diálogo y el potencial apoyo de fuerzas externas al gobierno. En algunos casos, la Constitución Nacional determina cuál es la Capital, como el caso de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (Art. 7); en este caso, es necesaria una reforma constitucional.

El liderazgo político presidencial es un factor muy significativo para este tipo de políticas; junto con la comunicación pública, es citado por Amicci (2012) como un elemento importante que explica el éxito del traslado de la capital de Brasil y el fracaso del *Proyecto Patagonia*.

En ambos tipos de políticas públicas, los elementos fiscales son muy relevantes –sobre todo en el corto plazo– en términos de la inversión pública requerida para organizar la mudanza de las dependencias necesarias, la creación de un aparato administrativo y burocrático, y de los servicios necesarios para el correcto funcionamiento de la nueva capital. Se trata de una inversión pública de gran envergadura, por lo que la influencia de estos elementos es muy alta.

Se encuentran divergencias en los factores económicos de estructura productiva. El traslado de la capital implica, necesariamente, una modificación de esta estructura, en tanto reorganiza territorialmente el Estado a partir de una mudanza de su centro neurálgico. Esta transformación no ocurre, necesariamente, en el caso del traslado de un poder. Debido a que, en este caso, la capital previa a la descentralización continúa funcionando como tal; sin embargo, es posible que este elemento tenga una incidencia relativamente menor, dado que continúa influyendo particularmente en el proceso de selección del destino del traslado del poder (Sabatto y Doberti, 2020).

Los elementos demográficos son altamente importantes. La concentración poblacional es uno de los principales factores que justifican la implementación de políticas de descentralización; y si dicha concentración

ocurre en la ciudad capital, el traslado de la capital o de un poder del Estado puede influir decisivamente sobre esta situación.

Los elementos logísticos también tienen una alta incidencia. En ambos casos, se requiere una reestructuración importante de procesos administrativos: en el traslado de la capital, esto implica la mudanza de una parte fundamental de la administración pública nacional a una nueva ciudad; en el traslado de un poder, se suma la complejidad específica de la vinculación de procedimientos burocráticos que pasan a desarrollarse en distintas ciudades. El sostén tecnológico de este factor es también muy relevante. Es preciso señalar que los avances realizados en el *Proyecto Patagonia* daban gran importancia a la búsqueda de una mayor eficiencia administrativa, a partir del traslado de la Capital (Secretaría de la Función Pública, 1986).

Los elementos laborales influyen en gran medida en las dos opciones por motivos similares. Ambas políticas implican el traslado de una gran cantidad de puestos de trabajo, por lo que es preciso dar incentivos para el traslado de los empleados públicos, así como ofrecer alternativas a quienes no deseen mudarse, preservando sus derechos.

Los elementos de seguridad y los ambientales influyen, específicamente, en aquellos casos en que factores de este tipo impliquen situaciones problemáticas, particulares, para los Estados que van a desarrollar la descentralización. Amenazas de seguridad o conflictos bélicos pueden incidir en el traslado de la capital, así como problemáticas ambientales, como es el caso de Yakarta, Indonesia (Ishenda y Guoqing, 2019). Sin embargo, es poco probable que cualquiera de estos elementos influya en el traslado de un solo poder del Estado.

3.2. Traslado y creación de dependencias

En los casos de traslado y creación de dependencias, es importante considerar las características específicas de los organismos afectados por la descentralización. Habrá diferencias entre el traslado de un ministerio y el de un instituto con rango de subsecretaría, o entre la creación de una universidad y de un hospital. En la alternativa de traslado debe distinguirse, a su vez, entre descentralización, desconcentración y deslocalización.

Los elementos histórico-culturales tienen una incidencia media. Si bien no son tan determinantes como en las dos alternativas previamente estudiadas, no pueden dejarse de lado a la hora de considerar los criterios de selección del destino del traslado o la creación de dependencias. La incidencia será mayor en el caso del traslado de un ministerio y tenderá a ser menos relevante cuanto menor sea la jerarquía administrativa de la dependencia.

La influencia de los elementos políticos e institucionales sobre el traslado de dependencias también varía de acuerdo al ente afectado. La incidencia será superior en dependencias de mayor jerarquía debido a que el marco legal requerido será más importante. Si es necesaria la aprobación de una ley, estos elementos cobran una importancia relativa aún mayor. Respecto a la creación de dependencias, estos factores resultan menos relevantes; ya que existen menores restricciones institucionales. Investigaciones previas han encontrado que ciertos factores de negociación política son importantes en la creación de universidades nacionales, lo que debe ser tenido en consideración (Doberti, 2009).

Los elementos económico fiscales tienen una incidencia media en el traslado de reparticiones que dependen del organismo afectado. No se trata necesariamente del rango jerárquico del ente, sino de sus funciones, en tanto ciertas dependencias pueden requerir de mayor presupuesto

que otras con mayor jerarquía. Estos elementos inciden tanto en el corto plazo –los costos inmediatos del traslado– como en el largo plazo –el sostén del financiamiento de la estructura transferida–. Lo mismo puede decirse respecto a la creación de dependencias, en la que el costo dependerá del ente específico, y pesan tanto gastos inmediatos como de largo plazo.

En la creación de dependencias, los elementos económicos referidos a la estructura productiva tienen una incidencia menor. Si bien es posible encontrar ciertas excepciones en los casos en que las reparticiones creadas o transferidas se vinculen directamente con el sector privado, estos elementos tienden a vincularse más a la descentralización de funciones o a proyectos de descentralización geográfica de mayor envergadura. En el traslado de dependencias la relevancia es mayor, ya que la mudanza de organismos económicos del Estado puede vincularse a una transformación de la estructura geográfica productiva del país.

Los elementos demográficos revisten una importancia parcial en ambas alternativas. Es posible que tanto el traslado como la creación de dependencias incidan sobre la concentración demográfica y que promuevan el desarrollo poblacional de los territorios afectados por la descentralización.

En el traslado de dependencias, los elementos logísticos tienen una cierta influencia que debe ser considerada, dado que a que es preciso reorganizar los procesos administrativos que dichas instituciones llevaban a cabo antes de la descentralización. Resulta importante coordinar entre diversos territorios tareas que antes eran desarrolladas en una misma ciudad; la dificultad implícita en esto depende tanto del carácter de los organismos afectados como del grado de responsabilidad y capacidad decisoria transferida. En la creación de dependencias, en cambio, estos elementos tienen una incidencia baja vinculada, mayoritariamente, con la necesidad de administrar los nuevos entes.

Los factores laborales son altamente relevantes tanto en el traslado como en la creación de dependencias. En el primer caso, la cuestión fundamental es el traslado de puestos de trabajo –cuya cantidad varía según el organismo–; resulta crucial permitir a las y los trabajadores mudarse junto con la dependencia y ofrecer garantías de que preservarán su empleo y se respetarán sus derechos laborales si no eligen hacerlo. También es posible, a través de mecanismos salariales y de movilidad voluntaria, fomentar el traslado de las y los empleados públicos. Es necesario, por otra parte, considerar a los actores sindicales como un factor importante en estos procesos. En el caso de la creación de dependencias, la influencia de estos elementos se vincula con la creación de nuevos puestos de trabajo en el territorio elegido para la descentralización.

Los elementos de seguridad y los ambientales incidirán, mayoritariamente, en aquellas dependencias cuyas funciones se vinculen con estas cuestiones. A modo de ejemplo, puede citarse el traslado de dependencias militares a una zona fronteriza o la creación de un hospital especializado en un territorio afectado por una determinada problemática ambiental.

3.3. Descentralización de funciones

En la descentralización de funciones existen importantes diferencias vinculadas con los niveles del estado entre los que las funciones son transferidas. También deben considerarse las características de las funciones afectadas.

En el caso de los elementos histórico-culturales su incidencia es media en la descentralización del nivel nacional al provincial y del nivel provincial al regional, pero baja en la descentralización hacia el nivel municipal o local. Esto se debe a que, en el primer caso, las funciones o servicios de la administración pública nacional tienen un significado cultural, simbólico, que debe ser considerado al promover su traspaso al nivel subnacional.

En el segundo caso, el diseño de las regiones por parte del gobierno provincial debe tener en cuenta a los componentes históricos que vinculan determinadas ciudades entre sí, entre otros factores. En el caso de la descentralización hacia los municipios, la cuestión administrativa pesa por sobre la histórico-cultural, cuyo rol es marcadamente minoritario.

Respecto a los elementos políticos e institucionales es preciso tener en consideración la vinculación entre los distintos niveles de gobierno. En la descentralización hacia las provincias, el Estado nacional deberá tejer acuerdos estratégicos, tanto para obtener la sanción de las leyes necesarias como con los Estados provinciales que deberán administrar nuevas funciones. La regionalización es una política desarrollada dentro del nivel provincial, por lo que no son necesarios acuerdos entre niveles del estado; sin embargo, resulta importante la adecuación del marco normativo jurisdiccional. En la descentralización hacia los municipios es probable que el marco legal requerido sea de menor envergadura; pero se hace necesario establecer algún tipo de acuerdo con los gobiernos locales que, pese a tener un poder político menor, son en general muchos y con muy diversas características y necesidades.

Los elementos fiscales son muy influyentes para la descentralización del nivel nacional al provincial. Esto se debe a que es preciso organizar un replanteamiento presupuestario el cual permita sostener, a largo plazo, el financiamiento de las funciones transferidas, con el objeto de preservar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos. Esto se ha señalado, en el caso de la descentralización de la década de 1990, como un factor clave para explicar los resultados negativos de estas políticas (Cetrángolo y Gatto, 2002; Claus, 2019). Otro tanto ocurre con la descentralización hacia el nivel local, ya que los municipios tienden a depender en gran medida del Estado provincial para su financiamiento. La incidencia de estos elementos es menor en la regionalización, porque no debe considerarse la relación entre

niveles del estado; resulta más importante la inversión pública requerida para la creación de las dependencias necesarias (Sabatto y Doberti, 2020).

Los elementos económicos relacionados con la estructura productiva tienen una baja incidencia sobre la descentralización de funciones del nivel nacional al provincial debido a que esta política implica una reestructuración interna en el aparato estatal y su proyección hacia afuera de este no es particularmente significativa. En los casos de los niveles regional y municipal la relevancia es mayor.

La cuestión demográfica tiene cierta incidencia sobre la descentralización hacia el nivel provincial, debido a que a la hora de proyectar la transferencia de servicios hacia las provincias resulta fundamental tener en consideración la distribución y la densidad poblacional. Estos elementos influyen en menor medida en la descentralización hacia regiones y municipios.

Los elementos logísticos resultan fundamentales en los procesos de descentralización hacia las provincias, debido a que influyen en los criterios de selección de las funciones y en los objetivos perseguidos por esta política; la que, en términos generales, suele buscar un aumento de la eficiencia sostenido por la mayor cercanía de la administración de los servicios con la ciudadanía. La influencia es menor, pero no insignificante, en la regionalización y la descentralización hacia el nivel local. En el primer caso, resulta clave la organización de nuevos procesos administrativos en el nivel creado, así como su vinculación con el Estado provincial y los Municipios. En el segundo, la incidencia refiere a la capacidad administrativa de los gobiernos locales para hacerse cargo de sus nuevas tareas, así como a los propósitos, ya mencionados, de mayor cercanía con la población.

Los elementos laborales son centrales en la descentralización de funciones hacia las provincias, porque el financiamiento de los salarios pasa a estar a cargo de los Estados provinciales, por lo que resulta imprescindible que

existan mecanismos que permitan a estos financiar este nuevo gasto. Debe considerarse el factor representado por las negociaciones salariales, que pasan a desarrollarse en 24 estratos paralelos en lugar de hacerlo a nivel nacional. La resistencia de los sindicatos a la federalización de la educación, en la década de 1990, fue un elemento de gran importancia, si bien no todos los gremios respondieron de la igual manera (Duhalde, 2009).

Los elementos de seguridad y los ambientales pueden incidir en la elección de las funciones. Esta influencia tendrá lugar sobre todo en los casos de regionalización y de descentralización hacia los Estados locales, pero es menos probable que resulte significativa en la descentralización hacia los Estados provinciales.

3.4. Creación de zonas francas y áreas aduaneras especiales

Los elementos histórico-culturales tienen una influencia reducida en la creación de zonas francas y áreas aduaneras especiales. No se trata de criterios que puedan guiar la elección del territorio en el cual se desarrollará la política, debido a que esta suele elegirse en función de un carácter económico particular.

Los factores políticos e institucionales son muy importantes. Es necesario aprobar leyes que regulen el funcionamiento de la zona franca y tejer acuerdos con los gobiernos provinciales y locales del territorio seleccionado.

Este tipo de políticas públicas busca sobre todo objetivos económicos, aunque puede haber objetivos políticos y demográficos subyacentes; por lo cual, los elementos fiscales y de estructura productiva resultan cruciales. Estos implican la creación de subsidios estatales y otro tipo de marcos regulatorios de la actividad económica; se trata de elementos

que inciden a largo plazo. Además, cabe tener en cuenta la merma de ingresos públicos, derivada de los incentivos a la zona promovida, y la reducción de la recaudación en otras áreas, por un eventual efecto del traslado de operadores económicos.

Se considera que la influencia de los elementos poblacionales es media debido a que la creación de zonas francas tenderá a promover el crecimiento demográfico, pero este aumento solo será cuantitativamente relevante si está incluido entre los objetivos de la política pública (Bekerman y Dulcich, 2017).

Los elementos logísticos tienen una incidencia minoritaria debido a que la creación o reestructuración de los procesos administrativos no revisten de excesiva complejidad.

Los factores laborales tienen un peso fundamental, ya que esta alternativa impulsa la creación de puestos de trabajo en el área seleccionada. Este es un elemento central a considerar para su diseño, debido a que los nuevos empleos requerirán modificaciones en las dotaciones laborales.

Los elementos de seguridad no tienden a influir demasiado en esta política.

Los elementos ambientales tienen una incidencia media, porque pueden afectar la elección del territorio en el cual se desarrollará la medida.

3.5. Capitales alternas

Los elementos histórico-culturales resultan relativamente importantes para la elección de las ciudades que funcionarán como capitales alternas, además pueden servir como criterios de selección, si bien otros factores también deben ser considerados.

Los elementos políticos e institucionales resultan cruciales, ya que es necesario aprobar una ley que dé el marco normativo para el funcionamiento

de las capitales. También es fundamental la articulación con los Estados provinciales y el nivel local: el gobierno municipal de las capitales alternativas.

Los factores económicos fiscales no tienen una incidencia significativa debido al carácter temporal del traslado planificado.

Los elementos económicos referidos a la estructura productiva pueden contarse entre los factores que motivan la implementación de proyectos de este tipo, e incluso pueden servir como parte de los criterios de selección de las capitales alternas. Con respecto a la cuestión demográfica, no es probable que tenga incidencia sobre proyectos de esta clase, debido al ya señalado carácter temporario de la mudanza.

Los factores logísticos revisten cierta relevancia. Esto se debe a que políticas de este tipo pueden destinarse a buscar mejoras en la eficiencia de la administración pública nacional, a partir de una mayor cercanía con el interior del país; por otra parte, debe señalarse la necesidad de establecer articulaciones entre las capitales alternas, así como con la capital permanente.

Los elementos laborales no tienen mayor importancia en esta alternativa de descentralización debido a que no se crean ni trasladan, permanentemente, puestos de trabajo.

Esto también puede decirse de los elementos de seguridad y de los ambientales, cuya influencia en la política señalada tiende a ser insignificante.

3.6. División de provincias

La división de provincias es una política que genera una transformación, muy radical, del territorio. Los elementos histórico-culturales son fundamentales debido a que la provincia es una unidad política, con una historia y un significado para la identidad de quienes habitan en ella. Su

división fragmenta esta unidad, lo cual debe ser tenido en consideración para proyectos de este tipo.

Igualmente cruciales son los elementos políticos e institucionales. Es necesario establecer grandes acuerdos interpartidarios en los niveles nacional y provincial para hacer viable la medida, así como coordinar entre ambos niveles del estado. Resulta indispensable el consenso de una gran parte de los habitantes, el cual requiere de una legitimación clara y bien comunicada del proyecto. Este tipo de políticas crean nuevas entidades representativas que transforman las estructuras del estado en sus tres niveles. Es necesario modificar la representación de la provincia afectada en el poder legislativo, así como establecer mecanismos electorales para dos territorios en el que antes existía uno solo.

Los elementos económicos fiscales también revisten una importancia muy grande, debido a que es necesaria una gran inversión pública, a corto plazo, para llevar a cabo la división, así como, a largo plazo, para financiar las nuevas administraciones. Es preciso transformar los mecanismos de la coparticipación federal de impuestos y otras transferencias, desde el Estado nacional a las provincias, para integrar a las nuevas estructuras.

Los factores relacionados con la estructura productiva tienen una incidencia media, porque si bien se generan grandes cambios dentro de la provincia dividida, estas transformaciones no tienen, necesariamente, efectos tan relevantes hacia fuera de ella.

Con respecto a los elementos demográficos, su influencia es relativamente importante; debido a que es posible que la concentración demográfica de una provincia o desequilibrios en la densidad poblacional sean motivos de su división.

Resultan fundamentales los elementos logísticos, ya que toda la administración pública provincial debe ser transformada y convertida en dos estructuras paralelas. Es igualmente necesario modificar la administración pública nacional en todas sus dependencias vinculadas con los gobiernos provinciales. Se debe generar una reorganización muy profunda de los procesos administrativos y reestructurar el aparato burocrático para la provincia dividida.

Los elementos laborales también inciden ampliamente, ya que el empleo público de las provincias debe transformarse para pasar a funcionar en dos administraciones separadas.

Los elementos de seguridad y los ambientales pueden motivar la división de una provincia, aunque es muy poco probable que sean los únicos factores que justifiquen dicha política. Se considera que su influencia es media.

4

El caso argentino

A partir de la matriz previamente desarrollada es posible elaborar algunas conclusiones acerca de la pertinencia de distintas políticas de descentralización en la Argentina; también se deben tomar en cuenta los antecedentes de implementación de medidas de esta clase.

El traslado de la Capital argentina ha sido promovido en múltiples ocasiones, pero nunca fue llevado a cabo; solo puede citarse el caso del funcionamiento de la ciudad de Paraná como capital de la Confederación Argentina entre 1952 y 1961. Esta alternativa de descentralización implica una transformación radical del Estado y de la Administración Pública Nacional, y tiene consecuencias para la organización económica y social del país. Teniendo en consideración la gravedad de la macrocefalia, puede comprenderse el motivo por el cual proyectos de este tipo han sido impulsados, en múltiples oportunidades, por gobiernos de signo político diverso.

Sin embargo, la concreción efectiva del traslado de la capital requiere de un consenso político del más alto grado, capaz de hacer viables los mecanismos institucionales y de obtener el apoyo de la ciudadanía, así como de una gran holgura presupuestaria. Estas condiciones dificultan, en gran medida, cualquier proyección efectiva para la realización de este tipo de descentralización en el corto o mediano plazo.

Con respecto al traslado de poderes del estado, es preciso distinguir entre ellos. El traslado del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) presenta dificultades similares a las implicadas por el traslado de la capital; Argentina es un país presidencialista en el cual el gabinete nacional resulta el eje central de la política. En el caso del Poder Legislativo Nacional es posible ver mayores perspectivas de traslado; esto se vincula con el peso que tiene el federalismo en su conformación, no sólo en el Senado sino también en la Cámara de Diputados, dado que los distritos en los que se realizan las elecciones que la conforman son las provincias (Cao, 2020). Sin embargo, también puede señalarse que el Congreso tiene un vínculo muy fluido con el PEN, tanto de carácter institucional como simbólico. El Poder Judicial Nacional ya presenta cierta descentralización, porque los tribunales inferiores que lo conforman se encuentran distribuidos en las 17 jurisdicciones federales del país (Ley 24 050, 1991). Pese a esto, el traslado de la Corte Suprema de la Nación es una política que podría ser llevada a cabo, si se considerara que podría reducir las consecuencias negativas de la centralización.

El traslado de dependencias debe ser considerado en el marco de la Ley de *Capitales Alternas*, dado que esta faculta al Poder Ejecutivo Nacional para seleccionar organismos de la administración pública nacional, con el objeto de su relocalización en el interior del país, así como para definir el destino de esta mudanza. El proyecto enumera cuatro criterios a considerar en este proceso, además del carácter propio de las capitales alternas: las competencias del organismo, las propuestas realizadas por los gobiernos provinciales o municipales, el impacto potencial de la relocalización y, finalmente, «las condiciones necesarias en términos normativos, geográficos, presupuestarios y de dotación de personal» (Ley 27 589, 2020).

Es posible conjeturar que este tipo de políticas puede ser particularmente eficaz para el caso argentino, sin embargo, se deben considerar dos factores. En primer lugar, una cuestión tecnológica vinculada con las rápidas

transformaciones sufridas por la administración pública, en el marco de la pandemia de COVID-19 del año 2020; la adopción masiva del trabajo remoto y la necesidad de adaptación de diversas herramientas a la no presencialidad demostró que es posible realizar tareas a distancia, las cuales con anterioridad no se crían factibles. En segundo lugar, un elemento político: el diagnóstico de la macrocefalia y la necesidad de implementar políticas de descentralización y fortalecimiento del federalismo es transversal a la mayoría de los partidos políticos de la Argentina; como prueba la aprobación de la Ley mencionada, que fue unánime en el Senado y apoyada por diversos bloques en la Cámara de Diputados.

Si bien una parte de la Administración Pública Nacional se encuentra deslocalizada, es decir, geográficamente descentralizada; esto aplica a una porción muy pequeña de los entes y organismos de algunos ministerios, y, en general, se trata de entidades de bajo nivel jerárquico, o administrativamente desconcentradas o descentralizadas. Es preciso considerar la deslocalización de dependencias de mayor nivel jerárquico, incluso secretarías y ministerios. Resulta positivo que el proyecto de *Capitales Alternas* considere, asimismo, las propuestas realizadas por los gobiernos, y las legislaturas provinciales y municipales, y que, además, integre los distintos niveles de gobierno en el proyecto. Este tipo de políticas no han sido ensayadas en este grado, por lo cual es preciso realizar pruebas piloto que comiencen con el traslado de pocas dependencias a las distintas regiones de la Argentina y, eventualmente, a las 23 provincias.

Ya se han citado ejemplos de la creación de dependencias, en particular en el caso de hospitales y universidades nacionales. Esta alternativa de descentralización se relaciona con la relocalización de organismos, específicamente con la creación de nuevas delegaciones de determinados entes, como la ANSES o la AFIP. Se trata de una política que puede desarrollarse en el marco de las capitales alternas y que considere, a su vez,

criterios apropiados para la selección de las dependencias y los territorios de destino; un ejemplo reciente es el caso del INDEC, cuya dirección nacional del Sistema Estadístico Nacional creó delegaciones regionales en el NOA, el NEA y la Patagonia (Ceballos, 2020).

La descentralización funcional es una política que se ha desarrollado en Argentina en varias oportunidades, en general, vinculada con una política económica de carácter privatista; que consideró la descentralización como parte de una reducción de las capacidades y responsabilidades del estado nacional. Esto no implica que sea imposible ensayar una descentralización de servicios fuera de esta orientación; pero debe primar una lógica sectorial que determine las funciones específicas que puedan beneficiarse de esta política y no una lógica general de reducción de la administración pública nacional.

La regionalización y la descentralización hacia el nivel municipal cuentan con menos antecedentes históricos. Esto se debe a que, además de existir una importante macrocefalia en el AMBA, se produce una cierta réplica de este fenómeno hacia el interior de la mayoría de las provincias argentinas (Sabatto y Doberti, 2020), estas alternativas de descentralización también deben ser consideradas. Es necesario un estudio caso por caso de las funciones elegidas y de las particularidades geográficas y políticas de cada provincia. En el caso de los municipios, debe señalarse un sostenido crecimiento de su participación en el gasto público consolidado en las últimas cuatro décadas (Cao y Vaca, 2020).

En Argentina se han desarrollado regímenes de promoción industrial en provincias como Catamarca, La Rioja, San Luis y San Juan (Schvarzer, 1987) y también se han implementado zonas francas o áreas aduaneras especiales en diversas provincias, entre ellas Buenos Aires, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego (Amendolara, 2010). Esta es una política de descentralización

de gran interés, ya que tiene consecuencias administrativas, económicas y demográficas, tres dimensiones problemáticas de la macrocefalia. Por esto, su diseño debe tener en cuenta la necesidad de preservar el equilibrio fiscal en el país, lo que limita hasta cierto punto sus beneficios.

La división de una provincia nunca ha sido llevada a cabo. Si bien se han señalado en apartados anteriores algunos proyectos referidos a la Provincia de Buenos Aires, que se justifican en la gran concentración demográfica de esta provincia, puede indicarse que es en el Conurbano Bonaerense en el cual se ubican dos tercios de esta población. Debido a que no se proyecta la partición de este territorio (Malamud, 2004), es posible considerar que la división de Buenos Aires resulta inapropiada para la solución de la hipertrofia. En una crítica a esta propuesta, Abal Medina sostuvo que tampoco aporta respuestas a los problemas referidos al financiamiento y la gestión, ni a la subrepresentación de Buenos Aires (Dellacha, 2015). En síntesis, esta última medida luce inviable ante las insalvables resistencias políticas y culturales, los costos económicos, las dificultades administrativas y los inconvenientes legales.

Conclusiones

La Argentina se encuentra atravesada por una tensión referida al modo de organizar el federalismo, en un país con importantes desequilibrios demográficos, económicos y sociales. Este conflicto entre centralismo y federalismo persistió a lo largo de la historia nacional y dio lugar a una serie de políticas tanto centralizadoras como de sentido inverso.

En el presente, las desigualdades geográficas configuran un fenómeno caracterizado como macrocefalia; es decir, la hipertrofia poblacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Área Metropolitana de Buenos Aires. Esta concentración es anómala, y reviste un carácter excepcional en el mundo, al comparar la Argentina con otros países de población similar. Ella se da en paralelo a una importante centralización económica y administrativa.

Esta investigación, enmarcada en una línea de trabajo del INAP sobre descentralización, federalismo y relaciones entre niveles de la administración pública, buscó explicar el modo en que diversos factores afectan el diseño y la implementación de las políticas públicas de descentralización geográfica, destinadas a reducir los efectos negativos de la macrocefalia.

En términos generales, puede destacarse que determinadas medidas implican una transformación radical del Estado (traslado de la capital o de

un poder del estado, división de una provincia), de manera que la mayoría de los factores señalados influye gravemente sobre ellas. Por otra parte, los elementos laborales y los fiscales son de gran importancia para toda política de descentralización, por lo que es preciso tenerlos en consideración. Otros de los factores identificados tienen una importancia muy variada de acuerdo a la medida o a las características del caso específico en que sea aplicado: aquellos referidos a la estructura productiva son, particularmente, relevantes en la creación de zonas francas, mientras que los demográficos y los logísticos lo son en el traslado de dependencias.

Finalmente, se realizó una presentación resumida de los casos en que las alternativas de descentralización han sido aplicadas en la Argentina y se analizó la pertinencia de su implementación futura. En este sentido, es importante señalar que la Ley de *Capitales Alternas* concibe (además de la selección de 24 ciudades a las que el gabinete se trasladará transitoriamente) la mudanza permanente de ciertos organismos o entes de la Administración Pública Nacional. En el caso de que el proyecto sea aprobado, esto dará un marco normativo para la aplicación de algunas de las políticas que esta investigación considera como útiles en el caso argentino.

Las posibilidades que abre este proyecto no han sido, tal vez, dimensionadas correctamente por la prensa y por la ciudadanía: se trata de una política con un elevado grado de adaptabilidad y flexibilidad en múltiples niveles. En primer lugar, no establece plazos para el traslado de las dependencias, pero, asimismo, no define cuáles reparticiones pueden verse afectadas, ni establece el exacto territorio de destino. En este sentido, traza un marco amplio para el desarrollo de la descentralización geográfica y el impulso del federalismo y dota al Poder Ejecutivo Nacional de las facultades necesarias para implementar políticas muy diversas, adaptadas a la situación económica y a las necesidades presentes. Esta adaptabilidad se destaca por sobre el traslado de la capital o de un poder del estado, que además de requerir

de plazos específicos, no permiten el desarrollo gradual admitido por el traslado de dependencias en el proyecto de *Capitales Alternas*.

Esta es una oportunidad muy importante para el diseño de políticas que, a veces, son consideradas demasiado ambiciosas o difíciles de ejecutar; pero que cuentan con un importante consenso transversal y que resultan imprescindibles para la construcción de un país armónicamente desarrollado y con mayor equidad social.

Referencias bibliográficas

- Amendolara, M. (2010). Zonas francas en la República Argentina. *Cuadernos del Instituto AFIP*, 17.
- Amicci, D. (2012). La concreción de las capitales estratégicas sudamericanas: el logro brasileño y la postergación argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 57(216), 59–79. RMCPyS–UNAM.
- Bekerman, M. y Dulcich F. (2017). Análisis comparativo de la Zona Franca de Manaos y el área aduanera especial de Tierra del Fuego. *Economía e sociedad*, 26(3), 751–791.
- Braceli, M. S. y Braceli, O. A. (25 de agosto de 2010). El tránsito de un país de estructura federal hacia uno de estructura unitaria, (ponencia). Jornadas de Ciencias Económicas – UNCuyo, Mendoza, Argentina.
- Cao, H. (22-25 de agosto de 2007). Una nueva perspectiva sobre la Coparticipación Federal de Impuestos (ponencia). IV Congreso Argentino de Administración Pública–AAEAP, Buenos Aires, Argentina.
- Cao, H. (2020). La gestión pública en un país federal. *Cuadernos del INAP (CUNIAP)*, 1(28).
- Cao, H. y Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. *Revista Eure*, 32(95), 95–111.
- Cao, H. y Vaca, A. (13-16 de octubre de 2020). ¿A qué se dedicó el Estado en los últimos 40 años? Un análisis basado en la finalidad y función del gasto público consolidado (Nación+Provincias+Municipios) en el periodo 1980/2017 (ponencia). II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública–AAEAP, Buenos Aires, Argentina.
- Capello, M., Grión, N. y Galassi, G. (2012). Distorsiones del federalismo como piedra angular de los problemas fiscales en las provincias argentinas. *Cuaderno de Federalismo*, XXV, 173–191. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Instituto de Federalismo. Editorial Advocatus. <http://bicentenario.unc.edu.ar/acaderc/cuaderno-de-federalismo-xxv>

- Ceballos, P. (13-16 de octubre de 2020). Representativo, republicano y ¿federal? (ponencia). II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública-AAEAP, Buenos Aires, Argentina.
- Cetrángolo, O., Curcio, J. y Folgar, J. (2017). *Radiografía de las cuentas provinciales*. Centro de Estudios para el Cambio Estructural.
- Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002). *Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado*. CEPAL.
- Cetrángolo, O., Jiménez, J. y Vega, D. (1998). Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina. Apuntes para el diseño de un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos. *Desarrollo Económico*, 38, 293-327.
- Claus, A. (2019). La Relación Fiscal-Educativa en Argentina: entre el centralismo de los recursos y el federalismo de los gastos. *FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação*, 9(6), 1-15.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). CPE.
- Cravacuore, D. y Villar, A. (2014). El municipio argentino: de la administración al gobierno local. Flores, J. y Lozano, M. (comps.), *Democracia y sociedad en la Argentina contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas, 189-204*.
- Dalla Via, A. (2011). El federalismo económico. Asensio, M. A. y Garat, P. M. (coords.). *Federalismo fiscal. Experiencia nacional y comparada*, 55-76. Rubinzal Culzoni.
- Decreto Ley N.º 19 610. (11 de mayo de 1972). Recuperado el 8 de octubre de 2020 de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-19610-302220>
- De Riz, L. (2008). Reflexiones sobre el federalismo argentino. *Revista Aportes*, 26(1), 115-120.
- Del Giorgio Solfa, F. y Giroto, L. M. (2016). Aportes conceptuales para la gestión pública: Temas vinculados a la función administrativa del Estado. *Revista Cambios y Permanencias*, 7, 489-519.
- Dellacha, D. (10 de septiembre de 2015). Elecciones 2015. Vuelve el debate para dividir la provincia de Buenos Aires en tres. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/vuelve-el-debate-para-dividir-la-provincia-de-buenos-aires-en-tres-nid1826877/>
- Doberti, J. (noviembre de 2009). ¿44, 2600 o 45 000 Universidades? La Creación de Universidades Nacionales y sus Consecuencias en la Planificación, la

- Gestión y el Financiamiento Educativos (ponencia). VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano La Universidad como Objeto de Investigación, Facultad de Filosofía y Humanidades, Córdoba.
- Donato, V. (2007). Políticas públicas y localización industrial en Argentina. *Observatorio iberoamericano del desarrollo local y la economía social*, 1.
- Duhalde, S. (2009). La respuesta de los sindicatos estatales al neoliberalismo en Argentina (1989-1995). *Trabajo y sociedad*, XII(13), 1-14.
- Falleti, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327-346.
- Figueras, A., Arrufat, J., De La Mata, D. y Alvarez, S. (noviembre de 2004). Convergencia regional: un estudio sobre indicadores de tendencia ponencia). XXXIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Ishenda, D. K. y Guoqing, S. (2019). Determinants in relocation of capital cities. *Journal of Public Administration and Governance*, 9(4), 200-220.
- Leiras, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. Acuña, C. H. (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, 209-248. Siglo Veintiuno Editores.
- Ley 24 050. Justicia Nacional. Tribunales Orales. Publicada en el B.O. el 7 de enero de 1992.
- Ley 27 589. Capitales Alternas de la República Argentina. Publicada en el B.O. el 4 de diciembre de 2020.
- Malamud, A. (2004). Federalismo distorsionado y desequilibrios políticos: el caso de la provincia de Buenos Aires. Tula, M. I. (ed.), *Aportes para la discusión de la Reforma Política bonaerense*, 71-82. Prometeo Libros.
- Miguez, J. (2014). Los aspectos políticos del federalismo fiscal argentino. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados (RIIM)*, 61, 167-189.
- Oszlak, O. (2003). El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo económico*, 42(168), 519-543.
- Palma, E. y Rufián, D. (1993). La descentralización: problema contemporáneo en América Latina. CEPAL.

- Pellegrini J. L., y Platino, M. (2014). El patrón de desigualdad en la distribución espacial de la industria manufacturera argentina (1973–2003). *Investigaciones Regionales*, 28, 159–170.
- Porto, A. (2003). Etapas de la coparticipación federal de impuestos. *Documentos de Federalismo Fiscal*, 2. Universidad Nacional de la Plata.
- Porto, A. (2016). Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales a nivel subnacional en Argentina. BID.
- Rondinelli, D. A. (1981). Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2), 133–145.
- Roulet, E. (1987). *La nueva capital*. Fundación Jorge Esteban Roulet, Centro de Participación Política.
- Rufián Lizana, D. M. (1991). *Descentralización y desconcentración de la política social: análisis de experiencias y recomendaciones*. ICLES.
- Sabatto, D. y Doberti, J. I. (2020). Las Alternativas de Descentralización del Estado Nacional: Elementos para su Consideración. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(33).
- Schvarzer, J. (1987). *Promoción industrial en Argentina. Características, evaluación y resultados*. CISEA.
- Secretaría de la Función Pública. (1986). Primer Informe de Situación. Análisis desagregado del personal perteneciente al escalafón Decreto N.º 1428/73 que revista en el Área Gran Buenos Aires (Capital Federal y 19 partidos).
- Signorelli, G. (2013). Reordenando el territorio: el caso de la regionalización en la provincia de Santa Fe, Argentina - 2008-2011. *Quid 16, Número Especial*, 145–161.
- Simison, E. (2015). Distribuyendo transferencias discrecionales: Argentina entre la centralización fiscal y la desnacionalización del sistema de partidos. *Revista SAAP*, 9(1), 93–118.
- Von Haldenwang, C. (1990). Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina. *Revista EURE*, 17(50), 61–77.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 2 - N.º 52 - 2021

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

CP: C1035AAA - Tel.: 4343 9001

Correo electrónico: cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Alejandro M. Estévez

Idea original

Carlos Desbouts

Edición y corrección

Juan A. Sala Clara

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Enero 2021

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina