



INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Dirección de Estudios e Información

**Descentralización de Políticas Públicas:
Argentina en la Década de 1990**

Carlos M. Vilas

2003

Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990

Carlos M. Vilas^(*)

Resumen

El proceso de descentralización de políticas públicas en Argentina es anterior a la instalación del “Consenso de Washington” como modelo de referencia de los programas de ajuste macroeconómico y de las consiguientes reformas institucionales. Sin embargo sus premisas influyeron decisivamente en el modo en que la descentralización se ejecutó en la década de 1990. Tomando como caso testigo a la educación, el artículo discute los principales aspectos fiscales y técnicos de la descentralización de políticas públicas. Se argumenta que los principales logros se experimentaron en el equilibrio de las cuentas del estado central, aunque al costo de un deterioro fiscal de los estados provinciales, una profundización de las diferencias inter-provinciales en la calidad y alcance de los bienes públicos proveídos, y pocos avances en materia de democratización.

Abstract

While decentralization of public policies pre-dates in Argentina the enactment of the “Washington Consensus” as the guideline for macroeconomic adjustment and subsequent institutional reforms, it decisively influenced on the way decentralization was implemented in the 1990s. Focusing on education as a witness-case, this paper discusses on the fiscal and technical dimensions of public policies decentralization. Its success in balancing the federal government’s accounts are counter-matched by persistent deficits in the provincial governments’ own accounts, together with a deepening of inter-provincial differences with regard to both quality and outreach in the provision of public goods, and mild progresses in terms of further democratization of public policy-making.

Introducción: *La descentralización como herramienta*

La descentralización de las políticas públicas es encarada desde tres perspectivas principales –y, por supuesto, desde una combinación de todas ellas. Desde la *perspectiva fiscal* la descentralización es vista como herramienta de un correcto manejo de las cuentas públicas; previene superposición de esfuerzos y derroche de recursos, y reduce costos de transacción. Desde una *perspectiva técnica* la descentralización puede ayudar, constantes otros factores, a la toma de decisiones más eficientes que conducen a productos de mejor calidad; contribuye también a la desburocratización de la gestión pública y a dotar de mayor transparencia a los procesos y decisiones. También se señala, desde un tercer enfoque, la *virtualidad democratizadora* de la descentralización, en cuanto aproximar las decisiones de política a jurisdicciones subnacionales favorecería una mayor y más efectiva participación de los actores directamente interesados en ellas, circulación abierta de información, fiscalización social de la gestión pública, etcétera.

^{*} Investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública y Profesor de Estudios de Postgrado de la Universidad Nacional de Lanús. El Lic. Juan Pablo Ferrero (Instituto de Investigaciones “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires) colaboró en la sistematización de la información estadística. Una versión anterior de este trabajo fue presentada en el Seminario “Descentralización y políticas sociales en América Latina: Dilemas políticos y estrategias de gestión pública”. CIDOB, Barcelona, 3-4 de abril 2003.

En los hechos los tres enfoques se presentan combinados, con predominio de alguno de ellos. Se presume que mayor participación conduce a decisiones sustantivas de más calidad, más transparentes, y más compatibles con un uso racional de los recursos fiscales. A su vez, poner la toma de decisiones en manos de quienes experimentarán sus efectos incrementa las perspectivas de mayor racionalidad y mejor calidad de las políticas adoptadas, todo lo cual estimula la participación democrática. En ambas perspectivas la descentralización es ante todo una herramienta de potenciación democrática y de mejoramiento de la calidad y alcance de los servicios sociales. En el enfoque fiscal la prioridad es asignada a los equilibrios de las cuentas del estado nacional, sometidas a severo escrutinio por los organismos financieros multilaterales que monitorean y a menudo conducen el ajuste macroeconómico. La descentralización es encarada como el mecanismo que permite al nivel central descargarse de un conjunto de erogaciones, transfiriéndolas a las jurisdicciones subnacionales. En la medida en que, en principio, esas jurisdicciones están más cerca del común de la gente, la descentralización contribuiría a aproximar las decisiones a ellos (efecto democratizador), además de equilibrar las cuentas públicas.

La importancia adquirida en la última década por la descentralización de las políticas públicas está directamente ligada al conjunto de recomendaciones y condicionalidades impuestas por varios organismos financieros multilaterales en el marco del llamado "Consenso de Washington". Es cierto que la descentralización, o cierto tipo de descentralización, forma parte del entramado institucional en los estados latinoamericanos de estructura federal, pero el enfoque hoy predominante debe mucho más al involucramiento de aquellos organismos en los procesos de ajuste macroeconómico y en el manejo de sus proyecciones sociales e institucionales, que a la herencia histórica. Aunque no figuró explícitamente en el decálogo de recomendaciones del "Consenso" (Williamson 1990), el énfasis puesto por éste en los equilibrios macroeconómicos, en el ajuste fiscal y en la circunscripción de la gestión estatal a un reducido núcleo de bienes públicos conceptualizados de manera muy restrictiva, hizo de la descentralización una consecuencia lógica, así como una herramienta importante, de los programas de reforma institucional y ajuste macroeconómico.

En la lógica del "Consenso de Washington" la descentralización aparece como un instrumento de ordenamiento de las cuentas públicas. Busca coadyuvar al superávit fiscal primario del estado central, vía transferencias de actividades y responsabilidades a unidades político-territoriales subnacionales: provincias, departamentos, municipios, u otras. Descentralización implica en consecuencia reducción de las erogaciones fiscales del estado nacional o central. Al mismo tiempo se plantea que la descentralización fiscal acerca las decisiones y las políticas públicas a sus destinatarios, algo que contribuye al desarrollo de la democracia y la responsabilidad ciudadana. Apelando al modelo/metáfora de Tiebout (1956), la pluralidad de instancias subnacionales es equiparada a la pluralidad de firmas generando una variedad de productos y marcas. Del mismo modo que el consumidor cuando sale de compras tiene libertad para escoger entre los varios productos de las diferentes empresas oferentes –la "descentralización del mercado" (Finot 2002)--, así también con la descentralización fiscal el consumidor de bienes públicos sería libre de escoger entre una variedad de proveedores de esos bienes (las unidades político-territoriales subnacionales). La descentralización permitiría en consecuencia mejor correspondencia entre los bienes públicos generados por el estado (en sus niveles subnacionales) y las preferencias del público, mejor rendición de cuentas a los contribuyentes, y abriría paso a una competencia entre distintos proveedores públicos que aseguraría mejor calidad en los bienes y abaratamiento de costos (BID 1994; World Bank 1997). La incorporación de estilos gerenciales de gestión pública y de

criterios de costo/beneficio tomados de la empresa privada agregaría atractivos al nuevo enfoque.¹

El alcance de la descentralización es mucho mayor en materia de políticas sociales que en lo que relativo a las políticas económicas y financieras más estratégicas para el ajuste. Éstas se caracterizan por una fuerte centralización de las decisiones más relevantes en el estado nacional. Lejos de asumirse como una contradicción en los términos, el asunto es aceptado y justificado por los propios organismos impulsores de las reformas. Se reconoce en tal sentido que el control macroeconómico debe permanecer a cargo del gobierno central. La centralización de las decisiones y los recursos en asuntos presupuestarios y financieros es considerada una condición esencial para garantizar unas finanzas públicas sólidas y un ajuste efectivo. Una pluralidad de actores tomando decisiones sobre la captación y asignación de recursos implica una multiplicidad de presupuestos de ingresos y gastos y mayores dificultades para el logro del buscado equilibrio fiscal; también plantea el riesgo de que, buscando el achicamiento de los aparatos gubernamentales, al contrario los amplíe (World Bank 1997:124; Stein 1999). La centralización se mantiene e incluso refuerza en todo lo referente a las decisiones estratégicas que orientan la ejecución del ajuste y dan sustentabilidad a las reformas (Vilas 2000; Fernández 2002).

En la realidad del ajuste la descentralización apunta sobre todo a las políticas sociales. Como se ha señalado en otro lugar, éstas son encaradas ya no como una estrategia de promoción social sino más bien como instrumento de asistencia y compensación de los efectos negativos del ajuste en la calidad de vida de los sectores más vulnerables. En particular el énfasis puesto en la focalización de programas locales de emergencia, en la definición de mecanismos de contención social en escenarios críticos, y en el recurso a actores de la sociedad civil (comunidades indígenas y campesinas, organizaciones barriales, y otras) demanda casi por definición la aplicación de estrategias de descentralización, por lo menos en el nivel de implementación de las políticas respectivas (Vilas 1996).

La coincidencia temporal de los procesos de democratización de las décadas de 1980 y 1990 con la ejecución de las reformas macroeconómicas del “Consenso de Washington”, permitió a la literatura vinculada a los organismos multilaterales poner énfasis en la vinculación de la descentralización con dichos procesos. La descentralización fue presentada como un capítulo de la democracia y no sólo como un ingrediente de la reforma económica, en cuanto amplía el margen de opciones abiertas a los individuos y aproxima a ellos las políticas públicas. En este enfoque, una dimensión importante del ajuste fiscal consistió en transferir aspectos operativos de las políticas sociales —gestión de recursos, diseño y ejecución de acciones específicas, monitoreo de las agencias gubernamentales— a organizaciones no gubernamentales que deberían acotar el margen de decisiones tradicionalmente a cargo de organismos estatales y organizaciones sociales a los que se considera más proclives al clientelismo y la mala administración de los recursos.² El cambio de encuadramiento permitió modificar los

¹ Los supuestos de estas proposiciones son cuestionables. Por un lado, hay una identificación mecánica entre mercado y descentralización, poco coherente con los elevados niveles de concentración de los mercados en la mayor parte de los países de América Latina. En segundo lugar, la hipótesis de la competencia entre unidades sub-nacionales de generación de bienes públicos supone la libre e igual movilidad espacial de los usuarios y consumidores de bienes públicos. Vale decir, del mismo modo que uno compra los productos alimenticios en la tienda o el supermercado tal, y los de limpieza en la tienda o el supermercado cual, una familia cualquiera debería estar en condiciones de optar por el lugar en que radicará su hogar en función de las ofertas municipales de servicios escolares, de salud, calidad ambiental, etcétera. Podría incluso decidir atender sus necesidades primarias de salud en el hospital del municipio A que cuenta con mejores médicos e instalaciones, enviar a sus hijos a las escuelas de mejor calidad del municipio B, y comprar casa y residir en el municipio C donde el aire es más puro y los atardeceres más bellos.

² Vid. por ejemplo Tussie (2000) y Gamboa (2000) acerca del papel de los organismos financieros multilaterales en esta cuestión.

criterios de evaluación del proceso. Los resultados de la descentralización en materia de participación ciudadana como resultado de la transferencia de competencias y responsabilidades hacia instancias institucionales subnacionales se acoplaron y con frecuencia tomaron precedencia respecto de los logros sustantivos de dicha transferencia en los asuntos específicos en que tuvo lugar: mejoramiento de la cobertura de los servicios sociales, elevación de la calidad de la educación, ampliación de la matrícula, incremento de los índices de bienestar, y similares. Después de los momentos iniciales, cargados de expectativas, incluso las experiencias más publicitadas arrojaron resultados muy matizados, cuando fueron sometidas a evaluaciones desapasionadas.³

Está fuera de discusión que, constantes otros factores, una descentralización efectiva de recursos, decisiones y responsabilidades favorece una mayor participación social y en esta medida potencia a la democracia. El involucramiento colectivo en la gestión de asuntos de interés y beneficio común favorece el desarrollo del sentido de eficacia, incrementa la confianza en la organización, amplía el acceso a la información y a su procesamiento, cuestiones que, junto a otras, están justamente asociadas al desarrollo de la ciudadanía y la democracia. Pero sin perjuicio de lo anterior y con el respeto debido a Tocqueville, la vinculación efectiva entre grados o alcances de la democratización, y niveles político-territoriales de participación debe ser verificada empíricamente. En muchos países de América Latina los procesos de democratización tienen un desarrollo desigual en lo que toca a los niveles de decisión y a los alcances de su penetración en el territorio. Varios estudios referidos a diferentes dimensiones de la cultura y la modernización institucionales sugieren que estos y otros aspectos de la democratización están más desarrollados en el plano del estado, los procesos y las prácticas políticas y sociales de nivel y alcance nacional, que en los niveles subnacionales (por ejemplo O'Donnell 1993; Vilas 2001). En tales condiciones la transferencia de recursos y decisiones a espacios institucionales caracterizados por el clientelismo o el autoritarismo, sin un cuestionamiento político de las estructuras de poder existentes acompañado desde el nivel central, usualmente redundando en el fortalecimiento de las estructuras locales, en el mal uso de los recursos, y en frustración social. La transformación de los escenarios locales, en todo caso, implica procesos y transformaciones que en general se desenvuelven en un tiempo largo que normalmente entra en conflicto con los tiempos cortos de los compromisos fiscales y la rendición de cuentas a los organismos multilaterales.

En las secciones siguientes de este documento se pasa revista de manera preliminar a los resultados de la descentralización de políticas públicas en Argentina durante la última década. La atención se dirigirá principalmente a la política de educación, que será tomada como caso testigo.

Federalismo y descentralización de políticas públicas

Un estado federal⁴ es, por definición, un estado descentralizado al menos en un primer nivel. En la República Argentina las provincias preexisten a la Nación en el sentido constitucional que ésta sólo posee las atribuciones que aquéllas deleguen de manera explícita. La vigencia efectiva de este principio constitutivo del estado argentino ha dependido tradicionalmente de una gama amplia de cuestiones políticas —es decir, de relaciones de poder entre Nación y provincias y en consecuencia entre actores sociales con diferentes ámbitos territoriales de sustentación. Más precisamente, el perfil efectivo del federalismo argentino y de la distribución consiguiente de competencias, recursos y

³ Vid. por ejemplo De Souza (1999); Cavalcanti Fadul y Maia Muniz (2000).

⁴ Las expresiones "estado federal", "estado nacional" y "Nación" son utilizadas como sinónimos.

responsabilidades está estrechamente relacionado a la mayor capacidad de las élites territorial y económicamente referenciadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la provincia homónima, para imponer al resto de los grupos de poder local su propia hegemonía. Dentro de estos parámetros, la mayor o menor gravitación subalterna de las élites de otras provincias ha estado ligada a su habilidad para articular intereses específicos a esa alianza dominante entre intereses comerciales, financieros y terratenientes (y más tarde también industriales y agro-industriales).

El federalismo argentino ha sido así, a lo largo de la historia, compatible con una fuerte centralización de las políticas más estratégicas para la consolidación y reproducción en el tiempo de esa coalición de poder, así como de su inserción internacional. La emergencia de las clases medias en las primeras décadas del siglo veinte, y la integración política y social de las clases trabajadoras a mediados del mismo, el consiguiente protagonismo de sus principales organizaciones políticas –radicalismo y peronismo— moderaron la hegemonía Ciudad de Buenos Aires/Provincia de Buenos Aires al hacer más compleja la estructura del poder por la incorporación de estos nuevos actores que, además, expresaban referentes territoriales de mayor amplitud. Circunstancia que resulta potenciada por la existencia de fuertes partidos políticos provinciales con quienes los partidos nacionales y las autoridades federales entablan una compleja y fluida red de negociaciones y acuerdos.

Se ha señalado en otra ocasión el efecto de “democratización fundamental” – en el sentido manheimiano-- que los regímenes nacional-populares introdujeron en la escena institucional y en la estructura del poder económico y político de Argentina (Vilas 1995). Pero en la medida en que ese efecto democratizador tuvo lugar desde el centro geográfico del poder político nacional hacia las provincias el fuerte sesgo centralizador de la estructura institucional y política se mantuvo, bien que con diferentes contenidos ideológicos y resultados sustantivos en materia de integración nacional, participación popular y bienestar social.

La dimensión fiscal

Como efecto de una serie de decisiones de política fiscal tomadas por el gobierno nacional desde mediados de la década de 1970, ha tenido lugar desde entonces un proceso de descentralización de competencias y responsabilidades hacia las provincias, pero de alcance más limitado en materia de recursos (cuadro 1).

Cuadro 1: Evolución de largo plazo del gasto público federal y provincial, en % del gasto público total (incluye administración, empresas públicas y seguridad social), por quinquenio

Jurisdicción	1961-64	1965-69	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99
Nación	81.4	78.5	77.0	74.3	73.1	69.1	61.0	57.5
Provincias	18.6	21.5	23.0	25.7	26.9	30.9	39.0	42,5

Fuente: Ministerio de Economía y Ministerio del Interior

Debe advertirse que los registros de la década de 1990 tienen algún nivel de distorsión por la evolución del sistema previsional y de la deuda pública; el cuadro siguiente muestra la distribución del gasto público neto de estos rubros, en el año 2001.

Cuadro 2: Distribución del gasto público, 2001

Jurisdicción	Total		Neto de deuda y gasto previsional	
	Miles de pesos	%	Miles de pesos	%
Nación	49 159	55.8	20 116	38.6
Provincias	38 989	44.2	32 025	61.4
Total	88 148	100.0	52 141	100.0

Fuente: Ministerio de Economía

En términos fiscales el panorama predominante es el de una relativamente avanzada descentralización del gasto, especialmente en el terreno de la política y los servicios sociales, junto con la persistencia de una marcada centralización de los ingresos. Se mantiene en efecto una fuerte dependencia de los estados provinciales respecto de los recursos recaudados por el gobierno nacional. Sólo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires recauda más de 90 por ciento de sus ingresos. Hay una decena de estados provinciales (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Neuquén, Santa Cruz, Chubut, Tierra del Fuego, Río Negro y Mendoza) que recaudan entre uno y dos tercios de sus ingresos totales, mientras el resto lo hace en menos de un tercio, e incluso dos provincias (La Rioja y Formosa) dependen en más de 90 por ciento de recursos transferidos desde el estado nacional. La dependencia de recursos coparticipables provenientes del estado federal es menos aguda para las provincias que perciben regalías por la explotación de recursos hidrocarburíferos (Salta y las provincias patagónicas), pero en este caso el nivel y la sustentabilidad de esta fuente de ingresos está directamente ligada a la política de las empresas en cuyo beneficio se privatizó la actividad, y del marco normativo general definido por el estado federal en el momento de efectuarse la privatización.

Mayor autonomía de recursos implica, constantes otras cosas, mayor capacidad para definir políticas y ejecutarlas. En consecuencia el régimen legal de coparticipación federal —la distribución de los recursos tributarios que el estado federal recauda en jurisdicción provincial, entre éste y cada provincia— constituye un tema de permanente negociación entre ambos niveles jurisdiccionales. El modo efectivo de implementarse el régimen de coparticipación es el resultado de un conjunto de argumentos, presiones recíprocas y negociaciones entre Nación y provincias, de las que no son ajenas las relaciones entabladas entre el gobierno nacional y los organismos multilaterales de crédito que fijan los aspectos básicos del ajuste macroeconómico. Tanto más cuanto que la descentralización del gasto en la década de 1990 estuvo fuertemente motivada por razones fiscales y no se atendió al impacto de la misma sobre la prestación de los servicios en cada jurisdicción.

En líneas generales, los periodos en los que tuvo vigencia el principio constitucional de la representación electoral se caracterizaron por sistemas de coparticipación más equitativos para las provincias que los gobiernos *de facto* (Sawers 1996; Willis et al. 1999). El sistema de coparticipación federal sancionado por el Congreso Nacional en 1973 aseguró a las provincias casi 50% de la recaudación tributaria federal y definió mecanismos de distribución que favorecieron en términos relativos a las provincias más vulnerables, apuntando a objetivos de solidaridad federal, promoción e integración nacional.⁵ La dictadura militar de 1976-83 derogó esa ley y dio paso a una acelerada centralización de los ingresos junto con una fuerte descentralización de los gastos. El nuevo sistema disminuyó la participación de las provincias a poco más de 32% de la recaudación, mientras se llevaba a cabo la

⁵ Por ejemplo, 65 por ciento de los fondos coparticipables se distribuía de acuerdo a un criterio por habitante, otro 10 por ciento en proporción inversa a la densidad poblacional, y el 25 por ciento restante en proporción inversa al nivel de desarrollo económico.

transferencia de servicios sociales y de infraestructura (educación básica, provisión de agua y energía eléctrica, hospitales). Las provincias —sus gobiernos sometidos a intervención militar— fueron forzadas a incrementar significativamente sus niveles de gasto y de endeudamiento, con serios problemas para asegurar la cobertura y la calidad de los servicios de los que tuvieron que hacerse cargo.

El régimen político constitucional se restableció a fines de 1983, pero fue recién en 1988 que se logró la sanción de una nueva ley de coparticipación (ley 23548). Hasta entonces la transferencia de ingresos estuvo sujeta a un régimen discrecional, sometida a permanentes negociaciones y carente de un marco normativo. En general, se trató de resarcir a las provincias de los recortes a que habían sido sometidas durante el régimen militar. La nueva ley consolidó esta tendencia al fijar la participación provincial conjunta en 57.66% de los ingresos tributarios, vale decir un nivel superior al de la ley de 1973. La coparticipación alcanzó a 4880 millones de pesos en 1990, subió a 6904 millones el año siguiente y a 8846 millones en 1992.

Esta coyuntura de mayor dotación de recursos fiscales habría de incidir decisivamente en la magnitud y sobre todo en la celeridad de la transferencia de competencias y responsabilidades desde la Nación a las provincias a comienzos de la década de 1990. Las autoridades nacionales, en ejecución de una política antiinflacionaria encuadrada en una profunda transformación macroeconómica que incluía un severo ajuste fiscal, vieron en el mejor posicionamiento coparticipativo de las provincias la oportunidad de desplazar hacia ellas un conjunto amplio de responsabilidades, especialmente en materia de educación y salud. La ley 24049 (diciembre 1991) transfirió los servicios educativos que dependían del Ministerio de Cultura y Educación y del Consejo Nacional de Educación Técnica a las provincias y a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, como también hospitales y programas alimentarios y asistenciales para la minoridad que estaban a cargo del gobierno federal.

La transferencia no fue acompañada por la asignación de las partidas presupuestarias federales respectivas, situación que obligó a las provincias a hacerse cargo de las nuevas responsabilidades con la preexistente asignación de recursos. En agosto de 1992 un acuerdo fiscal entre el estado federal y las provincias modificó la distribución primaria de impuestos coparticipables. Varios tributos fueron excluidos de la coparticipación, y la distribución hacia las provincias se redujo al 34.62%, muy próxima al nivel alcanzado durante la dictadura militar. Más aún, el gobierno nacional utilizó la entrega de los fondos coparticipables como un mecanismo de presión sobre las provincias, para conseguir de éstas la ejecución de ajustes fiscales en consonancia con la nueva ola de condicionalidades impuestas por los organismos multilaterales de crédito -- situación ésta que se mantiene en la actualidad.

La homogeneidad política entre el gobierno nacional y la mayoría de los gobiernos provinciales hizo posible este acuerdo negativo en términos relativos para las provincias, a lo que también contribuyó la prioridad asignada a la política antiinflacionaria, de la que el ajuste fiscal era un ingrediente central. Pero también tuvo peso la hipótesis, compartida por sectores muy amplios de la sociedad civil, de que la conquista de la estabilidad monetaria detonaría una fuerte reactivación de la actividad económica que, a su turno, elevaría la recaudación fiscal y por lo tanto los recursos derivables, vía coparticipación, a las provincias. En todo caso, es claro que la racionalidad del ajuste fiscal predominó en el diseño y ejecución de las transferencias.

La dimensión sustantiva

La funcionalidad de la descentralización a un mejoramiento de la calidad de los servicios y a una potenciación de la participación democrática quedó subordinada a las urgencias del ajuste fiscal. El aumento de la masa de recursos coparticipables no se manifestó en un aumento efectivo de la coparticipación. Superada que fue la coyuntura hiperinflacionaria la descentralización pasó a ser encarada como parte de un diseño macroeconómico de grandes proyecciones, de reformulación profunda de las relaciones estado-sociedad, y como un capítulo de una mercantilización amplia de bienes y servicios hasta entonces sólo parcialmente abiertos a las fuerzas del mercado.⁶ Los efectos respecto de la calidad técnica y la participación ciudadana tuvieron el alcance que les permitió la primacía de la razón fiscal y del enfoque privatizador. La situación se agravó desde mediados de la década, primero por efecto de la crisis mexicana y poco después con la aparición de tendencias recesivas.

Un caso testigo: la educación pública

La Constitución Nacional incluye a la educación de nivel básico entre las competencias originarias de las provincias (art. 5). Dada la incapacidad de muchas de ellas de hacerse cargo de esta obligación, la ley 4874 de 1905 permitió la creación de escuelas nacionales en las provincias que así lo solicitaran. De tal manera que en la mayoría de las provincias la red de escuelas provinciales coexistió durante décadas con la de las “escuelas Láinez” (así denominadas por referencia al Senador Manuel Láinez que promovió la mencionada ley).

El primer intento de descentralización de la educación básica tuvo lugar a fines década 1960 (ley 17.878). El gobierno nacional transfirió 680 escuelas ubicadas en la provincias de Buenos Aires, Río Negro y La Rioja a las jurisdicciones respectivas. Ya en 1978 la casi totalidad de las escuelas primarias bajo dependencia nacional había sido transferida a las provincias -6700 escuelas y 44050 docentes. Lo que quedaba de educación de nivel básico en jurisdicción nacional se trasladó a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires en 1992, fecha en la que estaba muy avanzada la transferencia de establecimientos de educación media y de la matrícula respectiva (cuadro 3).

Cuadro 3: Distribución de la matrícula por nivel de enseñanza y jurisdicción (en %)

Años	Público		Privado
	Nacional	Provincial	
	Nivel Básico		
1960	40.5	49.6	9.8
1970	27.7	60.7	16.0
1980	3.5	79.3	17.3
1992	1.6	78.7	19.6
	Nivel Medio		
1960	63.9	16.6	23.4
1970	47.3	19.6	33.1
1980	45.2	24.0	30.7
1992	39.3	32.2	28.4

Fuente: Filmus (1998)

⁶ Thwaites-Rey (1999) brinda un panorama de conjunto del proceso de reformas institucionales.

En 1994 de un total de 25.646 establecimientos de nivel básico 93.7 por ciento pertenecía a las provincias, 4.7 por ciento a municipios y solo 0.3 por ciento al estado federal. En el nivel medio la situación era muy parecida: 88.5 por ciento de los establecimientos pertenecía a las provincias, 8.4% a los municipios y solamente 1.8 por ciento a la Nación.

Se advierte por lo tanto que en Argentina el proceso de descentralización educativa es anterior al denominado "Consenso de Washington". En los enfoques de las organizaciones sindicales del sector y de los partidos políticos democráticos la descentralización de la educación ha estado vinculada a propuestas de mayor democratización política y social, participación ciudadana, eliminación de superposición de jurisdicciones y desburocratización. Figuró en las plataformas electorales de los partidos políticos en 1982 con el fin de la dictadura militar, y en las propuestas del Congreso Pedagógico Nacional de 1988. Desde la perspectiva de las autoridades nacionales en cambio el énfasis siempre fue puesto en el ajuste de las cuentas fiscales, habiendo sido éste, a la postre, el motor que impulsó la descentralización efectivamente ejecutada desde la segunda mitad de la década de 1970.

La óptica prevaleciente en dicho proceso es la que algunos autores caracterizan como lógica fiscalista (Filmus 1996; Tiramonti 2001). Enfatiza la necesidad de ahorro del gasto público, de distribuir el gasto social oficial en los niveles provinciales y municipales, aumentar el aporte familiar, o de transferir a entidades comunitarias y privadas la conducción de la gestión educativa; la descentralización de la educación pública es vista ante todo como un instrumento de reducción del gasto público y del déficit primario del estado nacional. Un conjunto de estas propuestas avanza en colocar a la educación en el marco de los bienes que el mercado distribuye con mayor eficiencia. En esta dirección se propone que la descentralización debe aportar a la introducción de mecanismos de mercado, mediante la puesta en funcionamiento de procedimientos o elementos que estimulen la competencia entre las unidades educativas. También convergen en la misma dirección las perspectivas que recomiendan abandonar la financiación pública de la oferta educativa y adoptar la estrategia del financiamiento de la demanda. Este enfoque está en consonancia con el promovido por las agencias multilaterales de decisivo involucramiento en la ejecución del rediseño macroeconómico, y que participaron activamente en la elaboración de la Ley Federal de Educación (por ejemplo Psacharopoulos 1987).

Un fuerte indicio del predominio de la lógica fiscalista está dado en el hecho de que en la Ley 24049 no se prevé la transferencia de recursos específicos para sostener los servicios a recibir. Ellos debían provenir del aumento general de los fondos coparticipables. En opinión de algunos especialistas esta falta de previsión se convirtió en una de las razones que produjeron el desfinanciamiento de un conjunto amplio de servicios provinciales (Busquet 2002). Otra manifestación de la fuerte impronta fiscal es la exigencia de que todas las jurisdicciones acepten la totalidad de los servicios dependientes de la Nación al mismo tiempo y en un muy breve periodo de tiempo. De esta manera no se posibilitó la creación previa de equipos técnicos y profesionales y de las estructuras administrativas y pedagógicas adecuadas para la atención de los nuevos servicios en aquellas jurisdicciones con menores recursos instalados y donde el impacto del proceso fue mayor.

La ley Federal de Educación estableció un mecanismo de incremento gradual del presupuesto de inversiones en educación a razón de 20 por ciento anual, en cuya virtud debería haberse duplicado el gasto total consolidado del sector (Nación, provincias y municipios) en el ejercicio presupuestario de 1997, con relación a 1992. La meta sólo se cumplió el primer año, según se aprecia en el cuadro 4:

Cuadro 4: Gasto consolidado en educación, 1992-97

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
\$ millones	6637	8049	8921	9321	9477	10,376
% aumento	-	21.3	10.8	4.5	1.7	9.5

Fuente: Busquet (2002)

La situación se hace más evidente al analizar los efectos del Pacto Federal Educativo suscrito por el gobierno nacional y los gobiernos provinciales (setiembre 1994) quienes se comprometieron a ejecutar incrementos sustanciales en la inversión en educación. Se esperaba que la Nación invirtiera 3000 millones de pesos (equivalentes a igual cantidad en dólares) y las provincias financiaran el 20% de las inversiones que realizara la Nación y a reinvertir los ahorros por el incremento de la eficacia del gasto en el sector. Sin embargo no se estableció el modo de obtener recursos genuinos para cumplir ni con lo pautado en la Ley Federal de Educación (sancionada meses antes) ni con el pacto.

Por su lado la complejidad de las problemáticas administrativas, legales, laborales, etc., obligó a dedicar los primeros esfuerzos a resolver los aspectos burocráticos de la transferencia. Al contrario de lo que se previó, el crecimiento de las burocracias y equipos técnicos locales superó ampliamente la racionalización de personal operada a nivel de la administración central. La eliminación de organismos dedicados a la gestión en el ministerio nacional fue compensada holgadamente por la apertura de nuevas instancias en cada una de las jurisdicciones.

Las jurisdicciones que sacaron más provecho de este proceso son las que ya se encontraban mejor posicionadas en materia de eficacia administrativa, desarrollo educativo y en general con mejores índices de desarrollo social. Caso típico es el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como algunas ciudades principales de las provincias más desarrolladas, donde la descentralización se llevó con menos desajustes. A la inversa, las provincias más rezagadas experimentaron los mayores problemas, y es en ellas en las que la retirada del estado federal generó mayor impacto.

Las provincias se encuentran sometidas a presiones a menudo contradictorias. El estado nacional que a principios de los 90s les transfirió el grueso del gasto social sin aumento proporcional de la transferencia de recursos, desde fines de esa década les demanda equilibrio en sus cuentas fiscales como condición para el cumplimiento de los compromisos de coparticipación.⁷ Para dar respuesta a estas exigencias no encuentran otra salida que la de recortar los respectivos presupuestos sociales. Las provincias con economías más sólidas –por su incorporación más dinámica al modelo anterior de crecimiento– se encuentran mejor ubicadas ante la crisis y están ajustando sus presupuestos con menos daño para las posibilidades futuras de un mejoramiento del servicio educativo –por ejemplo provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza. Desde estas realidades tan desiguales, la incorporación de la reforma es posible que genere modificaciones que no sólo no alcancen a disminuir las distancias relativas entre los niveles de calidad de los distintos servicios educativos prestados, sino que por el contrario las profundicen.

Se genera de esta manera un efecto no querido, pero no aleatorio, de dispersión de la penetración efectiva de la reforma en las provincias y municipios, y una mayor

⁷ El ejemplo más reciente de este juego de presiones es el acuerdo de “financiamiento ordenado” entre el gobierno nacional y catorce provincias, por el cual aquél condicionó la entrega de fondos coparticipables a la reducción de los respectivos déficit fiscales provinciales en 50%. El acuerdo fue parte de las condiciones impuestas por el FMI y obligó a fuertes recortes en los presupuestos provinciales de gastos en un momento de profundización de la crisis social y de crecimiento exponencial de la protesta popular.

desigualdad interprovincial en lo que toca a la calidad de los servicios educativos y de las políticas respectivas que contrasta con el papel preponderante de la educación pública “como factor de integración social, consolidación de la identidad nacional, generación de consenso y construcción del propio estado” (Filmus 1998). En la medida en que la política provincial está, en muchas de esas jurisdicciones, mucho más fuertemente influenciada por criterios particularistas, la descentralización, lejos de potenciar la participación democrática, amplió los espacios institucionales de la política tradicional a nuevas áreas y nuevos presupuestos.

La constatación de estos efectos después de los años iniciales de euforia ha conducido a cierta recuperación de la capacidad de orientación del sistema educativo público por la administración central. Hay un evidente reposicionamiento del estado federal a través del Ministerio de Educación como ámbito desde el cual se define la política para el conjunto del sistema. Este efecto se logra a partir de una determinada combinación de recursos técnicos y económicos a nivel central y de su utilización a favor de sustentar las políticas nacionales. Del *arréglense como puedan* y la euforia inicial se ha pasado a una construcción centralizada de la agenda pública de la problemática y las políticas del área mediante la formulación de líneas de acción y metodologías de implementación;. Por sus limitaciones institucionales y fiscales, las provincias más atrasadas raramente pueden apelar a algo más que a una aceptación acrítica de esas recomendaciones. Este proceso de homogeneización de las políticas jurisdiccionales se sostiene, más que en la construcción de consensos, en una estrategia de control de recursos que permite a la administración central obtener un alto impacto con un gasto relativamente pequeño debido a que los presupuestos locales se agotan en el pago de salarios y carecen de márgenes de inversión. A su vez, el ministerio nacional gestiona y controla los fondos externos que financian gran parte de la reforma educativa. Para acceder a los préstamos otorgados por el Banco Mundial y por el Banco Interamericano de Desarrollo, las jurisdicciones deben acceder a la condición de elegibilidad que se obtiene a partir de la firma de acuerdos nacionales y provinciales. Si bien el pago del préstamo corre por cuenta de la jurisdicción provincial el acceso a él está fuertemente condicionado por la aceptación de la política nacional. Este manejo de los fondos crea articulaciones y vínculos de lealtad entre el Ministerio de Educación nacional y los gobiernos provinciales, que redundan a favor de la consolidación de la autoridad central.

La gravitación del síndrome *arréglense como puedan* no se limita, debe decirse, a la esfera del estado nacional en su relación con las provincias. A medida que la crisis fiscal se profundizó y las provincias se vieron obligadas a encarar sus propios ajustes, una actitud similar se advierte en algunas de ellas con relación a las administraciones municipales. En el marco del auge del discurso municipalista y de desarrollo local que se instaló en años recientes, y signada por un profundo desarreglo de sus cuentas públicas, en 2002 el gobierno de la provincia de Buenos Aires intentó avanzar en un proceso amplio de municipalización de la educación pública de nivel básico. Aunque el discurso oficial privilegió las reverberaciones democratizadoras del proyecto en cuanto habría de generar oportunidades institucionales de mayor involucramiento ciudadano —la educación de los niños supervisada por sus progenitores, el fortalecimiento de la democracia local, etc.— la oposición amplia de los sindicatos docentes y la resistencia de los gobiernos municipales a aceptar un presente griego llevaron a la rápida suspensión de la iniciativa.

Una apreciación preliminar

Puede afirmarse, como proposición general, que la descentralización generó hasta el momento pocos de los resultados que se esperaba de ella, salvo los de índole fiscal. Aún así, el impacto positivo se registró ante todo en las cuentas fiscales del estado federal, que se desembarazó de un conjunto de erogaciones presupuestarias que le generaban déficit. Para las provincias, la transferencia de competencias y responsabilidades sin un equivalente traslado de recursos implicó una carga fiscal adicional que gravitó fuertemente en sus propios déficit. La ineficiencia de sus estructuras administrativas, el menor desarrollo de su capital humano y social, la persistencia de estilos particularistas y clientelistas de gestión pública, entre otros, hicieron que el proceso de transferencia, de por sí complejo, resultara adicionalmente complicado.

La celeridad con que se ejecutaron las transferencias conspiró adicionalmente contra mejores resultados. Si, como se sostiene convencionalmente, el centralismo es uno de los rasgos más tradicionales de la política latinoamericana, haber pretendido revertirlo en el curso de un par de años fue, para decir lo menos, ingenuo. Además, un proceso de la magnitud como el que se verificó en los años iniciales de la década de 1990 debió haber incluido un sistema eficiente de asistencia federal a las jurisdicciones que debían hacerse cargo de las nuevas actividades. Este sistema, es sabido, no existió. El modo efectivo en que se llevó a cabo el proceso de descentralización, en consecuencia, más que a algún modelo teórico de autogestión provincial o municipal, se aproximó al típico *arréglense como puedan* en el marco del tiempo corto del ajuste macroeconómico y de los calendarios de ejecución de los organismos multilaterales de crédito.

Después de una década, esta falencia es reconocida incluso por el propio gobierno nacional. En un documento reciente se plantean como otros tantos desafíos a la gobernabilidad democrática los siguientes: pérdida de protagonismo del estado federal y desaparición de programas centralizados a nivel nacional; retraso de democracia, transparencia y responsabilidad en las provincias; reclamos ciudadanos de programas nacionales de empleo y asistencia de emergencia (JGM 2003:38). Se trata ciertamente de la perspectiva desde el centro, y es preocupante que demandas de los sectores más golpeados por la crisis sean consideradas como fuentes de tensión para la gobernabilidad democrática. Pero no puede negarse que, lo mismo que en otras dimensiones de la sociedad y la economía, la abrupta retirada del estado central enfrentó a muchas provincias a problemas más complejos y de mayor envergadura que los que sus recursos institucionales les permitía encarar.

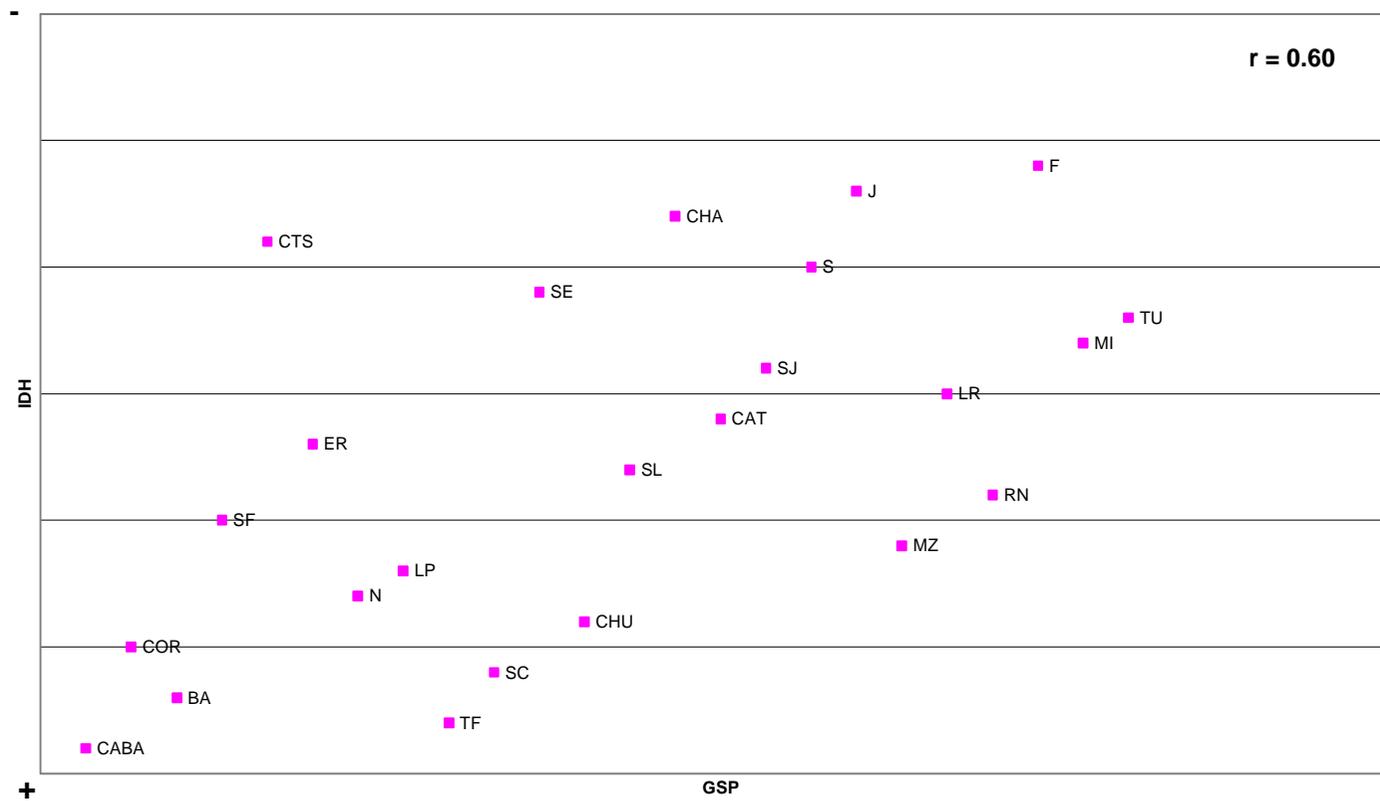
No debe verse en el comentario anterior un sesgo paternalista. El modelo macroeconómico del que la descentralización formó parte cuestionó la viabilidad fiscal de muchas provincias y regiones –como lo anunció en reiteradas ocasiones el entonces ministro de Economía Domingo Cavallo. El cambio de un modelo macroeconómico de producción industrial, cuasi pleno empleo y acumulación de capital con distribución de ingresos, por un modelo que privilegió el endeudamiento externo, la especulación financiera y la generación de rentas de monopolio en las áreas de bienes no transables, implicó asimismo el rediseño de las relaciones Nación/provincias y de la integración nacional (Rofman 1999).

Debe reconocerse que, en general, las provincias se arreglaron lo mejor que pudieron a los nuevos escenarios. El gráfico 1 muestra la existencia de una correlación positiva relativamente fuerte ($r = 0.60$) entre la magnitud del esfuerzo presupuestario provincial en materia de servicios sociales y la ubicación en el Índice de Desarrollo

Humano (IDH) confeccionado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Hasta donde es posible hacer abstracción de todas las otras variables intervinientes, el compromiso fiscal de las provincias guarda una estrecha relación con la calidad de vida en las respectivas jurisdicciones.⁸

⁸ Se tomó en cuenta el gasto social ejecutado en el trienio 1999-2001.

Gráfico 1. Gasto Social Provincial* y posición en el Índice de Desarrollo Humano

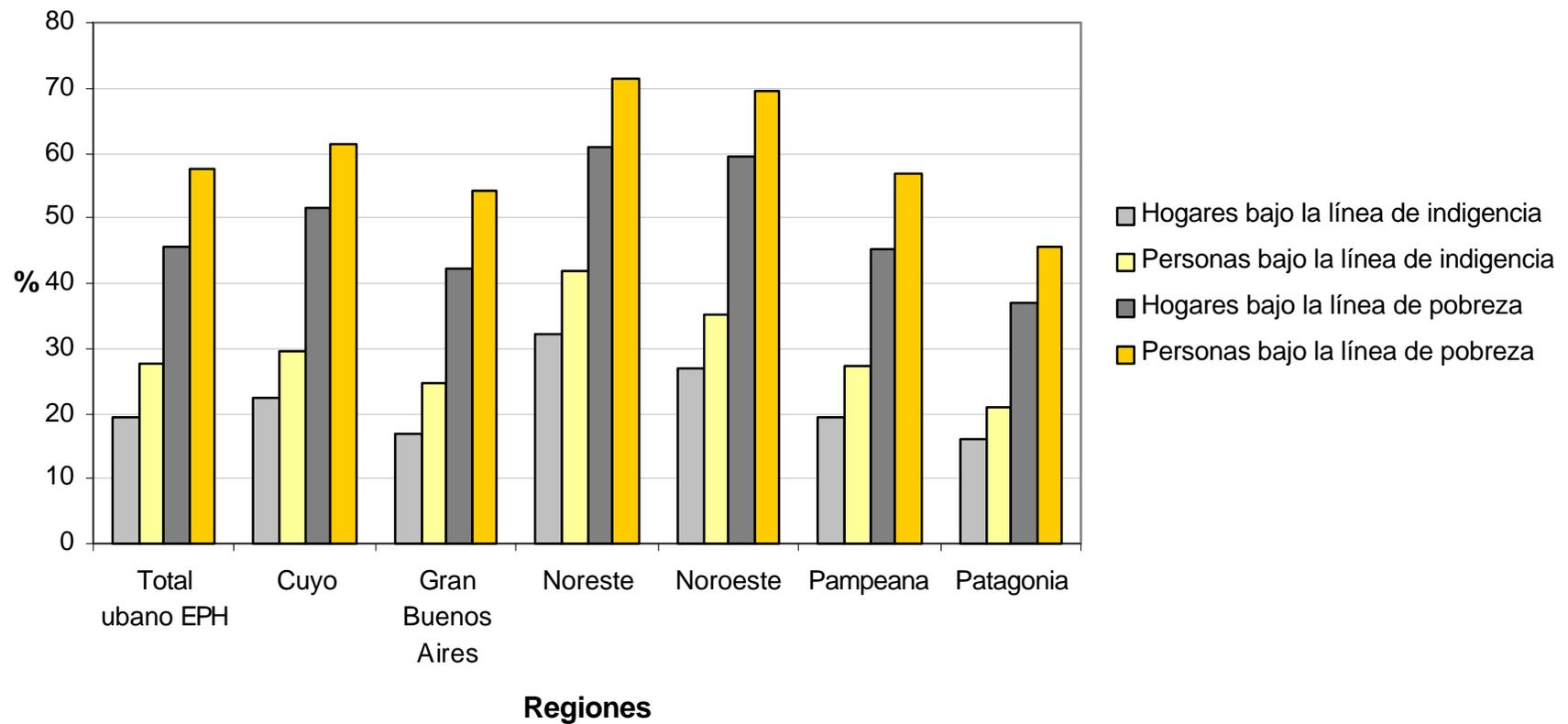


Fuente: Ministerio de Economía y PNUD
 *Por ciento del gasto social en el gasto provincial total

El panorama que surge después de una década es de una gran dispersión. Las variaciones interprovinciales en materia de asignación de recursos, calidad de los procesos de asignación y ejecución, de diseño e implementación de políticas, etcétera, siguen siendo amplias. La prioridad asignada por el estado federal al ajuste fiscal contribuyó a diluir los objetivos de solidaridad federal e integración nacional. En la medida en que la segunda ola de ajuste fiscal alcanzó a las cuentas públicas provinciales, la asignación provincial de recursos propios y coparticipables a gasto social se tornó más problemática. Así, a principios del presente decenio 19 provincias (de un total de 24) se mantenían debajo del promedio nacional en lo referente al porcentaje del gasto público total destinado a servicios sociales. Enfrentadas a severas crisis por el fracaso de los regímenes de promoción industrial, la privatización y desmantelamiento de grandes empresas estatales generadoras de empleo de alta calificación, la decadencia de las producciones regionales y el achicamiento de la red ferroviaria tras la privatización de las empresas del sector, muchos gobiernos provinciales terminaron dedicando una proporción muy alta de sus ingresos al mantenimiento de un voluminoso empleo público. Generalmente imputado a la persistencia del clientelismo en la política provincial, la preservación o ampliación de la burocracia también fue encarada, en los escenarios de nuevo modelo macroeconómico, como una alternativa a los elevados índices de desempleo y subempleo registrados en la mayoría de esas provincias –particularmente en las regiones noroeste y noreste-- y como un mecanismo de contención social.

Después de una década de ajuste macroeconómico con las características ya señaladas, el panorama social resultante es más que preocupante, con 21 millones de personas, sobre una población total de 36 millones, bajo la línea de pobreza. El gráfico 2 muestra la distribución regional de la pobreza urbana. Un escenario ciertamente contrastante con el que imaginaban, diez años atrás, los promotores del modelo. Más allá de los debates respecto de esquemas teóricos de descentralización, la que se ejecutó en la década de 1990 en Argentina fue parte de un modelo macroeconómico, social e institucional en el que la estabilidad de precios tuvo como contrapartida el crecimiento exponencial de la pobreza y el desempleo, y la peor distribución de ingresos de la historia (Altimir et al. 2002).

Gráfico 2: Pobreza e indigencia en el total urbano EPH y por región estadística (octubre 2002)



El cuadro 5 ofrece una aproximación elemental a la evolución de la heterogeneidad de situaciones que se registra en un indicador básico de calidad de vida como es la mortalidad infantil.

Cuadro 5: Dispersión de las tasas provinciales de mortalidad infantil respecto de la media nacional, varios años.

Indicadores	Años				
	1980	1985	1990	1995	2000
Desviación típica	46.40	30.17	27.92	25.68	23.13
Coefficiente de dispersión	1.39	1.31	1.15	1.15	1.39
Provincias con tasas arriba de la media	13	14	13	11	14
Polarización interprovincial*	2.92	2.57	2.13	2.50	3.23

* Relación entre la tasa provincial más alta y la más baja.

Fuente: Elaboración propia de datos del Ministerio de Salud.

La tendencia hacia una homogenización fue fuerte y efectiva en la década de 1980 y se desaceleró e incluso revirtió –según el indicador que se tome en cuenta– en la década de 1990. Once de las trece provincias que en 1990 tenían una tasa de mortalidad infantil mayor que la tasa promedio nacional continuaban arriba de ese valor en el año 2000 (Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, San Luis, Tucumán y Tierra del Fuego), después de una década de descentralización de servicios hospitalarios y en general de salud.⁹

También se observa una gran dispersión de la calidad de los servicios educativos de cada provincia, con un índice de polarización de más del 40 por ciento. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires presenta el nivel más alto, mientras que la provincia de La Rioja se encuentra en el otro extremo (PNUD 2002).

Poco claros son hasta el momento los efectos de la descentralización en el potenciamiento de la participación democrática. La gestión hospitalaria, por ejemplo, sigue siendo extremadamente sensible a las políticas diseñadas, la más de las veces empíricamente, por los gremios profesionales de involucramiento directo, así como a las presiones particularistas de los actores económicos vinculados a la provisión de tecnologías de alta complejidad, laboratorios medicinales, y otros.¹⁰ La retirada del estado federal y su efecto compensador de esas presiones por la vía de políticas centrales de adquisición y provisión de insumos, reglamentos laborales, normas de calidad, y otras, puso a las provincias y sobre todo a los municipios frente a interlocutores con los cuales deben negociar en condiciones de precariedad. Por otro lado, el involucramiento de la comunidad en la gestión de la salud pública se mantiene de acuerdo a los estilos institucionales tradicionales, orientada fundamentalmente a aportar financiamiento privado complementario. Su gravitación en cuestiones referidas a modalidades de atención, planeamiento, y similares es muy reducido y tiende a predominar en ellas en definitiva, la opinión del gremio médico o directamente la de la dirección (médica) de la institución. Lo mismo que en otras experiencias, la descentralización despolitizó la

⁹ En 2000 Santa Fe y Santiago del Estero habían alcanzado tasas inferiores a la media nacional mientras Entre Ríos, San Juan y Santa Cruz se sumaron a las provincias con tasas más altas que el promedio.

¹⁰ Es llamativo que las preocupaciones del Banco Mundial respecto de los sesgos particularistas y corporativos en la gestión estatal de determinadas actividades se refieran casi exclusivamente a los sindicatos de trabajadores, dejando de lado la gravitación de estos otros actores, de tanto o mayor poder de presión que aquéllos: vid por ejemplo World Bank (1997).

gestión de la política pública en el sentido de acotar la capacidad de maniobra de los actores políticos convencionales (gobiernos municipales o provinciales y partidos políticos) pero al precio de favorecer una mayor gravitación de las corporaciones profesionales o de negocios en nombre de las especificidades técnicas.¹¹

Debe señalarse asimismo la capacidad de los estilos políticos tradicionales para subordinar a las nuevas instancias de participación que se gestan en torno a las experiencias de descentralización. La ilustración más clara la brinda posiblemente la provincia de Buenos Aires, cuyos concejos escolares municipales, diseñados de acuerdo al modelo estadounidense, quedaron integrados a las modalidades predominantes en los escenarios políticos provinciales. Pensados como ámbito de participación de la sociedad civil, funcionan en realidad como dimensiones de la competencia partidaria –algo que también ha ocurrido en los Estados Unidos. Intentos provinciales de introducir esquemas alternativos de gestión escolar –por ejemplo, las escuelas *charter* en la provincia de San Luis—fueron esporádicos y no pasaron de la faz experimental –independientemente de la evaluación técnica que merezca este tipo de iniciativas.

La premura con que se llevó a cabo la descentralización en la década de 1990 contrasta con el ritmo más pausado del mismo proceso en las décadas anteriores, cuestión a la que es posible imputar responsabilidad central en los desajustes y el mal funcionamiento del proceso reciente. Un enfoque gradual da tiempo y oportunidad a las jurisdicciones para que sus estructuras administrativas y su capital humano se adapten a las nuevas responsabilidades –lo cual, en más de un caso, permite una mejor adaptación a la estrechez de los recursos financieros. Sin embargo, no parece atinado plantear, a partir de esto, que las críticas a la descentralización deberían dirigirse, más bien, al modo en que ella fue ejecutada y, en definitiva, a una chapucería más de *los políticos* –a tono con el anti politicismo de algunos segmentos de la sociedad civil argentina de los días que corren. Es éste el argumento exculpatorio al que apelan los partidarios del modelo neoliberal cada vez que se les señalan los *daños colaterales* generados por el mismo. La implantación de este modelo implicó el rediseño de la territorialidad nacional, con nuevos centros de dinamismo y nuevas periferias. La celeridad en el tránsito de uno a otro tuvo como resultado, y posiblemente como objetivo, impedir cualquier tipo de resistencia, pero también de aprendizaje y adaptación.

Las críticas a la descentralización efectivamente implementada durante la década de 1990 son inseparables de la crítica al diseño macroeconómico que las enmarcó. De él recibieron la impronta fiscalista y la marginación de las consideraciones referidas a la participación democrática y a la elevación de la calidad de los servicios respectivos. Como toda herramienta, la descentralización tiene importancia y valor exclusivamente instrumental. No es cierto, como a veces se comenta, que el error de la descentralización ejecutada en la década de 1990 haya sido considerarla como un valor o un objetivo en sí misma (por ejemplo JGM 2003:55). Al contrario, fue concebida y ejecutada como un instrumento del rediseño de la economía, la territorialidad y el tejido social, y de una particular inserción en los escenarios del capitalismo global.

Presentada como un instrumento de fortalecimiento del federalismo, la participación ciudadana y el bienestar social, la descentralización de políticas públicas contribuyó poco a esos objetivos, sometida como estuvo a la ejecución de un esquema macroeconómico y a arreglos de poder político diseñados para otra cosa. No es la primera vez que méritos instrumentales o sectoriales resultan opacados o desvirtuados por los fines a los que son orientados. El entusiasmo por las herramientas debería ir acompañado por un severo escrutinio de los objetivos –cuestión ésta ya discutida en anteriores ocasiones (Vilas 2000, 2002).

¹¹ Cfr Mosovich Pont-Lezica (1997) para el caso chileno.

Referencias

ALTIMIR, Oscar, Luis BECCARIA y Martín GONZALEZ ROZADA (2002) "La distribución del ingreso en Argentina, 1974-2000". **Revista de la CEPAL** 78:55-85.

BID, Banco Interamericano de Desarrollo (1994) **Descentralización fiscal. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1994**. Washington DC: BID.

BUSQUET, Daniel (2002) **Reforma del estado y reforma educativa: Dos procesos complementarios en la Argentina de los '90s**. Río Gallegos: Universidad Nacional de la Patagonia Austral. Documento presentado en el Seminario "Estado, sociedad y políticas públicas en la Argentina contemporánea (17-19 octubre).

CAVALCANTI FADUL, Elvira M. y Reynaldo MAIA MUNIZ (2000) "Contradicciones de un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas". **Reforma y Desarrollo** 18:131-154.

DE SOUZA, Ubiratan (1999) "Orçamento participativo, do município ao estado". En Inês Magalhães et al. (coords.) **Governo e cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo:71-81.

FERNANDEZ, Víctor Ramiro (2002) "Transformación del estado y procesos de descentralización. La propuesta del Banco Mundial en la década de 1990 y las lógicas-intereses en el capitalismo global". **Problemas del Desarrollo** 128:55-93.

FILMUS, Daniel (1996) **Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo**. Ed. Troquel. Buenos Aires.

FILMUS, Daniel (1998) "La descentralización educativa en el centro del debate". En Aldo Izuani y Daniel Filmus (dirs.) **La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición**. Buenos Aires:

UNICEF/FLACSO/Grupo Editorial Norma:53-88.

FINOT, Iván (2002) "Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía". **Revista de la CEPAL** 78:139-149. GAMBOA, María Julia (2000) "El privilegio de no ser nadie: Ofrenda del Banco Mundial a las ONG". **Polémica Digital** 1 <http://www.polemicadigital.com.ar>

JGM, Jefatura de Gabinete de Ministros (2003) **Perspectivas de la gobernabilidad democrática en la Argentina**. Buenos Aires: INAP.

MOSOVICH PONT-LEZICA, Diana (1997) "Local Politics and Depolitisation in Chile". **Bulletin of Latin American Research** 16 (2) 197-217.

O'DONNELL, Guillermo (1993) "Estado, democratización y ciudadanía". **Nueva Sociedad** 128:62-87.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2002) **Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina/2002. Competitividad de las provincias**. Buenos Aires: PNUD.

PSACHAROPOULOS, George (1987) **El financiamiento educativo en los países en desarrollo**. Washington DC: Banco Mundial.

ROFMAN, Alejandro (1999) **Desarrollo regional y exclusión social**. Buenos Aires: Amorrortu.

SAWERS, Larry (1996) **The Other Argentina. The Interior and National Development**. Boulder, Co.: Westview Press.

STEIN, Eduardo (1999) "La descentralización fiscal y el tamaño del gobierno en América Latina", en T. FUKASAKU y R. HAUSMANN (dirs.) **Democracia, descentralización y déficit presupuestarios en América Latina**. Washington DC: BID, 117-152.

THWAITES REY, Mabel (1999), "Ajuste estructural y reforma del Estado en la Argentina de los '90". **Realidad Económica** 160/161:76-109.

TIEBOUT, Charles (1956) "A Pure Theory of Local Government Expenditures". **Journal of Political Economy** 64:422-435.

TIRAMONTI, Guillermina (2001) **Modernización educativa de los '90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?**. Ed. Temas. Buenos Aires.

TUSSIE, Diana, comp. (2000) **Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil**. Buenos Aires: FLACSO.

VILAS, Carlos M. (1995) "Estudio preliminar: El populismo o la democratización fundamental de América Latina". En Carlos M. Vilas (comp.) **La democratización fundamental: El populismo en América Latina**. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 11-149.

VILAS, Carlos M. (1996) "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo". En Varios Autores, **Las políticas sociales de México en los años noventa**. México: UNAM/FLACSO/Instituto Mora, 1996:111-141.

VILAS, Carlos M. (2000) "¿Más allá del 'Consenso de Washington'? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional". **Reforma y Democracia, Revista del CLAD** 18:25-76.

VILAS, Carlos M. (2001) "(In)justicia por mano propia: linchamientos en el México contemporáneo". **Revista Mexicana de Sociología** 63 (1) 131-160.

VILAS, Carlos M. (2002) "El síndrome de Pantaleón. Política y administración en la reforma del estado y la gestión de gobierno". **Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública** I (1) 46-68.

WILLIAMSON, John (1990) **Latin American Adjustment. How Much has Happened?** Washington DC: Institute for International Economics.

WILLIS, Eliza, Christopher GARMAN & Stephan HAGGARD (1999) "The Politics of Decentralization in Latin America". **Latin American Research Review** 34 (1) 7-56.

WORLD BANK (1997) **The State in a Changing World. World Development Report 1997**. New York: Oxford University Press.