

La recentralización municipal en la Argentina: apuntes para su análisis

Por Daniel Cravacuore*

Resumen

Este artículo presenta los elementos indiciarios que podrían explicar las particularidades que adquiere el proceso de recentralización municipal en la Argentina. La tímida descentralización municipal iniciada durante la transición democrática en 1983, que tuvo características dispares respecto de otras en América Latina, se ha visto afectada en los tres últimos quinquenios por tendencias recentralizadoras, equivalentes a la de otros países, pero con singularidades locales. Se entiende por *recentralización municipal en América Latina* al proceso político caracterizado por el traspaso de competencias en favor de los Estados nacional y regionales; el surgimiento de sistemas alternativos de gestión local; la retención de regalías por la explotación de recursos naturales; y la disminución de los recursos regulares para los municipios y su reemplazo por transferencias discrecionales por parte del Estado nacional en un esfuerzo por limitar la autonomía local en la determinación de prioridades y asignación de recursos.

Palabras clave

Argentina - América Latina - descentralización - municipalidades - recentralización.

Abstract

This article presents the indications that could explain the particular characteristics acquired by the municipal recentralization process in Argentina. The timid municipal decentralization initiated in the democratic transition in 1983, which had different characteristics with respect to others in Latin America, has been affected in recent three-year periods

* Profesor e Investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

by recentralizing tendencies, equivalent to that of other countries, but with their local peculiarities. It defines *municipal recentralization in Latin America* to the political process characterized by the transference of power in favor of the national and regional States; the emergence of alternative local management systems; the limitation of the transfer of royalties originated in the exploitation of natural resources; and the reduction of the regular resources for the municipalities and their replacement by conditioned transfers of the State in an effort to limit the local autonomy in the determination of priorities and allocation of resources.

Key words

Argentina - Latin America - decentralization - municipalities - recentralization.

1. La recentralización municipal en América Latina

Se entiende por *recentralización municipal* al ciclo caracterizado por el traspaso de competencias en favor de los Estados nacional y regionales; el surgimiento de sistemas alternativos de gestión territorial local; la retención de regalías por la explotación de recursos naturales; y la disminución de los recursos regulares para los municipios y su reemplazo por transferencias discrecionales por parte del Estado nacional en un esfuerzo por limitar la autonomía local en la determinación de prioridades y asignación de recursos. El alivio a las gestiones municipales más débiles, la búsqueda de equidad territorial y la protección uniforme de los derechos de los ciudadanos, el costo fiscal de la descentralización y la corrupción de las élites locales son algunos de los argumentos usuales que se expresan para justificar dicho proceso (Cravacuore, 2014).

En América Latina, este proceso ha sido creciente en los últimos tres quinquenios. Si bien, originalmente, se lo identificó como propio de Venezuela (Mascareño Quintana, 2005; Delfino y Rachadell, 2008; Álvarez, 2013) o de países de matriz populista (Eaton, 2014), su análisis se ha ido extendiendo sobre el subcontinente (Tyler Dickovick, 2011;

Cravacuore, 2014) y sobre países como Bolivia (Ayo, 2011), el Brasil (Tavares de Almeida, 2005; Grin y Abrucio, 2016), Colombia (Cravacuore, 2015b; Duarte, 2013; Valencia Tello *et al.*, 2013, 2014), el Ecuador (Ortiz Herberner, 2010) y México (Carrera Hernández, 2015; García del Castillo, 2015; Sánchez Bernal, 2015, 2016).

En paralelo, se ha ido ampliando la producción académica en países lejanos, como Botswana (Hoon, 2014), Corea del Sur (Bae *et al.*, 2015), España (Calvo, 2014; Arias Martínez, 2015; Goig Martínez y alii, 2016), Hungría (Soós y Dobos, 2014; Balázs y Hoffman, 2017), Lituania (Gaule 2010), Malasia (Siew Nooi, 2008; Nooi, 2009), Marruecos (Hoffmann, 2013), Sudáfrica (Cameron, 2015), Turquía (Akilli y Akilli 2014), Uganda (Nabaho, 2013; Lewis, 2013) y Vietnam (Malesky, 2013). Esto anuncia un nuevo paradigma que, si bien no será equivalente al anterior a los ochenta, sí muestra rasgos de una nueva restricción de la autonomía municipal en favor de otros niveles gubernamentales.

Algunas de las razones explicativas de la recentralización municipal son las siguientes. En primer lugar, dado el incremento de los precios internacionales de los *commodities*, la mayor disponibilidad de recursos fiscales les permitió a los Estados nacionales intervenir fuertemente el territorio, aún con la oposición de los poderes locales. En segundo lugar, debe mencionarse la expansión del personalismo a raíz de la crisis de los partidos políticos, inclusive en las democracias más maduras. En tercer lugar, la creciente autonomía política de los intendentes, que había opacado el papel de los legisladores de tradicionales mediadores de los intereses territoriales ante el poder nacional, instó a que estos buscaran recuperar poder. En cuarto lugar y vinculado con el punto anterior, también la burocracia central buscó recuperar su poder luego de que la descentralización impugnara su papel en las decisiones territoriales. En quinto y último lugar, las grandes empresas, tanto las proveedoras de servicios públicos como las productoras de bienes globales, decidieron evitar negociaciones desgastantes con múltiples actores territoriales (Cravacuore, 2015a).

En el caso argentino, objeto de este artículo, el proceso es de difícil interpretación por dos motivos: la existencia de veintitrés sistemas municipales distintos —uno por provincia— (Cravacuore, 2016a) y las características especiales de su descentralización municipal.

2. La descentralización municipal en la Argentina

Si se lo compara con otros procesos de descentralización en América Latina, el caso argentino se ha caracterizado por su moderación (Cravacuore y Villar, 2014). En la segunda mitad de la década de 1980, las provincias de Catamarca, Córdoba, Jujuy, Río Negro, San Juan y San Luis realizaron reformas constitucionales y, entre otros aspectos, incorporaron el principio de autonomía municipal, cuyos antecedentes en el país databan de la década de 1920 (Rossati, 1982). Recién en 1989, la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo propia esta doctrina, zanjando el histórico debate jurídico que se había extendido desde principios del siglo xx respecto de la autarquía o autonomía municipal. El fallo «Rivademar c/la Municipalidad de Rosario» fortaleció de manera significativa el reconocimiento del municipio como nivel de gobierno autónomo del provincial y abrió el camino para lo que, finalmente, ocurrió en 1994 con la inclusión del artículo 123 en la Constitución Nacional (Ábalos, 2003). También, en las reformas constitucionales provinciales de la época, se incorporaron las instituciones de democracia semidirecta, que habían ganado espacio en la agenda pública durante la transición democrática y cuyo ámbito de actuación más manifiesto se proyectaba en el local.

Las políticas económicas aplicadas desde 1989 generaron profundas transformaciones económicas y sociales en el plano administrativo. En particular, el Gobierno nacional redujo su participación en el gasto consolidado del sector público del 71% —en 1986— al 53% —en 2000—. Simultáneamente, la participación de las provincias aumentó del 25% al 37%; y la de los municipios, del 4,3% al 8,4%. Para finales de la década, los gobiernos subnacionales eran responsables de casi la mitad del gasto total del Estado, porcentaje que casi duplicaba el de los países de la Región. Esta situación

se generó indirectamente por el incremento de la descentralización fiscal a favor de las provincias, sobre todo, por la transferencia de los servicios de salud, de educación media y terciaria, y de las partidas para la vivienda social.

El gasto subnacional se incrementó sustancialmente, pero la descentralización fiscal en los municipios resultó menor si se la compara con la de la mayoría de los países latinoamericanos. Desde entonces, pueden percibirse los rasgos más característicos del sistema municipal argentino; un marco institucional con elevados niveles de autonomía institucional y política, pero dotado de escasos recursos y con instrumentos potencialmente capaces para el ejercicio participativo, pero de uso limitado.

A diferencia de otros países de la Región, esta particular descentralización que privilegió a los gobiernos provinciales, junto con el abandono del Estado nacional de algunos tópicos históricos y la revalorización de la vida política local, impulsó un cambio completo de la agenda municipal. Sin embargo, esto no fue producto de un traspaso de competencias, sino de un doble proceso: la ejecución de políticas locales en temas atendidos hasta entonces por otros niveles de gobierno y la decisión de los municipios dotados de mayores capacidades institucionales de avanzar subsidiariamente en nuevos temas. Ello fue visible en la construcción de una nueva agenda que incorporaba el desarrollo económico local, la intervención sobre el medioambiente, la gestión de una política social ampliada¹ y, más recientemente, los temas de seguridad (Cravacuore, 2007). Estas modificaciones no solo ampliaron y complejizaron la agenda, sino que transformaron de manera sustancial el Gobierno local, que pasó de administrar, construir y regular la ciudad a gobernarla.

La descentralización municipal argentina fue limitada y resultante de reformas estructurales tanto del Estado nacional como de los provinciales, pero no de un programa focalizado en los municipios.

¹ Por ejemplo, en el acceso al suelo y a la vivienda popular, la atención primaria de la salud, el empleo, los derechos de la niñez y la adolescencia, la atención de la discapacidad y la tercera edad, las cuestiones de la violencia de género y la atención de la drogodependencia, entre otras áreas.

Si bien el incremento de las transferencias permitiría suponer cierto empoderamiento, la necesidad de dar respuesta a mayores demandas sociales creció más rápidamente que los recursos.

De acuerdo con las dimensiones analíticas clásicas de un proceso de descentralización (Cohen y Peterson, 1996), puede efectuarse el siguiente balance para el caso argentino:

- *La descentralización espacial* no fue motivo de atención más allá de que comenzaron a multiplicarse las políticas de desarrollo económico local (Villar, 2007). Se citaba la aspiración de generar territorios competitivos aprovechando los recursos endógenos, de crear entornos innovadores y de estimular la cooperación estratégica de los actores territoriales, pero, en efecto, estas respondieron a la necesidad coyuntural de atender el creciente nivel de desempleo que mostró el país después de 1995.
- *La descentralización hacia el mercado* se exteriorizó mediante la privatización por venta de activos o concesión. El proceso fue extraordinariamente veloz en el Área Metropolitana de Buenos Aires, donde las empresas estatales tenían el monopolio de los servicios públicos. El Gobierno nacional les exigió a las provincias hacer lo propio con resultados dispares. A nivel municipal, el fenómeno se manifestó en menor medida, sobre todo, porque la escala territorial no hacía interesante la prestación de servicios públicos por parte de empresas privadas.
- *La descentralización política*, quizás la dimensión más característica del proceso en América Latina, fue tímida. Lo cierto es que los gobiernos locales argentinos tenían autoridades electas por los vecinos desde el momento mismo de la organización nacional en el siglo XIX, por lo que incorporar el principio de autonomía municipal en la Constitución Nacional de 1994 y en las provinciales resultó un hecho altamente significativo.

- *La descentralización administrativa* fue un producto desordenado de las políticas coyunturales del Estado nacional —en menor medida, de las provincias— y del efecto secundario de los cambios en la distribución primaria de las transferencias federales, más que el resultado de reformas estructurales.

3. La recentralización municipal en la Argentina. Elementos indiciarios

El sistema municipal resultante de los veintitrés regímenes provinciales —que se ubica entre los principales en lo económico y lo financiero, y quizás el más descentralizado de América Latina y el de mayor nivel de autonomía en sus dimensiones institucional, política y administrativa—, sufrió las mismas tendencias recentralizadoras verificadas en otros países de la Región (Cravacuore, 2016a). Su particularidad es que la expansión competencial y presupuestaria del Estado nacional las disimulan.

En los últimos meses de 2001, una grave crisis azotó a la Argentina. Se produjeron incidentes sociales generalizados, y el entonces presidente Fernando de la Rúa renunció a su cargo. Adicionalmente, la crisis económica desacreditó las medidas de reforma del Estado que se habían ejecutado durante una década. La presidencia de Eduardo Duhalde (2002-2003) surgió de un pacto político en el que intervinieron partidos políticos, gobernadores e intendentes de todo el país para completar la transición hacia un nuevo gobierno electo. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que les otorgaba un subsidio universal a todos los desempleados a cambio de una prestación laboral en tareas asignadas por el Gobierno local, actuó como bálsamo para mitigar la crisis social en un país con más de la mitad de su población en situación de pobreza.

En términos fiscales, la salida de la crisis política y social de 2001 impulsó cambios profundos que aumentaron el nivel de centralización federal (Eaton y Tyler Dickovick, 2004; Gervasoni, 2011; Simison, 2015). El Pacto Federal rubricado en 2002 y la sanción del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal fueron una muestra de la pérdida de autonomía

de los niveles subnacionales. Las retenciones a las exportaciones agropecuarias, restablecidas en ese momento, quedaron fuera del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, al igual que el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios. Esto puso a disposición del Gobierno federal cuantiosos recursos que se utilizaron, desde entonces, con discrecionalidad.

En 2003, Néstor Kirchner asumió como presidente y puso en marcha una activa política de inversión pública en los territorios para, simultáneamente, generar nuevos empleos, dinamizar la actividad económica y garantizar la construcción de una red política que le permitiera subsanar su debilidad de origen al haber sido elegido por una minoría de votantes. También impulsó un diseño centralizado de políticas públicas, en el cual las provincias y los municipios cumplían la mera función de efectores. Esto los alentaba a presentar propuestas de ejecución de obras de infraestructura cuyo financiamiento estuviera a cargo del Gobierno nacional (Cravacuore, 2016a).

Los gobiernos locales encararon los primeros años de este nuevo ciclo con presupuestos saneados por efecto de la fuerte licuación de los salarios y de las deudas municipales que había generado el incremento nominal de la coparticipación municipal. Los intendentes acogieron con simpatía las nuevas políticas que los liberaban de destinar recursos en infraestructura, dado que, si se manifestaban afines al Gobierno nacional, obtenían transferencias extraordinarias. Por ello, en su primer cuatrienio de gobierno, el presidente Kirchner tuvo éxito en la cooptación de los líderes locales, independientemente de su origen partidario. En paralelo, el Gobierno nacional se involucró en la gestión de los ingresos jurisdiccionales municipales: desde 2003, les advirtió a los intendentes que todo aumento excesivo de las tasas significaría el recorte de las transferencias discrecionales para obras públicas o para el subsidio de los costos eléctricos del alumbrado público. Con ello, buscaba limitar su impacto en la tasa de inflación, aunque también esa injerencia le permitió tornar a los gobiernos locales más dependientes del financiamiento nacional.

El Gobierno de Cristina Fernández profundizó la sumisión de los municipios a las decisiones nacionales, sobre todo, cuando el descontento de una parte de la sociedad argentina se exteriorizó con más fuerza. Las protestas rurales de 2008, la primera manifestación del malestar, quebró el consenso pluripartidario favorable al Gobierno nacional. Sin embargo, la reelección de la Presidente en 2011, tras la muerte del expresidente Kirchner, creó un clima triunfal de nacionalización caracterizado por el intento de acrecentar la subordinación política hasta extremos desconocidos desde el inicio de la transición democrática. Con ello, el oficialismo perdió definitivamente el apoyo de las clases medias urbanas, fenómeno que lo condujo a la derrota en las elecciones legislativas de 2013 y en la nacional de 2015.

Dado el carácter nominalmente progresista del Gobierno de la presidente Fernández, en la Argentina, el argumento utilizado con más frecuencia para respaldar la recentralización fue la necesidad de construir políticas homogéneas en todo el territorio nacional que garantizaran un piso mínimo de derechos sociales. Otros argumentos usuales, como la necesidad de rever la superposición de competencias, el derroche de recursos fiscales o la corrupción de las elites locales (Cravacuore, 2014), no formaron parte de su discurso.

3.1. La recentralización política

Si un análisis minucioso permitiera mostrar notorias diferencias entre los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández —en particular, en lo fiscal y lo económico, pero también en el diseño de las políticas sociales y en la relación entre los actores políticos—, un elemento de continuidad sería el deseo de reforzar el presidencialismo y limitar la capacidad de decisión autónoma de los gobernadores y los intendentes.

Durante el Gobierno de Néstor Kirchner, la recuperación económica y el crecimiento del empleo tendieron a ocultar este fenómeno, y las transferencias federales acallaron todo tipo de oposición. Inclusive la Unión Cívica Radical,

el principal partido opositor, se fragmentó, y uno de sus gobernadores terminó encabezando la fórmula del Frente para la Victoria con la esposa del Presidente en los comicios generales de 2007. Por el contrario, la presidente Cristina Fernández focalizó su agenda en políticas expansivas del consumo con el fin de incrementar su popularidad, alimentar el personalismo y emerger simbólicamente como una figura comprometida con los sectores postergados.

Como se ha señalado, con la llamada *crisis del campo*, en 2008, comenzó a manifestarse el descontento de la sociedad argentina respecto del Gobierno. El detonante fue el proyecto de ley que pretendía incrementar la alícuota de retención a las exportaciones de soja. Con los sectores agrarios, no solo se solidarizaron actores políticos opositores, sino también oficialistas: en particular, legisladores e intendentes de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe fueron presionados por sus comunidades locales y repudiados por el Gobierno nacional. Desde entonces, la participación ritual en actos institucionales de gobernadores e intendentes oficialistas —especialmente, los del Área Metropolitana de Buenos Aires— fue una constante, con el fin de mostrar el acompañamiento —y la subordinación— de estos a la autoridad presidencial. En el ideario kirchnerista, estas autoridades se reunían para apoyar el proyecto político nacional, no en carácter de autoridades de gobiernos autónomos: lo mismo ocurría con los diputados y senadores nacionales.

La derrota electoral del oficialismo en las legislativas de 2009 y el fallecimiento del expresidente Kirchner profundizaron importantes cambios: se redujo el uso discrecional de los fondos nacionales de financiamiento de infraestructura a los intendentes más fervorosamente oficialistas. Desde octubre de 2012, el principal instrumento fue el plan Más Cerca, Mejor País, Más Patria, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Este se organizaba en cuatro rubros temáticos: «Mejor calidad de vida, más salud», que incluía obras de agua potable, desagües cloacales, pluviales urbanos e infraestructura hospitalaria; «Mejor inclusión, más justicia social», que comprendía obras de viviendas y mejoramientos de las existentes, infraestructura

comunitaria, centros culturales, deportivos, escuelas y otras obras de arquitectura; «Mejor conectividad urbana, más integración», que se abocaba a obras viales de acceso, pavimento de corredores urbanos, obras de bacheo; y, por último, «Mejor espacio urbano, más seguridad pública», que comprendía plazas y espacios públicos, alumbrado, veredas y cordón cuneta. Con esto, se hacía evidente la total dependencia financiera de los gobiernos locales para la realización de obras públicas de menor cuantía.

En paralelo, el Estado nacional desarrolló una estrategia política más recentralizadora para construir consensos: transferir de manera directa recursos financieros a las municipalidades sin la intervención de las provincias con el fin de devaluar a los gobernadores e incidir más activamente sobre los asuntos locales. El Procedimiento para Solicitudes de Ayuda Financiera, publicado en el Boletín Oficial a través de la Resolución N.º 13/2013 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, contemplado en el Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 2609/12, asignó recursos extraordinarios a los municipios. Pero cada solicitante debía declarar no solo sus ingresos por tasas y contribuciones, coparticipación secundaria y de impuestos provinciales, transferencias del Fondo Federal Solidario y por convenios con el Estado nacional, sino, fundamentalmente, enumerar sus gastos en sueldos, programas laborales, gastos de consumos y servicios, transferencias, cancelación de deudas bancarias, obra pública e inversión real directa, y detallar la deuda municipal. El mecanismo, de notable avance sobre la autonomía municipal y de vulneración del federalismo, fue rechazado por los gobernadores y legisladores opositores, y académicos (Spessot, 2013), quienes denunciaron que aquel se había construido para favorecer a los intendentes oficialistas (Spessot, 2013). Cabe aclarar que este dispositivo también lo utiliza el Gobierno de Mauricio Macri, elegido en 2015, lo cual demuestra la continuidad de los mecanismos recentralizadores.

De manera complementaria, en provincias y municipalidades muy pobladas, emergieron movimientos sociales sólidamente organizados con amplio apoyo financiero del Gobierno nacional con el objetivo de

realizar pequeñas obras de infraestructura barrial y otorgar subsidios sociales. Estos actuaban como contrapeso de los gobernadores y de los intendentes oficialistas; rivalizaban con aquellos en el territorio local, pero compartían el sostenimiento de la figura presidencial y del modelo político encarnado en ella. De esta manera, se construyó un verdadero sistema alternativo de gestión local, similar a otros más conceptualmente estructurados que se desarrollaron en países del socialismo del siglo XXI, como Nicaragua o Venezuela.

En términos de la representatividad del sector municipal, a partir de 2003, el Gobierno cooptó la Federación Argentina de Municipios (Cravacuore, 2016b). Creada en 1997, la institución se estructuró desde su nacimiento en torno a la existencia del Bloque Federal de Intendentes Justicialistas, del Foro de Intendentes y Concejales Radicales, y de un bloque de intendentes constituido *ad hoc*, autodenominados *vecinales*, donde convivían políticos de centroderecha y de centroizquierda, que definían anualmente la Presidencia entre los tres bloques; los otros dos ejercían sendas vicepresidencias. Dicha rotación se suspendió en 2003². Hasta la crisis del campo, sus acciones convocaban a intendentes de todos los sectores políticos, pero, desde entonces, la Federación perdió prestigio en la representación de los intereses municipales a raíz de la falta de rotación en el liderazgo, la extrema asociación con las políticas nacionales, el creciente peso de los intendentes del Conurbano bonaerense y la escasez de beneficios en términos de fortalecimiento de la gestión local. Con el triunfo electoral del presidente Mauricio Macri, las nuevas autoridades nacionales plantearon la vuelta a un sistema de representación de los tres bloques preexistentes, criterio que gozó de amplio consenso, pero la decisión del kirchnerismo más duro lo impidió, y, en la asamblea de renovación de autoridades de 2016, perdió su carácter pluripartidario.

² Como la organización se sostiene por el presupuesto estatal, una modificación estatutaria impulsada por el nuevo Gobierno nacional y por la Asamblea de la institución extendió a dos años el período presidencial, además de permitir la reelección indefinida. Durante los doce años siguientes, la Presidencia recaería en un intendente oficialista.

El resultado de las elecciones nacionales de 2015 supuso un cambio de orientación ideológica en el Gobierno. El PRO, el partido del nuevo presidente, no gobernaba en ningún distrito, salvo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en el vecino municipio de Vicente López. Este hecho hizo que las iniciativas desarrolladas en el Gobierno porteño desde 2007 se trasladaran al ámbito nacional: el énfasis en la modernización tecnológica dentro de los parámetros de los lineamientos del gobierno abierto; la implementación del sistema de transporte Metrobús y la extensión de ciclovías; la construcción de infraestructura básica y el énfasis en la promoción emprendedora como política de desarrollo económico local. A grandes trazos, sus políticas no han cambiado, con excepción de un menor nivel de discrecionalidad negativa respecto de los intendentes opositores, que no se sienten perjudicados en demasía al momento de la adjudicación de obras de infraestructura, y de la desarticulación del financiamiento a movimientos sociales que compiten territorialmente con los gobiernos locales.

3.2. La recentralización administrativa

La recentralización también operó sobre la estructura de competencias del Estado. Sin embargo, a diferencia de otros países, no se plasmó a través de reformas estructurales, sino que se dio como resultado del diseño de políticas nacionales.

El incremento significativo de los recursos asignados por el Gobierno nacional para la construcción de obras de infraestructura fue el elemento principal. Ello se produjo paralelamente a las fuertes dificultades de los municipios para financiar obras públicas, dado el creciente peso de la masa salarial respecto de los ingresos totales. Sin el apoyo de la Nación, los intendentes no podían llevar adelante mínimas obras de infraestructura, tales como pavimentación de calles, tendido de redes de aguas o construcción de viviendas sociales. Sin embargo, por el carácter discrecional de las transferencias —más allá de que debían aprobarse en un Congreso donde la coalición gobernante tuvo amplia mayoría

durante ambas presidencias— el acceso a estos recursos se sometía a la subordinación política.

La política social fue otro de los campos fértiles para la recentralización. El Gobierno de Kirchner puso en marcha políticas orientadas al desarrollo de la economía social como estrategia para enfrentar los problemas de desempleo —el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social «Manos a la obra»—, buscando la explícita participación de los municipios en la decisión y en la gestión de las estrategias —aunque los subordinaba al momento de proyectos—. En cambio, las presidencias de Cristina Fernández se caracterizaron por la nacionalización de las políticas sociales mediante transferencias de recursos directos a los beneficiarios, gestionados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), sin la participación de los municipios. Programas como la Asignación Universal por Hijo; el plan PROG.R.ES.AR, de apoyo a la escolarización media y superior; y el plan PRO.CRE.AR, de acceso crediticio a la vivienda familiar para sectores medios con capacidad de ahorro, modificaron las rutinas de los gobiernos locales al restarles recursos para alimentar las redes clientelares que, históricamente, habían permanecido en el corazón de sus prácticas.

La recentralización también se afianzó apelando a otras políticas nacionales, dado que la orientación dependía del nivel central, lo que condicionaba el diseño de políticas locales, al tiempo que se reservó un amplio margen político y de presupuesto para interferir en la política local.

Otra política fue la extensión del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE). De esta manera, el Estado nacional condicionó la transferencia de recursos para el subsidio al transporte urbano de pasajeros a cambio de que los municipios unificaran el uso de una tarjeta magnética que incluyera el control de los datos de uso. Algo equivalente ocurrió con la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, que obligó a estandarizar los requisitos para obtener la licencia de conducir, competencia tradicional de los municipios.

También debe señalarse el cambio del papel de las fuerzas de seguridad nacionales —la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina—. Ambas se dedicaban a la protección de las fronteras terrestres y fluviales, pero, desde 2003, comenzaron a operar de manera subsidiaria al desempeño de las fuerzas policiales provinciales, las cuales estaban sobrepasadas en el Área Metropolitana de Buenos Aires y en grandes ciudades del país por el auge del delito y por la mayor demanda ciudadana. El mecanismo supuso coordinar con los municipios la instalación de estas fuerzas de seguridad, aunque fueron recurrentes las quejas sobre la discriminación a favor de los municipios oficialistas.

3.3. La recentralización fiscal

La recentralización fiscal en la Argentina comenzó con los acuerdos entre el Gobierno nacional y las provincias en 2002. Originados por la debilidad fiscal del Estado, significaron el establecimiento de las bases de un nuevo sistema de distribución primaria de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos.

El nuevo sistema reinstaló las retenciones a las exportaciones agropecuarias, que no tendrían carácter coparticipable. Algo equivalente ocurrió con la extensión de la ley que regulaba el Impuesto a los Débitos y Créditos de las Cuentas Corrientes Bancarias. La recaudación de estos dos tributos creció fuertemente durante estas presidencias, porque la soja, principal producto de exportación agropecuaria, gravada con un 35% de retención, multiplicó por cuatro su precio internacional; y el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios representaba un porcentaje fijo sobre montos que crecían tanto por el desarrollo de la actividad económica como por efecto de la inflación. Ello incrementó significativamente la participación de los ingresos del Estado nacional respecto de la de las provincias, que se redujo del 18,3% al 16% (Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Instituto Argentino de Análisis Fiscal, 2015). No obstante, esta medida no afectó a los municipios, pues la Nación, con sus presupuestos abultados, transfirió más recursos discrecionales para obras públicas a cambio de subordinación política.

La única alteración a este proceso fue el Fondo Federal Solidario (Decreto Nacional N.º 206/09), integrado por el 30% de las sumas que el Estado nacional percibía efectivamente en concepto de derechos de exportación de la soja. En el contexto de la crisis del campo, era necesario estrechar el vínculo del Gobierno nacional con gobernadores provinciales e intendentes³. La participación de las provincias se fijó en el 30% del valor de las retenciones a las exportaciones de soja, un valor menor a la distribución primaria de los fondos de coparticipación federal. Por el contrario, los municipios debían recibir el 30% de esos fondos, lo cual representaba el 9% de la recaudación de este impuesto, equivalente a la histórica participación de los municipios en el gasto público total en el último cuarto de siglo.

El Gobierno nacional pretendió involucrarse en la gestión de los ingresos jurisdiccionales municipales: habitualmente, advertía que todo aumento excesivo de las tasas significaría reducir las transferencias discrecionales para obras públicas o para el subsidio de los costos eléctricos del alumbrado público (Multimedio Digital, 2012). Con ello, buscaba limitar su impacto sobre la tasa de inflación nacional y le permitía acentuar la dependencia de los gobiernos locales del financiamiento nacional. Por su parte, las provincias buscaron recentralizar recursos reteniendo fondos de coparticipación municipal —Tierra del Fuego y Río Negro— o centralizando el cobro de impuestos municipales —Misiones—.

Conclusión

Este artículo ha tratado de demostrar que la Argentina no escapa a la emergencia de la recentralización en América Latina, ya que ha ido revirtiendo el empoderamiento municipal de las últimas tres décadas (Cravacuore, 2014). Iniciada a comienzos del siglo, parece transformarse en una tendencia que sobrepasa las diferencias ideológicas. Por distintas razones, es visible la búsqueda de subordinación de los poderes

³ El Gobierno nacional sufrió una gran derrota política cuando el entonces Vicepresidente de la República desempató una votación en el Senado contra los deseos de la Presidente.

territoriales locales dentro de lógicas jerárquicas. La recentralización no supone volver a una situación de hace tres décadas, sino establecer una nueva modalidad de relaciones interjurisdiccionales que está emergiendo.

Si bien, como resultado de su federalismo histórico, la Argentina goza de un nivel de autonomía municipal sustancialmente mayor al de cualquier otro país de América Latina, las tendencias parecen ir en la dirección contraria. La estructura del federalismo argentino hizo que la descentralización fuera heterodoxa y moderada, y que el actual proceso adquiriera características idiosincráticas. Por ejemplo, la existencia de veintitrés sistemas municipales actúa como elemento de protección legal frente a las políticas recentralizadoras de los últimos tres quinquenios.

Considerando las cuatro características que adquiere el proceso en América Latina (Cravacuore, 2014)⁴—, puede señalarse, primero, que la recentralización de competencias no se ha producido por reformas legales, como en otros países, sino por la ejecución de políticas nacionales, principalmente, de infraestructura y de asistencia social. Segundo, durante el kirchnerismo, solo en algunas jurisdicciones, se desarrolló un sistema alternativo de gestión mediante el financiamiento nacional de movimientos sociales afines al Gobierno nacional. Tercero, la retención de regalías se limitó a la sanción de la Ley de Hidrocarburos y afectó indirectamente a los municipios. Cuarto, las transferencias discrecionales constituyeron el principal mecanismo recentralizador.

De los argumentos que se han utilizado en América Latina —alivio a las gestiones municipales más débiles, búsqueda de equidad territorial y protección uniforme de derechos, costo fiscal de la descentralización y corrupción de las élites locales—, se empleó solo la nacionalización de los derechos sociales. La superposición de competencias no formó parte de la agenda de gobierno; los recursos fiscales, tampoco. Por el contrario, el gasto público creció un 15,3% del PBI en el período

⁴ Estas son la recentralización de competencias, el surgimiento de sistemas alternativos de gestión local, la retención de regalías por la explotación de recursos naturales y la disminución de recursos regulares y su reemplazo por transferencias discrecionales.

(Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Instituto Argentino de Análisis Fiscal, 2015). Y la corrupción de las élites locales no ha sido una prioridad que resolver.

Los gobiernos de los Kirchner devaluaron el federalismo planteando la nacionalización de la política y subordinando las iniciativas provinciales y municipales a los deseos y aspiraciones del Estado Federal. La recentralización se dio en lo político, lo administrativo y lo fiscal: cooptación de gobernadores e intendentes de distinto signo político — en un proceso llamado *transversalidad*— durante el período 2003-2008; acciones del plan Más Cerca, Mejor País, Más Patria en los municipios oficialistas; y transferencias directas a municipios sin intermediación provincial desde 2012, respectivamente. El macrismo, que gobierna con minoría parlamentaria, debió cooptar a los gobernadores apelando a las mismas estrategias, aunque, por cierto, debió incrementar las transferencias regulares por el fallo de la Corte Suprema de la Nación de noviembre de 2015, que obligó a devolverles a las provincias el 15% de la masa coparticipable.

La cooptación de la Federación Argentina de Municipios sirvió para debilitar la agenda municipalista, la cual se volvió dependiente de las políticas nacionales entre 2003 y 2007. Luego de la crisis del campo, la expansión del personalismo implicó el acompañamiento simbólico de gobernadores e intendentes en todos los actos institucionales.

En síntesis, la recentralización es un proceso visible en la Argentina. Más allá de su distinto sesgo ideológico, el Gobierno de Mauricio Macri no ha alterado los pilares fundamentales de la tendencia recentralizadora: en principio, no ha logrado construir una política municipal alternativa. Su debilidad legislativa y su inexperiencia en la gestión tornaron inertes las políticas estructuradas por los anteriores gobiernos, que solo han sido objeto de modificaciones menores. Ello se visibiliza tanto en las políticas sociales como en las de infraestructura⁵. Por último, el unitarismo cultural

⁵ Inclusive, en algunas, primero, se optó por revertirlas, como el despliegue de las fuerzas de seguridad nacionales en municipios con índices de criminalidad elevados, para luego volver a ellas.

de sus principales dirigentes, que hicieron sus carreras políticas en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 2007 y 2015, los hace indiferentes a la problemática municipal. Un ejemplo de ello es la reciente creación del Consejo de Coordinación del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA), de integración tripartita, que les reserva a los municipios participación en un consejo asesor. Se prevé la creación de Agencia Madre, lo que significaría una redistribución de competencias entre la Nación, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia y los municipios, en la que estos últimos no tendrían intervención. Si los intendentes de todas las filaciones políticas no fortalecen su capacidad de presión y no articulan alianzas con otros actores públicos —estatales y no estatales— y privados en una hoja de ruta consistente y sólida, será difícil que puedan proponer soluciones alternativas y confrontar esta recentralización.

Referencias bibliográficas

- Ábalos, M. G. (2003). «El Régimen Municipal Argentino después de la Reforma Nacional de 1994». En *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 8, pp. 3-45.
- Akilli, H. y H. S. Akilli (2014). «Decentralization and Recentralization of Local Governments in Turkey». En *Procedia. Social and Behavioral Sciences*, 140, pp. 682 -686.
- Albala, A. y S. Vieira, (2014). «¿Crisis de los partidos en América Latina? El papel de los partidos políticos latinoamericanos en el escenario reciente». En *Política*, (52), 1, pp. 145-170.
- Álvarez, R. (2013). «De la descentralización a la recentralización. Límites y oportunidades para la democracia participativa en Venezuela». Ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, ALAS, Buenos Aires, República Argentina.
- Ayo, D. (2011). «Bolivia: Las autonomías en declive». En *Focal Point*, abril.
- Bae, Y.; Y. Joo y S. Won (2015). «Caught in between Decentralization and (Re) Centralization: Environmental Disaster Management in South Korea from a Multilevel Perspective». Ponencia presentada en el Workshop on Decentralization and Disaster Governance in Urbanizing Asia, Singapore.

- Balázs, I. y I. Hoffman (2017). «Can (Re)Centralization Be a Modern Governance in Rural Areas?». En *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 50, pp. 5-20.
- Calvo, N. (2014). «Crisis management, re-centralization and the politics of austerity in Spain». En *International Journal of Iberian Studies*, (27), 1, pp. 3-20.
- Cameron, R. (2014). «The Recentralization of Local Government in South Africa». Ponencia presentada en el XXIII IPSA World Congress of Political Science, Montreal.
- Carrera Hernández, A. (2015). *La recentralización del impuesto predial en México*. El Colegio Mexiquense.
- Cohen, J. y S. Peterson (1996). «Methodological Issues in the Analysis of Decentralization», Cambridge, Harvard Institute for International Development.
- Combellas, R. (2008). *Federalismo y recentralización en Venezuela. La experiencia de la V República*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) (2015). *Peso relativo del gasto público argentino. Evolución, determinantes, y efectos de su aumento*.
- Cravacuore, D. (2016a). «Gobiernos locales en Argentina. Manual de gobiernos locales en Iberoamérica». En Vial Cossani, C. y J. Ruano de la Fuente. *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica*. Santiago: CLAD y Universidad Autónoma de Chile.
- (2016b). «Las redes de ciudades en Argentina». En *Revista TEACS*, (16), pp. 11-31.
- (2015a). «Decentralization and Recentralization in Latin America». En *Hemisphere*, 24, pp. 44 - 48.
- (2015b). «Recentralización en América Latina. El caso colombiano». En *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 9.
- (2014). «La recentralización emergente en América Latina». En Fidel, C. y A. Villar (comps.). *Miradas y controversias del desarrollo territorial en Argentina. Aproximación a un enfoque analítico*. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación y Universidad Nacional de Quilmes.

- y A. Villar (2014). «El municipio argentino: de la administración al gobierno local». En Flores, J. y M. Lozano (comps.). *Democracia y Sociedad en la Argentina Contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D. (2007). «Los municipios argentinos (1990-2005)». En Cravacuore, D. y R. Israel (comps.). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Autónoma de Chile.
- Delfino, M. A. y M. Rachadell (2009). *Descentralización y centralización del poder en Venezuela*. Fundación Manuel García-Pelayo.
- Duarte, C. (2013). *Descentralización y Recentralización en Colombia: Fases y disyunciones en la implementación de un modelo neoclásico de gobierno*. Centro de Pensamiento Latinoamericano RAIZAL.
- (2012). «Re-centralización neoliberal en Colombia: entre la apertura democrática y las necesidades del modelo económico». En *Desafíos para la democracia y la ciudadanía*. Santiago de Cali: Universidad ICESI.
- Eaton, K. (2014). «Recentralization and the Left Turn in Latin America. Diverging Outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela». En *Comparative Political Studies*, 47, (8), pp. 1130-1157.
- y J. Tyler Dickovick (2004). «The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil». En *Latin American Research Review*, (39), 1, febrero.
- García del Castillo, R. (2015). «Los municipios mexicanos: evolución, contexto y desafíos actuales». En *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 11, pp. 115-143.
- Gaule, E. (2010). «Re-centralization during Decentralization Reforms: the Case of Lithuania». Ponencia presentada en la 33th Conference of the European Group for Public Administration, Bucarest, Rumania.
- Gervasoni, C. (2011). «La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo». En Malamud, A. y M. De Luca (eds.). *La política en tiempo de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- Grin, F. y F. Abrucio (2016). «Facetas del federalismo en Brasil: descentralización, recentralización y los desafíos de la cooperación

- intergubernamental». En *Revista Iberoamericana del Gobierno Local*, 11.
- Guillén López, T. (2015). «Conferencista Magistral» en seminario internacional Los Gobiernos Locales Mexicanos ante la Centralización del Poder: Debates y Alternativas, Universidad Autónoma Metropolitana, sede Azcatopzalco, 21 de mayo.
- Hernández Bonivento, J. (2014). *Descentralización y Recentralización en Colombia*. Seminario Internacional «¿Descentralización o Recentralización? Nuevos acercamientos a los gobiernos subnacionales en América Latina. Los casos de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y México», ICHM, Santiago.
- Hoffmann, A. (2013). «Morocco Between Decentralization and Recentralization: Encountering the State in the “Useless Morocco”». En *Local Politics and Contemporary Transformations in the Arab World*. Palgrave MacMillan, pp. 158-177.
- Hoon, P. (2014). «Elephants are Like Our Diamonds: Recentralizing Community Based Natural Resource Management in Botswana, 1996-2012». En *African Studies Quarterly*, (15), 1, diciembre, pp. 55-70.
- Hurtado, A.; A. Torres y L. Miranda (2011). «El programa de sistemas integrados de transporte masivo en Colombia: ¿un ejemplo de recentralización de la gestión de las ciudades?». En *Territorios*, 25, pp. 95-119.
- Lewis, J. (2013). «Local Governance and the Recentralization of Political Power in African States». En *Centerpiece*, 27-2, Harvard University.
- Malesky, E.; C. Nguyen y A. Tran (2013). «The Impact of Recentralization on Public Services: A Difference-in-Differences Analysis of the Abolition of Elected Councils in Vietnam», MPRA Paper No. 54187.
- Mascareño Quintana, C. (2007). «El federalismo venezolano recentralizado». En *Provincia*, 7.
- Multimedia Digital (2012). «El Gobierno Nacional contra el aumento de tasas municipales» [en línea]. Disponible en <<http://multimediodigital.com/2012/01/24/el-gobierno-nacional-contra-el-aumento-de-tasas-municipales/>> [Consulta: 2 de julio de 2015].
- Nabaho, L. (2013). «Recentralization of Local Government Chief Administrative Officers Appointments in Uganda: Implications

- for Downward Accountability». En *Commonwealth Journal of Local Governance*, 13/14, pp.17-29.
- Nooi, P. (2009) «Decentralization and Local Governance in Malaysia». En *Public Administration in Southeast Asia*, CRC Press, pp. 155-170.
- Ortiz Herberner, A. (2010). «Hacia la recentralización, a propósito de la expedición del COOTAD». En diario *El Universal*, 23 de agosto.
- Rosales, M. (2012). *Descentralización del Estado y Finanzas Municipales en América Latina. Síntesis actualizada de los informes regionales sobre Descentralización en América Latina*. Santiago: Editorial Universidad Bolivariana, FLACMA, CGLU.
- y S. Valencia Carmona (2008). «América Latina». En *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*. Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
- Rosatti, H. (1982). «El régimen municipal en la Constitución Santafesina del año 1921». En *El Derecho*, 96.
- Saldías, C. (2008). «La descentralización en la tierra del olvido» [en línea]. Disponible en <<http://razonpublica.com>> [Consulta: 14 de julio de 2015].
- Sánchez Bernal, A. y J. Rosas Arellano (2015). «Los retos de los gobiernos locales para consolidar la innovación ante el proceso de recentralización en México». En *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 11, pp. 91-113.
- Sandoval, M. (2007). *La recentralización en el Gobierno Uribe*. Corporación Viva la Ciudadanía.
- Siew Nooi, P. (2008). «Descentralisation or Recentralisation? Trends in Local Government in Malaysia». En *Commonwealth Journal of Local Governance*, 1, pp. 127-132.
- Simison, E. (2015). «Distribuyendo transferencias discrecionales: Argentina entre la centralización fiscal y la desnacionalización del sistema de partidos». En *Revista SAAP*, (9), 1, mayo.
- Soós, G. y G. Dobos (2014). «Against the Trend: Re-Centralization of the Local Government System in Hungary». Ponencia presentada en el IPSA World Congress, Montreal, Canadá.
- Spessot, A. (2013). «Presupuesto y federalismo: desatinos de un DNU que lesiona principios republicanos». En *El Derecho*, 12 329, pp. 6-8.

- Tavares de Almeida, M. H. (2005). «Recentralizando A Federação?». En *Revista Sociologia e Política*, 24, pp. 29-40.
- Tyler Dickovick, J. (2011). *Decentralization and Recentralization in the Developing World. Comparative Studies from Africa and Latin America*. Estados Unidos: The Pennsylvania State University.
- Valencia Tello, D. y V. Karam De Chueiri (2013). «Descentralización y recentralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la Nación y las entidades territoriales». En *Dikaion*, (23), 1, pp. 171-194.
- Velásquez, F. (2009). «La descentralización y sus enemigos» [en línea]. Disponible en <<http://razonpublica.com>> [Consulta: 14 de julio de 2015].
- Villar, A. (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico social. Revisando el desarrollo local*. Buenos Aires: FLACSO-CICCUS.
- Wunsch, J. (2001). «Decentralization, local governance and “recentralization” in Africa». En *Public Administration and Development*, (21), 4, octubre, pp. 277-288.