

CUINAP | Argentina

Año 1 • 2021 Cuadernos del INAP

**Las alternativas de descentralización
del Estado Nacional:
Elementos para su consideración**

Dante Sabatto y Juan Ignacio Doberti

33

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

**Las alternativas de descentralización
del Estado Nacional:
Elementos para su consideración**

33

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Lic. Santiago Andrés Cafiero

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Dr. Alejandro Miguel Estévez

Subsecretario del INAP

Índice

Prólogo	6
1. Introducción	11
2. Antecedentes	14
3. La comparación internacional	20
4. La situación en las provincias	27
5. Opciones de la descentralización	33
6. Elementos a considerar en procesos de descentralización	39
7. Conclusiones	45
Referencias Bibliográficas	50

Prólogo

El desarrollo armónico del país en términos geográficos es una deuda pendiente desde el período de la organización nacional. El conflicto entre la Ciudad de Buenos Aires y el interior del país pasó por etapas de mayor y menor intensidad, pero en ningún caso pudo ser resuelto de un modo equilibrado y sostenible. Por ello, en 1986, el presidente Raúl Alfonsín planificó el traslado de la Capital a Viedma-Carmen de Patagones; en la visión refundacional de la Argentina democrática, el país tenía que orientarse hacia «el sur, el mar y el frío». El Proyecto Patagonia, que quedó inconcluso, no debe entenderse como un hecho extraordinario, sino en el marco de los conflictos estructurados en torno al carácter federal del Estado argentino. Estos conflictos son el punto de partida de la presente investigación, de candente actualidad ante las iniciativas de reconfiguración de la relación de la Nación y las provincias y entre estas entre sí.

En este artículo, Sabatto y Doberti indagan en las políticas públicas de descentralización, aquellas que buscan dar una solución a las problemáticas asociadas a la concentración demográfica, económica y administrativa en la Ciudad de Buenos Aires. Para ello, parten de un análisis histórico de las tensiones entre el Interior y la Capital. Pese a que el trabajo se destaca por un abordaje comprensivo y completo de esta compleja cuestión, el foco está puesto en ciertas medidas adoptadas en las últimas décadas: el Proyecto Patagonia y las reformas estructurales de la década de 1990.

El artículo caracteriza luego el centralismo porteño, también denominado «macrocefalia». Esta es la proble-

mática que las políticas descentralizadoras buscan resolver, por lo que los autores describen de manera detallada los distintos aspectos del desequilibrio geográfico que caracteriza al Estado y la administración pública. Se destaca particularmente la dimensión demográfica, que es estudiada desde dos perspectivas: en primer lugar, a partir de un enfoque comparativo que da cuenta del carácter excepcional de la concentración poblacional en la CABA; en segundo lugar, con un desarrollo sobre el modo en que esta problemática se replica en las diversas provincias argentinas. Ambas secciones están sostenidas en una revisión estadística y presentadas a través de un análisis cuantitativo.

Estos apartados de investigación empírica y revisión histórica permiten a los autores elaborar una tipología de políticas de descentralización, que forma el punto clave del texto. El artículo no concluye aquí, sin embargo, sino que identifica también las principales variables que inciden en el diseño y la implementación de esta clase de medidas. Se construye de esta manera una herramienta para el estudio de la descentralización, las diversas formas que puede tomar y la pertinencia de su aplicación en la Argentina. Las conclusiones dan un cierre a lo planteado, con una especificación de algunas recomendaciones posibles en virtud de las clasificaciones y variables expuestas.

Por último, cabe señalar que si bien el país se planteó en forma temprana el propósito de un equilibrio regional, corporizado en la máxima de Juan Bautista Alberdi «gobernar es poblar», esto no fue efectivamente logrado. Este artículo se destaca por tomar este diagnóstico y establecer un marco concreto para el análisis de políticas que conduzcan al Estado hacia un desarrollo armónico con mayor equidad social.

Dr. Alejandro Miguel Estévez
Subsecretario del INAP

Autores

Dante Sabatto

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

Juan Ignacio Doberti

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

Resumen

Este artículo busca establecer una tipología de políticas públicas de descentralización e identificar los diversos factores que inciden en el diseño y en la implementación de estas medidas en la Argentina. Existen en este país importantes desigualdades territoriales entre la capital y el interior, tanto en la distribución demográfica como en la estructura económica y administrativa. Esto ha generado obstáculos para un desarrollo armónico y equilibrado del país y ha sido la fuente de múltiples conflictos vinculados a la organización federal del Estado. A partir de este diagnóstico, el artículo tiene como objetivo identificar políticas que puedan reducir los efectos negativos de la concentración demográfica y la centralización política, y analizar la pertinencia de su aplicación. Para ello, se estudiaron las principales alternativas de descentralización que han sido proyectadas o desarrolladas en la Argentina, con especial atención en el período democrático. Se efectuó también una revisión estadística y bibliográfica destinada a comparar el caso argentino con el de otros países e identificar variables que inciden en la descentralización. Se sistematizaron diez alternativas de descentralización organizadas en tres categorías, y se definieron nueve elementos a considerar en políticas públicas de este tipo.

Palabras clave

Descentralización, gobierno federal, políticas públicas, ciudades capitales.

Abstract

This article aims to establish a typology of public policies of decentralization and to identify factors that influence the design and implementation of such measures in Argentina. In this country, there are many significant geographical inequalities between the capital city and the interior, both in the demographic distribution and in the economic and administrative structure. This has created obstacles to a balanced development of the country and has been the source of many conflicts related to the federal organization of the State. Because of this diagnosis, the article aims to identify policies that might reduce the negative effects of demographic concentration and political centralization, and to analyze the advisability of their application. In consequence, the main decentralization alternatives that have been

projected or developed in Argentina were studied, paying close attention to the democratic period. In order to compare this case with other countries and to identify variables that may affect decentralization, a statistical and bibliographical review was conducted. The article found ten decentralization alternatives, organized in three categories, and defined nine elements to be considered in such public policies.

Keywords

Decentralization, federal government, public policies, capital cities.

Introducción

La República Argentina es un país con un fuerte desequilibrio en la distribución geográfica de su población. De acuerdo al Censo de 2010, cerca del 7 % de los argentinos vive en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la capital del país; casi el 34 % lo hace en el Área Metropolitana que esta ciudad conforma junto con el conurbano; aproximadamente el 40 % de la población vive en la Provincia de Buenos Aires. Esta cuestión ha sido mencionada como un problema estructural del país, no sólo en el ámbito académico, sino también por gran parte del arco político. La Capital es la sede de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y en ella funcionan todos los ministerios, así como buena parte de las instituciones públicas. También se ubican en la Capital las sedes centrales de las grandes empresas nacionales e internacionales, los principales bancos, así como las asociaciones profesionales y las centrales sindicales y empresariales.

No puede dejar de remarcarse la amplia variedad de problemáticas implicadas en esta concentración poblacional, que se denomina «macrocefalia» (Vasconcelos, 2015). La dimensión económica de esta cuestión es clave: la amplia concentración industrial en el conurbano, así como la desigualdad en términos de inversión pública, han promovido un crecimiento del territorio, impidiendo el desarrollo armónico del país (Ortells Chabrera, 1993). Pueden mencionarse también las dimensiones sanitarias, de seguridad, habitacional, entre otras. La desigualdad territorial se expresa de diversos modos y ha fortalecido el carácter periférico de las provincias del Interior, generando un «área despoblada» (Cao y Vaca, 2006) en continuo deterioro.

Si bien a lo largo de la historia argentina hubo distintos proyectos de descentralización, tuvieron diferentes niveles de concreción y de éxito. En términos generales, puede definirse a la descentralización como un proceso multidimensional por el cual el Estado transfiere recursos, responsabilidades o autoridad (Falleti, 2005), desde niveles más altos de gobierno hacia niveles más bajos o hacia fuera del Estado, en organismos autárquicos o en el sector privado (Von Haldenwang, 1990). Al ser un proceso multidimensional, la descentralización se vincula con diversos campos: económico, representativo, cultural, administrativo, etcétera.

La descentralización implica una transformación interna del Estado, así como de las relaciones que el Estado establece con la sociedad civil. También puede entenderse como un cambio en el vínculo entre el Estado y el medio físico. Esta última dimensión es resaltada cuando se trata de la dimensión geográfica o territorial de estos procesos. Por ejemplo, el traslado geográfico de la capital nacional a una nueva jurisdicción es un formato especial de descentralización geográfica, que no contempla el traspaso de funciones o responsabilidades a unidades de menor nivel, sino el desplazamiento del ámbito central a otro territorio.

El traslado de una capital debe ser entendido como parte de un proceso de descentralización en tanto constituye una importante transferencia de autoridad, responsabilidades y funciones dentro de un mismo nivel administrativo pero hacia un territorio distinto, a lo que se debe sumar que todo proceso de desplazamiento geográfico de la capital implica una fuerte transformación territorial, especialmente en la zona que pasa a convertirse en nueva capital o adoptar funciones que previamente no poseía. Es importante entender la mudanza de la capital como un proceso de deslocalización, un proceso que no implica transferencia de autoridad, sino simplemente un traslado geográfico (Palma y Rufián, 1993); pero este proceso debe entenderse en relación con el concepto general de descentralización. Debe considerarse que la deslocalización implica el fortalecimiento de territorios del interior del país, por eso en este artículo se estudian los dos procesos en paralelo: la «descentralización» en referencia al traspaso de autoridad y responsabilidades, y la «descentralización geográfica» para mencionar casos de traslado o relocalización.

En conclusión, es importante destacar la dimensión sociodemográfica o poblacional, que resulta de particular interés en el caso argentino, debido a la importante concentración de la población en la Capital y el Área Metropolitana. No es posible considerar la centralización de actividades administrativas en la Capital sin tener en cuenta esta dimensión; en consecuencia este artículo parte del estudio de la situación poblacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de identificar y analizar los elementos legales, institucionales y políticos que deben tenerse en cuenta en proyectos de descentralización geográfica del Estado nacional argentino; como así también busca identificar las modalidades alternativas de descentralización, haciendo hincapié en los procesos de traslado de capitales, y analizar la pertinencia de un proyecto de este tipo en el caso argentino.

Para desarrollar estos objetivos, se dividió el artículo en seis apartados:

- 1) ANTECEDENTES. Se presenta un marco general de la historia de la descentralización geográfica en la Argentina, con especial énfasis en la etapa democrática,
- 2 y 3) COMPARACIÓN INTERNACIONAL Y SITUACIÓN EN LAS PROVINCIAS. Se realiza un estudio empírico de la situación poblacional de la capital argentina, a partir de dos niveles comparativos: las capitales de los diferentes países del mundo y las capitales provinciales de la Argentina.
- 4) OPCIONES DE DESCENTRALIZACIÓN. Se analizan distintas alternativas de descentralización a partir del estudio de las reformas estructurales y las comparaciones realizadas en los apartados 2 y 3.
- 5) ELEMENTOS A CONSIDERAR EN PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN. Se identifican y caracterizan los elementos fundamentales de los procesos de descentralización.
- 6) CONCLUSIONES. Se presentan las conclusiones generales del estudio.

Antecedentes

La historia de la Argentina, desde la Independencia hasta el presente, está signada por un fuerte desequilibrio político, económico y social entre Buenos Aires y el Interior. Cao y Vaca (2006) sostienen que la consolidación del Estado nacional a partir de la Batalla de Pavón, que en 1861 marcó el predominio de Buenos Aires, se estableció en virtud de un pacto implícito político y económico. Este acuerdo definió el reconocimiento de la hegemonía porteña por parte del Interior, y de la legitimidad de las clases dominantes provinciales por parte de Buenos Aires, la organización de la economía en torno al puerto de la Capital, y la articulación de subsidios a provincias en estado de crisis.

Debe entenderse, en este contexto, que si bien el Proyecto Patagonia de 1986 es el plan más conocido de traslado de la capital argentina, no es el primero. Existen antecedentes de los años previos a la declaración de Independencia, en particular las Instrucciones del Año XIII que los diputados de la Provincia Oriental llevaron ante la Asamblea del año XIII, que en su artículo 19 reclaman que el gobierno nacional se instale fuera de Buenos Aires¹. Desde la Independencia, las Provincias Unidas del Sur se vieron sumidas en un fuerte enfrentamiento por la soberanía sobre el puerto de Buenos Aires, de la que dependía la organización económica del país. Luego de la Batalla de Caseros, el Estado de Buenos Aires se separó de la Confederación Argentina, la liga de provincias de la que formaba parte en el proceso de organización nacional. Esto tuvo consecuencias directas sobre la cuestión de la capital, ubicada dentro del estado bonaerense: la Confederación pasó a tener

1 Disponible en <http://www.chasque.net/vecinet/instru13.htm>

su capital en la ciudad de Paraná, Entre Ríos, en el período del enfrentamiento con Buenos Aires, que duró entre 1852 y 1861. El punto final fue marcado por la Batalla de Pavón, en la que triunfó el Estado de Buenos Aires, dando paso a la unificación nacional. En el año 1882 se federalizó la ciudad de Buenos Aires, que dejó de ser parte de la provincia homónima y se convirtió en Capital Federal de la Argentina.

En el año 1972, el gobierno de facto de Lanusse promovió el inicio de un plan de mudanza de la capital, si bien sin destino determinado (Decreto Ley N.º 19.610, 1972). En el mismo sentido, en 2014, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner propuso públicamente la mudanza de la capital a Santiago del Estero; este proyecto no tuvo posteriores avances. En la Reforma Constitucional de 1994, la ciudad de Buenos Aires tuvo su mayor transformación institucional desde la federalización: se convirtió en Ciudad Autónoma, con un régimen especial, similar al provincial, y pasó a contar con una constitución propia. El cargo de Intendente, que era elegido directamente por el Presidente de la Nación, fue reemplazado por el de Jefe de Gobierno, votado democráticamente por el pueblo de la ciudad. En 2016, el presidente recientemente electo, Mauricio Macri, aumentó la coparticipación de la Capital en un 167 % por un Decreto de Necesidad y Urgencia (Decreto 194/2016, 19 de enero de 2016). La concentración poblacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires también ha sido abordada por proyectos de regionalización de la provincia homónima, que plantean la división del territorio bonaerense en varias partes (Malamud, 2017; Gahn, 2015).

La cuestión de la capital volvió a formar parte del debate político cuando, en la campaña electoral de 2019, Alberto Fernández, candidato del Frente de Todos, anunció el proyecto de creación de 24 capitales alternativas, una en cada provincia del interior y dos en la provincia de Buenos Aires. De acuerdo al presidente Fernández, el gabinete se trasladaría regularmente a las distintas capitales. A su vez, el proyecto concibe el traslado de algunas instituciones públicas a ciertas provincias. Este proyecto fue remitido al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo Nacional, citando como propósitos «dar cabal sentido a las políticas de descentralización y federalización» (Oficina Nacional de Presupuesto, 2020:45); en septiembre de 2020, el Senado dio media sanción al proyecto. Al momento de elaboración de este

artículo, todos los proyectos de deslocalización de la capital han quedado inconclusos. Se debe prestar particular atención, sin embargo, al Proyecto Patagonia, que ha sido, hasta la fecha, el programa más avanzado.

El Proyecto Patagonia debe entenderse dentro de la orientación refundadora que guiaba al gobierno alfonsinista, vinculada a su vocación de construir bases sólidas para una democracia estable en la Argentina: la Segunda República. La mudanza de la capital no sólo aparecía como un proyecto ambicioso que buscaba incidir en el debate público, sino que tenía importantes consecuencias económicas y geopolíticas. La mudanza a la Patagonia implicaba una ruptura con la centralidad de la Pampa en la organización general de la economía nacional, que no había sido verdaderamente disputada por un siglo; además, una capital que mirara hacia «el Sur, el frío y el mar» (en palabras del presidente Alfonsín) necesariamente guardaba una relación más cercana con las Islas Malvinas, a tan solo cinco años de la Guerra (Amicci, 2012; Roulet, 1987).

La derrota en las elecciones legislativas de 1987, el rebrote inflacionario de 1988 y la creación del fallido Plan Primavera quitaron capacidad de maniobra al gobierno de Alfonsín. En los años siguientes, la crisis económica y los levantamientos militares serían la mayor preocupación de los gobiernos argentinos. Sin embargo, durante la década de 1990 se realizó una profunda transformación del Estado, particularmente en la relación entre el gobierno nacional y las provincias. Este proceso es muchas veces denominado «reforma estructural» o «reforma estatal» (Gerchunoff y Torre, 1996; Heredia, 2003), pero se trata de una reforma con un sentido específico: la contracción del estado nacional, en el marco de un modelo neoliberal o de valorización e internacionalización financiera (Arceo y Basualdo, 2002). Esta contracción se realizó a través de varios procesos: privatización del aparato productivo estatal, desregulación, tercerización de las funciones de apoyo del estado, reducción del personal y descentralización de los servicios públicos (Oszlak, 2003). La descentralización de servicios no se desarrolló en el vacío, sino dentro de un marco específico, que condicionó no sólo la dirección sino también la efectividad de la medida. Desde el enfoque neoliberal, la descentralización es considerada como una política destinada a desmontar un estado ineficiente, pro-

ceso que es justificado como «modernización» de la administración pública (Von Haldenwang, 1990).

Este proceso debe entenderse como una delegación administrativa, pero es particularmente importante la dimensión económica, en tanto el traspaso al nivel subnacional de ciertos servicios, en particular el de salud y educación, se vieron motivados por una transformación en el régimen de coparticipación. En el caso de la educación, hasta que se concretó la transferencia de un servicio a una provincia, la Secretaría de Hacienda retuvo un porcentaje equivalente al costo de dicho servicio de la participación de esta jurisdicción en la distribución secundaria de la coparticipación; a su vez, el monto neto que la provincia recibía no era nunca menor al promedio del recibido durante 1991. En el caso de la salud, se justificó el traspaso en la mayor capacidad financiera de las provincias debido al nuevo régimen de coparticipación federal (Cetrángolo y Gatto, 2002). Si bien existe una delegación de funciones y responsabilidades hacia el nivel provincial, la autoridad nacional continuó ganando potestad sobre la recaudación, en lo que Braceli y Braceli (2010) denominan un tránsito progresivo hacia una estructura unitaria.

El predominio de objetivos financieros por sobre una mejora de la calidad de los servicios públicos es característica de modelos orientados por un enfoque neoliberal; en este sentido, Oszlak (2003) menciona que el resultado es «un menor estado, no necesariamente mejor estado». Además, debe considerarse como una herramienta política, en tanto se utilizó para aumentar el poder de ciertos actores aliados al gobierno nacional o para reforzar relaciones de clientelismo y patronazgo político (Cao y Vaca, 2007). Debe tenerse en cuenta el carácter privatista del gobierno nacional, y la orientación neoliberal que lo guiaba, en el sentido en que el objetivo general era transformar la relación entre el Estado y el mercado, debilitando al primero. La descentralización hacia las provincias era entendida como una transferencia de responsabilidades y funciones hacia entidades más débiles en términos políticos y económicos (Braceli y Braceli, 2010).

Fueron las áreas de Salud y Educación las que encarnaron mayoritariamente la descentralización neoliberal de la década de 1990. En el ámbito sanitario, se destaca

la transferencia de hospitales e institutos del menor y la familia al nivel provincial. Debe destacarse, sin embargo, que sólo veinte hospitales fueron transferidos, ya que la mayoría se encontraba ya bajo administración de los gobiernos provinciales. De las instituciones transferidas, más de la mitad se hallaban en la capital (Cetrángolo y Gatto, 2002).

En el ámbito educativo, debe hacerse hincapié en la transferencia de las escuelas secundarias e institutos de formación docente a las provincias en 1991, así como la Ley Federal de Educación de 1993, que establecía el marco general para una reorganización de la educación pública, en la cual las provincias se convertían en garantes del acceso de la población a este servicio público, así como responsables principales de su administración: la parte mayoritaria del gasto público en educación pasó a ser de las provincias, mientras que el estado nacional redujo fuertemente su participación (Ley N.º 24.195, 29 de abril de 1993). Debe notarse que la educación universitaria quedó excluida de este esquema, que en términos generales implicó una fuerte descentralización educativa (Cetrángolo y Gatto, 2002). En 1994, se firmó el Pacto Federal Educativo, que no estableció criterios específicos de distribución de los recursos; a partir de entonces, el Estado nacional tuvo una menor participación en el gasto público destinado a educación, mientras que las provincias lo aumentaron. Debido a esto, y en consonancia con lo remarcado anteriormente acerca de la relación entre descentralización y coparticipación, puede señalarse un «centralismo de los recursos y federalismo de los gastos» (Claus, 2019). Pese a que la justificación general de las descentralizaciones se basaba en la posibilidad de dar un servicio más eficiente y de mejor calidad, en tanto la administración del servicio era realizada por un estado subnacional, más cercano al usuario, no se ha comprobado que estas mejoras hayan sido efectivas². Como se ha señalado, estos objetivos fueron planteados discursivamente pero no concretados en la realización de los proyectos descentralizadores, que se basaron en una visión neoliberal privatista, construida en torno al «mito del estado mínimo» (Oszlak, 2003).

² En las evaluaciones de calidad educativa realizadas por el Ministerio de Educación de la Nación, no se observó una mejora de la prestación del servicio de enseñanza y sí se notó una constante desigualdad de los resultados asociada al nivel socio-económico provincial.

Estos casos deben ser entendidos como los más representativos del modelo estudiado. Permiten, a su vez, entender el modo en que la política específica de descentralización de un servicio determinado se da en un marco mayor de orientación general del Estado. A la vez, debe entenderse que la delegación administrativa y fiscal de esta década se producía en paralelo a un avance del Estado nacional sobre cierta soberanía de las provincias, en particular a partir del Pacto Fiscal I (Braceli y Braceli, 2010). Es importante tener en cuenta que la orientación neoliberal, que considera que un menor estado es siempre preferible (Oszlak, 2003) no es el único enfoque posible de un programa de descentralización.

A esto es necesario agregar que las delegaciones administrativas de los años 90 no fueron efectivas en términos de lograr un estado más democrático, transparente y eficaz. Cao y Vaca (2007) sostienen que esto se debió a la subordinación de estos objetivos a finalidades económicas y sobre todo políticas, en particular vinculadas a garantizar la supervivencia de ciertos actores del sistema político, así como a un abordaje «infantil» del proceso descentralizador en sí. Cetrángolo y Gatto (2002), a su vez, indican que hubo un manejo irresponsable en términos fiscales, en el que destacan como principal error el hecho de que se asignaran recursos fiscales a las provincias antes de delegar a ellas responsabilidades de prestación de servicios.



La comparación internacional

Con el objetivo de realizar una comparación internacional sobre la cuestión de la macrocefalia de la capital, se realizó un relevamiento estadístico de las capitales de todos los países del mundo, estudiando el porcentaje que la población de la capital representa sobre el total de la población del país. También se estudió si se trataba de la ciudad más poblada. En todos los casos en que fue posible, se consideró el Área Metropolitana o la conurbación formada por dicha capital. En el caso de la Argentina, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los distritos del conurbano bonaerense forman el Área Metropolitana de Buenos Aires, la aglomeración urbana más poblada del país, con 13,6 millones de habitantes, que representan un 33,4 % de la población nacional, de acuerdo al Censo de 2010.

En la mayoría de los países, la capital es la ciudad más poblada; esta situación se da en el 80,7 % de los casos. Si a esto se suman las capitales que constituyen la segunda ciudad más poblada, el número de casos asciende a 88,1 %. Sin embargo, debe destacarse que el porcentaje de la población argentina que reside en la capital es particularmente alto: el 85,1 % de los países tienen una proporción menor de habitantes en su capital.

La media³ de porcentajes de población en la capital sobre el total del país es de 21,4 %, menor que la argentina en forma notoria. La mediana⁴ es aún menor: 16,0 %. La población mundial que vive en ciudades capitales es el 7,5 % de la pobla-

3 La media estadística es una medida que se obtiene sumando el total de casos de una distribución, y dividiendo dicha suma por el número de casos. Coloquialmente se la denomina “promedio”.

4 La mediana estadística es un valor que se obtiene ordenando una distribución funcional (en este caso, población de países) de menor a mayor y seleccionando el caso que divide dicha distribución en

ción mundial total; aún omitiendo a India y China, países que concentran aproximadamente el 35 % de la población global, este número se eleva solo hasta el 10,6 %.

Tabla 1. Medias de población de la capital en valores absolutos y como porcentaje de la población del país, para quintiles de población de 218 estados

Quintil	Población de la capital	Porcentaje que vive en la capital
1	71.210	35,3 %
2	694.360	25,1 %
3	1.963.004	25,3 %
4	2.538.213	11,5 %
5	8.435.274	9,7 %

Fuente: elaboración propia en base a datos de World Population Review.

La Argentina se encuentra entre los países con más habitantes del mundo, si bien su densidad de población es baja debido a la extensión de su territorio, ubicándose en el quinto quintil⁵ de acuerdo al número de habitantes, es decir, en el 20 % de países con mayor población. En dicho quintil, la media de población de la capital es de 8.435.274 habitantes, cerca de la mitad de los que tiene Buenos Aires. El porcentaje promedio que estos representan respecto al total del país es de 9,7 %, es decir, menos de un tercio de lo que los porteños representan sobre el total de argentinos. Tanto en términos absolutos como relativos Buenos Aires es una ciudad con una población particularmente elevada cuando se la compara con las capitales de otros países similares.

dos partes iguales (o, si se trata de un número par, el promedio de los dos casos). Se suele utilizar junto a la media por ser menos sensible a los casos extremos.

⁵ Los quintiles son medidas estadísticas que se obtienen ordenando una distribución funcional (en este caso, población de países) de menor a mayor, y dividiéndola en cinco partes iguales. El primer quintil incluye el 20 % de países con menor población; el segundo, el 20 % siguiente; etcétera.

Si bien la media de población de las capitales americanas es más alta que la del total mundial (1.140.537 para este último, 3.366.338 para el continente americano, lo que representa casi el triple) el AMBA sigue estando muy por encima de la media. Lo mismo puede decirse sobre los porcentajes: la media de porcentajes del continente americano es algo más alta que la mundial (21,4 % esta, 24,3 % la americana) pero esa cuestión no basta para explicar el caso argentino, que también se encuentra por encima de la media en este caso.

En términos generales, el porcentaje de población de un país que vive en la capital se reduce al aumentar la población total. En el primer quintil, el 20 % de países con menor población, la media de población que vive en las capitales es de 35,3 %, mientras que en el quinto, es de 9,7 %, casi 26 puntos porcentuales menor. Sin embargo, la población que reside en el AMBA no sólo supera la media del propio quintil, sino que es mayor que la de cualquier quintil (aun excluyendo las ciudades-estado y aquellos países con menos de 100.000 habitantes, que por su naturaleza tienen una alta concentración poblacional).

Tabla 2. Medias de población en valores absolutos y como porcentaje de la población del país, para quintiles de población de 195 estados, excluyendo aquellos con menos de 100.000 habitantes y ciudades-estado

Quintil	Población	Porcentaje que vive en la capital
1	157.548	25,1 %
2	1.080.658	26,9 %
3	1.743.720	17,7 %
4	2.999.562	11,7 %
5	9.254.615	9,8 %

Fuente: elaboración propia en base a datos de World Population Review.

Puede resultar útil una comparación más profunda con ciertos países, cuyas características son comparables con las de la Argentina; se seleccionaron los países del continente americano que pertenecen al mismo quintil poblacional: Estados Unidos, Brasil, México y Colombia.

Tabla 3. Comparación entre los países de mayor población del continente americano

País	Capital	Población total	Población de la capital	% de la capital sobre el total
Estados Unidos	Washington, DC	331.002.651	6.280.487	1,9 %
Brasil	Brasilia	212.559.417	4.645.843	2,2 %
México	Ciudad de México	128.932.753	21.672.000	16,8 %
Colombia	Bogotá	50.882.891	10.978.360	21,6 %
Argentina	Buenos Aires	45.195.774	15.594.428	34,5 %

Fuente: elaboración propia en base a datos de World Population Review.

El AMBA no es la aglomeración más poblada entre estas, ya que es superada por Ciudad de México. Sin embargo, en términos porcentuales, la duplica, y es la capital con mayor proporción de la población total por cerca de 13 puntos porcentuales.

Entre estas cinco ciudades, cuanto mayor es la población total menor es el porcentaje que reside en la capital. Si bien se ha indicado la existencia de una cierta tendencia en este sentido a nivel mundial, existe un factor importante que explica este fenómeno para los casos seleccionados. Washington, D.C. y Brasilia fueron fundadas con el propósito explícito de convertirse en capitales, mientras que Ciudad de México, Bogotá y Buenos Aires existían previamente a ser capitales de sus respectivos países. Washington, D.C. fue constituida por el Acta de Residencia, un estatuto adoptado por los Estados Unidos en 1790. Hasta ese momento, la sede de gobierno se ubicaba en Philadelphia; el Acta estableció la creación de un distrito

federal (el Distrito de Columbia), independiente de todo estado. Con la muerte de George Washington en 1799, la ciudad adoptó su nombre. (Stefanelli, 2011). Esta capital cuenta con una particularidad: es planificada, pero al mismo tiempo ha sido la capital del país casi desde su fundación. Washington, D.C. es la sexta ciudad más poblada del país.

El caso de Brasil tiene diferencias y similitudes con el de Estados Unidos; si bien en ambos casos la ciudad capital fue construida especialmente para este fin, Brasilia fue creada con gran posterioridad a la independencia del estado. Hasta mediados del siglo XX, la capital se ubicaba en Río de Janeiro. Durante la presidencia de Kubitschek (1956-1961), de tendencia desarrollista, se impulsó la creación de una nueva capital alejada de la costa, con el objetivo de lograr una mayor integración geográfica del país. Este traslado se concretó en 1960. (Amicci, 2012). Brasilia es la tercera ciudad más poblada de Brasil, luego de San Pablo y Río de Janeiro, la antigua capital. El Área Metropolitana de Río de Janeiro tiene 12.280.702 habitantes, que representan un 5,8 % de la población total; es decir que aún sin tener en cuenta el traslado de capital a una ciudad planificada, el caso brasileño es de una concentración poblacional mucho menor que el argentino.

Bogotá, Ciudad de México y Buenos Aires no son capitales planificadas. Este factor puede explicar en gran medida que su población sea mucho mayor a las dos ciudades antes mencionadas, no sólo en términos relativos a la población total del país, sino también en absolutos. El caso colombiano se distingue de los demás debido a que se trata de un país unitario, aunque debe destacarse que se ha dado un importante proceso de descentralización a partir de la década de 1990 (Restrepo, 2004). Otro tanto puede decirse de México, cuya descentralización es aún anterior.

Bogotá y Ciudad de México constituyen casos comparables con Buenos Aires, si bien debe reiterarse que ambas representan un porcentaje de la población total del país menor que esta última. Es importante tener en cuenta que ambos países tienen particularidades que los distinguen del caso argentino. Pero es también importante tener en consideración que ambos países han desarrollado programas de descentralización de largo plazo que han configurado una menor centralización.

También es posible establecer una comparación entre el traslado de la capital brasileña a Brasilia en 1960 y el proyecto fallido de traslado de la capital argentina a Viedma-Carmen de Patagones en 1987. Al respecto, Amicci (2012) sostiene que existen cuatro factores, presentes en el proyecto de Kubitschek y ausentes en el de Alfonsín, que explican el diferente destino de ambos traslados: histórico-tradicionales (Brasil tiene una historia de traslados de capitales estatales e incluso de la capital nacional de Bahía a Río de Janeiro); económicos (vinculados a la situación del país en el momento del traslado); político-sociales (en relación al consenso social y la estabilidad del sistema democrático); y simbólicos y comunicacionales (asociados a la organización de mecanismos destinados a generar un clima social de apoyo al proyecto).

El caso de Buenos Aires es excepcional: si bien existen otros estados, incluso cercanos geográficamente, que tienen niveles cercanos de concentración demográfica en la capital, se trata en general de países con población total mucho más reducida. Entre ellos, se destacan Perú, Chile, Paraguay y Uruguay.

Tabla 4. Comparación entre Perú, Chile, Paraguay y Uruguay

País	Capital	Población total	Población de la capital	% de la capital sobre el total
Perú	Lima	32.971.854	10.719.188	32,5 %
Chile	Santiago de Chile	19.116.201	6.767.223	35,4 %
Paraguay	Asunción	7.132.538	3.336.562	46,8 %
Uruguay	Montevideo	3.473.730	1.947.604	56,1 %

Fuente: elaboración propia en base a datos de World Population Review.

Santiago de Chile, Asunción y Montevideo tienen más población relativa que Buenos Aires, aunque no puede decirse lo mismo en términos absolutos. Chile pertenece al cuarto quintil poblacional, Paraguay al tercero y Uruguay al segundo. Si

bien la población residente en las capitales de todos estos casos está por encima de las medias de los respectivos quintiles, no es particularmente útil establecer una comparación con Argentina debido a la gran diferencia de la población total. El caso de Lima es distinto, ya que la población de Perú es menos disímil a la de Argentina y la concentración en la capital es similar a la de Buenos Aires. Estos datos permiten matizar relativamente la excepcionalidad de la macrocefalia porteña, en tanto demuestran una cierta tendencia hacia esta problemática en otros países de Sudamérica. Sin embargo, Argentina destaca en comparación con otros países de población mayor.

En síntesis, Buenos Aires constituye un caso excepcional en términos de concentración poblacional, concentrando el 34,5 % de la población nacional. La Argentina se destaca entre los países más poblados del mundo por la hipertrofia demográfica de su capital, y aún constituye un caso sobresaliente sin controlar por la población total del estado. Sin contar las ciudades-estado, se encuentra en el puesto número 29 de capitales que más porcentaje de la población nacional concentran. En términos absolutos, es la décima capital más poblada del mundo.



La situación en las provincias

La Ciudad de Buenos Aires se separó jurídicamente de la provincia homónima en 1882, con su federalización, y obtuvo su autonomía en 1994, en un proceso de democratización en el que el pueblo de la ciudad comenzó a elegir su propio Jefe de Gobierno y representantes en el Senado nacional. Este apartado busca realizar una sucinta comparación entre las capitales provinciales de la Argentina, lo que resulta útil a la hora de considerar la descentralización y la deslocalización geográfica debido a que estas implican transformaciones en las relaciones recíprocas entre el estado federal y los niveles subnacionales.

A continuación, se incluye una tabla con la población de las 23 provincias y de sus respectivas capitales. Además, la tabla incluye el porcentaje de población de la provincia que reside en la capital. En todos los casos en los que corresponde, se utilizó el Área Metropolitana o conurbación que incluye la capital.

Tabla 5. Población de las 23 provincias argentinas y de sus capitales, en valores absolutos y porcentuales

Provincia	Capital	Población provincia	Población capital	Porcentaje
Buenos Aires	La Plata	15.625.083	787.294	5,0 %
Córdoba	Córdoba	3.308.876	1.468.842	44,4 %
Santa Fe	Santa Fe	3.194.537	490.171	15,3 %
Mendoza	Mendoza	1.738.929	937.154	53,9 %

Provincia	Capital	Población provincia	Población capital	Porcentaje
Tucumán	San Miguel de Tucumán	1.448.188	794.327	54,8 %
Entre Ríos	Paraná	1.235.994	264.076	21,4 %
Salta	Salta	1.214.441	539.187	44,4 %
Misiones	Posadas	1.101.593	319.469	29,0 %
Chaco	Resistencia	1.055.259	385.726	36,6 %
Corrientes	Corrientes	992.595	346.334	34,9 %
Santiago del Estero	Santiago del Estero	874.006	360.923	41,3 %
San Juan	San Juan	681.055	461.213	67,7 %
Jujuy	San Salvador de Jujuy	673.307	310.106	46,1 %
Río Negro	Viedma	638.645	73.322	11,5 %
Neuquén	Neuquén	551.266	318.541	57,8 %
Formosa	Formosa	530.162	222.226	41,9 %
Chubut	Rawson	509.108	139.236	27,3 %
San Luis	San Luis	432.310	298.069	68,9 %
Catamarca	San Fernando del Valle de Catamarca	367.828	200.100	54,4 %
La Rioja	La Rioja	333.642	178.872	53,6 %
La Pampa	Santa Rosa	318.951	115.375	36,2 %
Santa Cruz	Río Gallegos	273.964	95.796	35,0 %
Tierra del Fuego	Ushuaia	127.205	56.956	44,8 %

Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo 2010.

Si bien la provincia de Buenos Aires concentra el 38,3 % de la población nacional, su capital no es la más grande en términos poblaciones, sino que se ubica en el cuarto lugar. Esto se debe a que, al federalizarse la Ciudad de Buenos Aires, se

decidió construir una capital planificada para la provincia homónima, denominada La Plata (Ley Provincial 1463). En la actualidad, la capital constituye un municipio autónomo, el segundo más poblado de la provincia luego de La Matanza⁶.

El Gran La Plata, constituido por la capital junto con Ensenada y Berisso, puede considerarse la segunda aglomeración bonaerense en términos poblacionales, luego del Gran Buenos Aires, pero debe destacarse que este, con 9.916.715 habitantes de acuerdo al Censo 2010, tiene más de doce veces la población del Gran La Plata. El Gran La Plata y el Gran Buenos Aires son aglomeraciones vecinas, que a veces se interpreta que están en proceso de integración (Maceira, 2012) o incluso que forman ya una misma aglomeración.

La Plata se encuentra en el último puesto en términos de porcentaje de la población provincial concentrada en la capital: sólo el 5,0 % de los bonaerenses reside en la capital. Si bien esto puede resultar en parte de que se trata no solamente de la provincia con más alta población, sino también con mayor territorio (sin tener en cuenta la porción antártica reclamada por el estado argentino, que forma parte de Tierra del Fuego), no se trata de una provincia con una distribución regular de la población. Puede distinguirse una alta densidad en el área del Gran Buenos Aires y el Gran La Plata, mientras que el interior de la provincia, mucho mayor en tamaño, concentra mucha menos población. La población de ambas aglomeraciones, sumada, da un total de 10.704.009 habitantes, que representan un 68,5 % de la población provincial, lo que colocaría a Buenos Aires entre las provincias con mayor concentración.

La capital más poblada del país es Córdoba; pero no se trata de la capital que más porcentaje de la población provincial concentra, pese a que el 44,4 % de residentes en la capital no es una proporción menor. Es superada, en términos porcentuales, por otras nueve capitales; entre ellas, siete destacan por el hecho de concentrar más de la mitad de la población provincial. Se trata de La Rioja, Mendoza, San Fernando del Valle de Catamarca, San Miguel de Tucumán, Neuquén, San Juan

⁶ Es importante no confundir aglomeración con municipio, en tanto este último es una delimitación política que puede incluir una sola o más ciudades, o ser parte de uno o más conglomerados.

y San Luis. Es posible encontrar un factor común en las dos capitales con más habitantes, que superan los dos tercios de la población provincial: San Juan y San Luis se encuentran en la misma región, Centro-Oeste, y ambas tienen una población comparable, en torno al medio millón de habitantes.

Casi la totalidad de las capitales son las ciudades más pobladas de sus respectivas provincias, con solo cuatro excepciones. Santa Fe es la segunda ciudad más poblada de la provincia del mismo nombre, luego de Rosario; pese a ser la tercera provincia con más habitantes, con población similar a Córdoba, es la tercera provincia con menor concentración demográfica en la capital (15,3 %). El aglomerado formado por Rawson, en la provincia de Chubut, es superado por Comodoro Rivadavia. Ushuaia, en Tierra del Fuego, es superada por la única otra ciudad de la provincia, Río Grande. Viedma, en Río Negro, es la capital con menor población total y la segunda en concentrar menor población provincial (11,5 %), además de ser superada por otras tres ciudades de la provincia (Bariloche, General Roca y Cipolletti). Es importante mencionar que tres de estas capitales se encuentran en la Patagonia.

No es posible encontrar una tendencia generalizada que relacione la población provincial con la concentrada en la capital. Si bien los casos de Buenos Aires y Santa Fe podrían indicar una tendencia a que provincias con más habitantes tengan capitales menos pobladas, esto es contrarrestado por Córdoba, Mendoza y Tucumán.

Sin embargo, sí existen factores que pueden explicar, parcialmente, algunas de las tendencias encontradas; en particular, se trata de factores geográficos e históricos. Si se divide al país en las siguientes regiones: Patagonia (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Neuquén), Centro-Oeste (La Rioja, Mendoza, San Luis y San Juan), Centro-Este (Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Buenos Aires y Corrientes), Noroeste (Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán, Salta y Jujuy) y Noreste (Entre Ríos, Misiones, Chaco y Formosa), es posible encontrar ciertas regularidades. En primer lugar, la totalidad de las provincias del Centro-Oeste y muchas de las provincias del Noroeste tienen una concentración de más de 50 % de la población en la capital; una sola provincia patagónica (Neuquén) pasa este umbral, y ninguna de las demás regiones lo hace. Si se consideran las provincias que superan el

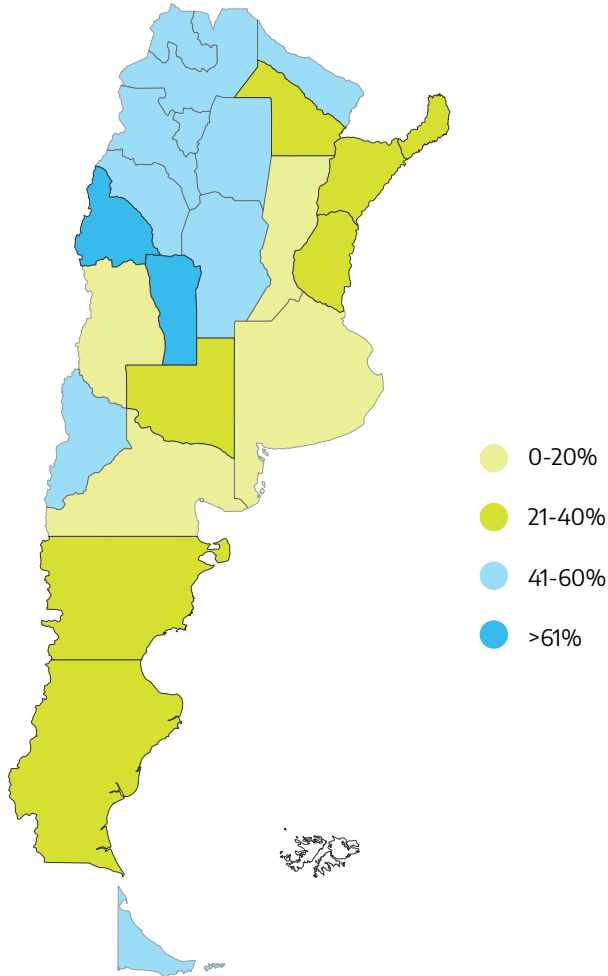
40 %, se incluye la totalidad de provincias del Noroeste, aunque también deben sumarse Tierra del Fuego, Córdoba y Formosa. En síntesis, la ubicación geográfica más occidental tiende a correlacionar con una mayor proporción de la población en la capital.

La geografía no puede considerarse por separado de dimensiones históricas y económicas. Las provincias que tienden a concentrar mayor población en su capital son, en términos generales, provincias con menor estructura industrial y con una economía basada en servicios y empleo público. Esta última cuestión es muy importante a la hora de pensar elementos que pueden incentivar una mayor concentración demográfica en las grandes ciudades y, sobre todo, en la sede del estado provincial. Deben considerarse ciertas excepciones (por ejemplo, la provincia de Neuquén tiene una economía basada en recursos energéticos, lo que la distingue de la gran mayoría de las mencionadas).

En resumen, las capitales provinciales argentinas son, salvo ciertas excepciones importantes, ciudades muy pobladas en relación al total de sus respectivas provincias. Puede decirse en ese sentido que en muchos casos se replica a nivel subnacional una cierta macrocefalia similar a la que existe, en forma más profunda, a nivel nacional⁷.

⁷ La macrocefalia de las capitales provinciales con respecto al resto del territorio jurisdiccional parece la razón implícita por la cual el Proyecto de Capitales Alternativas contempla, en 21 de las 23 provincias, a ciudades diferentes a la capital como sedes alternas al gobierno nacional.

**Gráfico 1. Provincias argentinas según concentración poblacional en la capital.
En rangos de valores porcentuales**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo 2010

Opciones de la descentralización

Este segmento está dedicado a identificar alternativas posibles de deslocalización o descentralización geográfica, en relación con la problemática específica de la macrocefalia de la capital argentina. En primer lugar, debe considerarse el caso de traslado de la capital. Existen múltiples factores que tienden a desalentar procesos de ese tipo, incluyendo elementos culturales (la ausencia de una historia de traslados de capitales provinciales, como en el caso de Brasil (Amicci, 2012)), políticos (la inexistencia de amplios consensos políticos capaces de viabilizar un proyecto político de tal envergadura), económicos (el traslado no sólo implica una importante inversión pública, sino que tiene consecuencias para la organización económica del país), entre otros.

El traslado de la capital es un caso extremo de deslocalización geográfica, que implica una transformación radical de un estado y que requiere, por lo tanto, de una administración sólida en términos de recursos que sea capaz de llevarlo a cabo. Esto explica que este tipo de traslados ocurran con muy baja frecuencia, y casi exclusivamente en situaciones excepcionales.

Una descentralización geográfica de menor envergadura consiste en el traslado de uno o más de los poderes que forman el estado (salvo contadas excepciones, se trata de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial). Esto implica la coexistencia de más de una capital dentro de un mismo estado, las sedes de los distintos poderes. Existen actualmente 16 países con más de una capital (el 7,3 % del total); sólo uno de ellos tiene tres capitales: Sudáfrica. Si bien la mayoría de estos estados tiene distintos poderes en sus capitales, deben mencionarse algunas excepciones: hay

países donde una ciudad es considerada la capital por la Constitución, pero otra ciudad es sede de gobierno, legislatura y poder judicial.

En este punto, se encuentra una problemática asociada a la definición exacta de capital. En general, se considera que la capital es la sede del gobierno central y de los principales órganos del Estado (Fradejas, C., Llorente, P., Muñoz, R., 2000). Se define también a la capital a partir de un cruce de factores: importancia demográfica, concentración de recursos, centralización de decisiones políticas y nivel de control que estas tienen sobre la población nacional (Gottman, 1977). De acuerdo a esta definición, se puede considerar que las ciudades sede de instituciones de máxima importancia son capitales, pero debe tenerse en cuenta también un factor implicado en el reconocimiento del estatus de capital por parte del mismo estado. Debido a la necesidad de establecer un criterio común, en este artículo se utiliza el término «capital» para nombrar a una ciudad que es sede de al menos un órgano supremo del Estado, en particular, la sede de uno de los poderes que lo conforman.

Tres de los estados que tienen más de una capital se ubican en Latinoamérica, y entre ellos dos son limítrofes con la Argentina: Bolivia, que tiene como capitales a Sucre (sede del Poder Judicial y capital constitucional) y La Paz (sede de los poderes ejecutivo y legislativo) y Chile, cuyas capitales son Santiago de Chile (sede del poder ejecutivo y judicial) y Valparaíso (donde se ubica la Legislatura). En el caso argentino, la Ciudad de Buenos Aires es sede de los tres poderes. No ha habido proyectos de mudanza de solo uno o más de estos poderes manteniendo la Capital en Buenos Aires.

No hay estados que ubiquen a los poderes legislativo y judicial en una ciudad, y al ejecutivo en otra. Sí se encuentran casos del poder legislativo separado de los otros dos (Sri Lanka, Chile) y del poder judicial en la misma situación (Bolivia, República Checa).

Una tercera modalidad de deslocalización de la capital consiste en trasladar determinadas dependencias internas a los poderes, pero no en su totalidad. Por ejemplo, el traslado de ministerios, o de una de las Cámaras de un poder legislativo bica-

meral. Dentro de esta modalidad, se puede distinguir entre el traslado de dependencias y de funciones.

La descentralización geográfica de dependencias implica el traslado de una institución específica: ministerios, secretarías, subsecretarías, direcciones nacionales, entes descentralizados del poder ejecutivo, cámaras legislativas, tribunales, entre otras. Debe señalarse que la institución no es transferida a una instancia menor, sino que es trasladada geográficamente pero su alcance continúa siendo nacional. Pueden citarse, a modo de ejemplo el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero, que tiene sede en la ciudad de Mar del Plata o el Instituto Nacional de Prevención Sísmica, ubicado en San Juan.

La descentralización de funciones no es ya un caso de deslocalización, sino de descentralización propiamente dicha, en tanto se refiere a la transferencia de funciones de gobierno a un nivel jerárquico menor; en este caso, del nivel nacional a un nivel subnacional, generalmente el provincial. La descentralización de funciones puede describirse como descentralización administrativa (Falleti, 2005). Ya han sido mencionados ciertos casos de descentralización de funciones en la historia argentina.

La descentralización de funciones también puede darse dentro del nivel subnacional: transferencias del estado provincial a entidades de jerarquía menor. Dentro de esto, pueden considerarse dos alternativas: el traspaso de autoridad y responsabilidades a los municipios, o bien la creación de entidades supramunicipales pero inferiores al gobierno provincial, en el nivel que suele denominarse «regional». A modo de ejemplo, puede citarse el caso de Santa Fe, donde se desarrolló, en los últimos años, un proceso de regionalización que creó una nueva instancia administrativa, dividiendo a la provincia en cinco regiones. Estas regiones cumplen funciones diversas, asociadas a la planificación territorial, la administración de acuerdos público-privados e incluso el fomento de la participación ciudadana (Signorelli, 2013), así como a la gestión de políticas sociales (Smulovitz y Clemente, 2004). Respecto a la descentralización de funciones del nivel provincial al municipal, debe destacarse que esta ha tenido un aumento considerable en las últimas décadas del siglo XX, por lo que las funciones municipales se han ampliado para incluir,

entre otras, cuestiones de seguridad pública, planificación urbana y la prestación de servicios asistenciales (Gagliardini, 2011). La regionalización puede compararse con otra alternativa: la división de una provincia.

Finalmente, es necesario hacer mención a otras modalidades asociadas a la descentralización, pero que no implican en forma específica el traslado de dependencias o funciones. Es posible crear nuevas dependencias fuera del territorio central, sin remover las que existen en él; esto se puede ver claramente en los sistemas de educación y salud. En el primero de ellos, la creación de nuevas universidades nacionales, proceso que tuvo una importante aceleración a partir de la década de 1990, creándose 27 universidades entre 1992 y 2015; la aceleración aumentó en las primeras décadas del siglo XXI. De estas universidades, solo dos se ubican en la CABA⁸; de las catorce que están en la provincia de Buenos Aires, doce se ubican en el AMBA y dos en el interior. Las once restantes están en las provincias de Córdoba, La Rioja, Santa Cruz, Misiones, San Luis, Santa Fe, Chaco, Río Negro, La Rioja y Tierra del Fuego. A estas pueden agregarse, además, dos universidades creadas en 1989, en Quilmes y La Matanza, también en el conurbano. Esto puede también ejemplificarse, en el ámbito de la salud, con la creación de instituciones como el Instituto Nacional de Medicina Tropical, en Puerto Iguazú, Misiones; o, dentro del AMBA, el Hospital El Cruce-Néstor Kirchner, en Florencio Varela.

La segunda modalidad está vinculada a iniciativas del estado que buscan generar puestos de trabajo y alentar el desarrollo industrial en zonas estratégicas a través de la creación de áreas aduaneras especiales o zonas francas. En tanto se fomenta desde la misma administración pública el desarrollo económico y poblacional de zonas del interior, se puede considerar a este modelo como uno asociado íntimamente a procesos de descentralización. A modo de ejemplo, puede citarse el caso

⁸ Debe señalarse que no se trata precisamente de creación de nuevas universidades. La Universidad de la Defensa Nacional consiste en realidad en la unificación de los Institutos Universitarios del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, que son a su vez agrupaciones de las históricas dependencias de formación de las Fuerzas Armadas (como el Colegio Militar). De forma análoga, la creación de la Universidad Nacional del Arte representa en realidad un cambio de denominación del Instituto Universitario Nacional de las Artes; este constituyó, asimismo, una agrupación de los históricos institutos terciarios artísticos.

del área aduanera especial de Tierra del Fuego, régimen que impuso medidas de protección fiscal y aduanera a partir de 1972 (Decreto Ley N.º 19.640, 1972; Berman y Dulcich, 2017); estas medidas fueron reforzadas por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Existen otros antecedentes de regímenes de promoción industrial en la Argentina, como el Decreto N.º 3824 (20 de febrero de 1945), que crea una zona franca al sur del paralelo 42º; o el Decreto N.º 14.630 (5 de junio de 1944) que establece un régimen de promoción para industrias nacionales estratégicas.

Finalmente, puede considerarse como otra modalidad la creación de capitales alternativos propuesta por el presidente Alberto Fernández. Si bien no consiste en el traslado de la capital, ya que no es permanente y la CABA no perdería su estatus de capital, se trata de un proyecto que busca transformar la relación del gobierno central con el territorio.

A partir de este desarrollo, es posible construir una tipología de opciones de descentralización geográfica:

Opciones de descentralización geográfica o deslocalización:

1. Traslado de la capital.
2. Traslado de un poder del estado a otra ciudad, constituyendo más de una capital.
3. Traslado de dependencias (ministerios, secretarías u otros organismos).
4. Creación de nuevas dependencias de jerarquía nacional en territorio subnacional.

Opciones de descentralización de funciones:

5. Traspaso de funciones del nivel nacional al provincial.
6. Traspaso de funciones del nivel provincial al regional.
7. Traspaso de funciones del nivel provincial al municipal.

Otras opciones:

8. Creación de áreas aduaneras especiales o zonas francas para fomentar el desarrollo productivo o poblacional de un área estratégica.
9. Creación de capitales alternativas, en las que el Poder Ejecutivo puede funcionar temporalmente.
10. División de una provincia.



Elementos a considerar en procesos de descentralización

A partir de la tipología de descentralizaciones elaborada en el apartado anterior, es posible identificar una serie de elementos, obstáculos o alicientes para cada caso. Esto resulta útil no sólo para sistematizar los elementos que deben ser tenidos en cuenta en el caso de que se emprenda, por ejemplo, el traslado de la capital del país, sino también para estudiar la pertinencia de estos procesos en el caso argentino.

Como ya ha sido señalado, los procedimientos de traslado de capital son extremadamente complejos y requieren de múltiples factores concomitantes para ser viables. Sus costos financieros y logísticos son muy elevados, lo que explica que este tipo de procesos no sea muy usual. Es posible identificar ciertos elementos asociados a proyectos de este tipo.

En primer lugar, encontramos factores histórico-culturales. Resulta importante considerar la tradición cultural vinculada a la capital y su relación con la identidad nacional. Debe tenerse en cuenta la existencia de antecedentes de traslado de capital nacional, o incluso casos similares, como el traslado de capitales provinciales (Amicci, 2012). Esto puede vincularse, por un lado, con el concepto de construcción de la nación. Pero, por otra parte, resulta preciso tener en consideración la aprobación social de un proyecto de tal envergadura.

En segundo lugar, debe subrayarse la importancia del liderazgo del proyecto, así como de la participación integrada del sistema político (en regímenes democráticos). A esto debe sumarse, en tercer lugar, el elemento comunicacional, dimensión

que debe ser subrayada en tanto se han notado fallas en esta cuestión entre los factores que explican el fracaso del Proyecto Patagonia (Amicci, 2012).

En cuarto lugar, no se debe dejar de mencionar la dimensión administrativa, de crucial importancia en un proyecto de esta complejidad. La mudanza de la capital implica la reorganización de los procedimientos de gestión. En el proyecto Patagonia, esta dimensión cobraba una importancia central; en el Primer Informe de Situación elaborado por la Secretaría de la Función Pública en septiembre de 1986, se sostiene que el proyecto debe implicar “un profundo replanteo de la cultura administrativa y de la configuración estructural de la Administración pública nacional” y no un mero traslado de personal e instituciones (Secretaría de la Función Pública, 1986).

En quinto lugar, existen elementos económicos. El traslado de la capital requiere de una importante inversión pública, no sólo para construir espacios físicos donde reubicar las principales instituciones, sino porque la descentralización en sí implica un cambio en la organización económica. Tanto el territorio desde el que la capital se transfiere como el que se convierte en nueva capital sufren grandes transformaciones. Esto se asocia a dos de los factores mencionados anteriormente: la solución de problemas en la capital, por un lado, y la reestructuración del desarrollo regional en el otro. La Argentina es un país de gran centralización económica: en el AMBA se ubica gran parte de las industrias, así como una importante proporción de la economía de servicios. El interior del país está en términos generales asociado a las actividades primarias y al empleo público. La organización geográfica de la economía es un factor que debe ser considerado junto a la situación macroeconómica del país en casos de traslado de capital.

A esto se vincula, en sexto lugar, la cuestión laboral. Las capitales demandan una importante cantidad de empleo público, y es preciso considerar, además de que dicha demanda puede ser cubierta por la población de la nueva capital, medidas que permitan el traslado de aquellos empleados públicos que así lo elijan y alternativas para quienes no lo hagan (Cafferata, 1988).

En séptimo lugar, es necesario considerar los elementos demográficos, en particular referidos a la concentración poblacional en la capital y la distribución de la población en el resto del país.

En octavo lugar, hay elementos que se vinculan con la seguridad político-militar. Esta cuestión es de particular importancia para países que participan de conflictos bélicos de larga data, que son víctimas de atentados terroristas o que deben enfrentar amenazas insurreccionales internas. Estas razones son citadas, por ejemplo, en el caso del traslado de la capital de Myanmar a la ciudad de Naypyidó (Preecharush, 2011). En el caso argentino, debe destacarse que el último conflicto bélico en territorio propio, la Guerra de Malvinas, concluyó en 1982, y que a principios de los años 90 se cerraron las hipótesis de conflicto con países limítrofes.

En noveno lugar, es posible considerar elementos ambientales, como se ha señalado en el caso de Yakarta, capital de Indonesia, que sufre inundaciones que tienen graves consecuencias tanto para la actividad económica como para la administración, lo que ha resultado en la promoción de proyectos, todavía inconclusos, de traslado de la capital (Ishenda y Guoqing, 2019).

En términos generales, es posible concluir que, debido a que el traslado de la capital es un caso extremo de descentralización, resulta útil para identificar la mayoría de los elementos a considerar en cualquier proyecto de este tipo. A partir de los elementos reconstruidos en este caso, es posible estudiar los nueve tipos restantes de descentralización citando sus especificidades.

En los casos de traslado de uno o dos poderes del Estado, todos los elementos arriba citados deben ser tenidos en cuenta, en tanto se está constituyendo una nueva capital. A diferencia del primer tipo de descentralización, la capital actual no pierde completamente su estatus, sino que lo divide con otra u otras ciudades. De acuerdo a la organización política y jurídica del estado, el poder ejecutivo puede estar más o menos vinculado al legislativo, o este al judicial, y esto debe ser tenido en cuenta a la hora de trasladar uno de los poderes.

En el caso de traslado de un poder del estado, se reduce la importancia de algunos de los elementos señalados: hay menores consecuencias culturales, la inversión requerida se reduce, la transformación económica producida en la organización del país es menor, se deben trasladar menos puestos de trabajo. Otros elementos deben ser considerados sin grandes cambios: elementos de seguridad, ambientales, de liderazgo político, demográficos. Finalmente, los elementos administrativos cobran una mayor importancia, en tanto las tareas que antes se cumplían en una misma ciudad pasan a distribuirse entre varias, lo que tiene consecuencias considerables, si bien el avance de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación morigeran las dificultades.

Las modalidades de descentralización geográfica asociadas al traslado de dependencias y la creación de nuevas unidades son particularmente interesantes en tanto, a diferencia de los primeros dos casos, existen antecedentes de ellos en la Argentina. Es importante notar los criterios de selección del territorio al que es trasladada o donde es creada la dependencia: el Instituto Nacional de la Vitivinicultura, por ejemplo, funciona en Mendoza porque en esta provincia se desarrolla una parte central de esta industria. Los criterios administrativos y económicos pesan por encima de los histórico-culturales. En la creación de nuevas universidades, por ejemplo, se suele seguir un criterio federal, de acercamiento de la educación universitaria a poblaciones que previamente tenían que viajar para poder acceder a ella. Sin embargo, también operan factores adicionales, como, por ejemplo, los asociados a negociaciones políticas (Doberti, 2009).

Deben considerarse los criterios de selección de las dependencias a ser trasladadas o creadas, así como el nivel de la administración pública que ocupan. No han sido trasladados, hasta el momento, ministerios ni secretarías. Es posible considerar factores que impedirían o dificultarían el traslado de ciertas instituciones de esta jerarquía; en particular, se trata de aquellas que tienen que encontrarse cerca del Poder Ejecutivo o resolver cuestiones de urgencia en la capital.

Con respecto a la descentralización de funciones del nivel nacional al provincial, es preciso tener en consideración las experiencias de este tipo desarrolladas en la

década de 1990 y que han sido descritas en el apartado antecedentes. A partir de dichas experiencias, es preciso considerar los elementos económicos como fundamentales en esta modalidad de descentralización, en particular en tanto la estructura fiscal del país confiere al estado nacional la mayor capacidad recaudatoria para sufragar, incluso, las erogaciones a cargo de las jurisdicciones provinciales (Claus, 2019). Una descentralización funcional de este tipo requiere un replanteo fiscal, que considere la necesidad de los estados provinciales de financiar sus nuevas responsabilidades y que busque impedir que se formen relaciones de poder nocivas entre el estado federal y los estados provinciales. Los elementos vinculados a la decisión política también resultan importantes en este sentido.

Estas mismas consideraciones deben ser tenidas en cuenta en la descentralización del nivel provincial a los niveles regional o municipal. Respecto a este último, es importante notar que la autonomía municipal presenta una gran heterogeneidad en distintas provincias, y esto tiene consecuencias para las funciones que pueden transferirse a ellos.

Respecto a la descentralización al nivel regional, es importante resaltar que implica la constitución de una nueva jerarquía subnacional. Debido a que se trata de una modalidad novedosa, es importante considerar una serie de elementos vinculados al consenso político, factores económicos y logísticos, asociados a la organización de las regiones y la selección de las funciones descentralizadas.

La constitución de zonas francas o áreas aduaneras especiales tiene como principal antecedente el caso de Tierra del Fuego; también se cuentan otros casos de promoción industrial en la Patagonia y en ciertas provincias de otras regiones. Como resulta evidente, los factores económicos, laborales y demográficos cobran particular relevancia, así como los criterios de selección del territorio.

El proyecto de capitales alternativas resulta una opción innovadora, que implica una variante al primer tipo de descentralización, el del traslado de capital, incorporando la idea de la creación de nuevas dependencias del tipo 4. En este caso, se trata de sedes temporales del Estado, al que este puede mudarse por períodos de tiempo definidos. Los elementos políticos e histórico-culturales son centrales,

en tanto es preciso un acuerdo federal para desarrollar un proyecto de este tipo, y la selección de las ciudades que funcionarán como capitales alternativas tiene implicancias simbólicas relevantes. Por otra parte, resulta importante una definición de cuáles serán las funciones temporalmente transferidas a la capital alternativa, y también respecto a si habrá traslados permanentes.

Finalmente, la división de una provincia tiene, como es evidente, consecuencias para todos los elementos considerados: implica la creación de nuevas instituciones de administración y de gobierno, lo que tiene costos logísticos y laborales; y los factores históricos han sido la base de los principales argumentos contra este tipo de proyectos, en particular en el caso de la provincia de Buenos Aires. La inexistencia de consensos políticos transpartidarios en este sentido han sido un obstáculo importante para el avance de proyectos de esta categoría.



Conclusiones

El federalismo ha sido uno de los objetos centrales de las disputas políticas de la Argentina desde su independencia, en particular en el proceso inicial de conformación del país. Cuando comenzó el período llamado Organización Nacional, se concibió al federalismo, ya adoptado formalmente en el Artículo 1° de la Constitución, como la estructura que podía garantizar la articulación de las distintas regiones (García Delgado y Cao, 2015), con el consenso implícito de la hegemonía política y económica porteña (Cao y Vaca, 2006). A lo largo de la historia, se ha consolidado un creciente centralismo de los recursos a partir de una reestructuración de los sistemas de coordinación financiera que han avanzado por sobre la autonomía de los niveles subnacionales (provincial y municipal), en particular a través de la coparticipación federal de impuestos (Braceli y Braceli, 2010).

Este desequilibrio político y económico debe entenderse en el marco de un desequilibrio demográfico. El Área Metropolitana integrada por la capital junto con los municipios del conurbano bonaerense concentra el 34,5 % de la población nacional. Argentina tiene una de las capitales con mayor concentración poblacional del mundo; se trata de una situación extraordinaria (si bien no única ni la más extrema) en el continente e, incluso, dentro del percentil poblacional al que pertenece este estado. Este fenómeno tiene cierta réplica en el nivel provincial: las capitales de las provincias tienden a concentrar proporciones de la población provincial similares a la proporción de la población argentina que reside en la capital.

La macrocefalia de la capital no sólo es una situación excepcional en el mundo, sino que se presenta como un hecho problemático. El desequilibrio es nocivo para el interior del país, que depende crecientemente de los recursos coparticipados

por el estado nacional y ve así reducida su autonomía (Braceli y Braceli, 2010). Pero es también nocivo para la misma capital, debido a la sobrepoblación y a los efectos que esto tiene en diversos niveles: sanitario, ambiental, de viviendas, de seguridad, entre otros.

Debe considerarse, además de la centralización de funciones (no sólo fiscales sino administrativas en general) en el estado nacional, la centralización geográfica: casi la totalidad del poder ejecutivo, la totalidad del legislativo y gran parte del judicial funcionan en el AMBA, y dentro de ella, se ubican casi exclusivamente en la CABA⁹.

Debido a este escenario, resulta importante considerar distintas alternativas de descentralización geográfica. En esta investigación, se identificaron diez modalidades, organizadas en tres categorías. Estas opciones de descentralización deben ser consideradas en función de una serie de factores o elementos que condicionan su pertinencia, así como la selección de las funciones o dependencias a descentralizar, o de los territorios donde dicha descentralización se llevará a cabo.

El diseño de procesos de descentralización geográfica debe ser acompañado por una consideración minuciosa de estos elementos. En esta investigación, se ha estudiado el problema de la macrocefalia porteña y se han identificado las posibles políticas que pueden desarrollarse para su solución, así como ciertos elementos que inciden en los criterios de selección de dichas políticas.

Entre las opciones identificadas, algunas representan cambios de gran envergadura, que implican transformaciones ambiciosas en la estructura política o económica del país así como en su historia y su cultura; por otra parte, los costos de inversión pública, así como los logísticos y laborales, son muy grandes. El traslado de la capital se cuenta entre estas, y el fallido antecedente del Proyecto Patagonia, junto con los factores recién mencionados, permite considerar que no se trata de un tipo de descentralización que la Argentina esté en condiciones de desarrollar.

9 Podría agregarse que dentro de la Ciudad de Buenos Aires, la gran mayoría de los ministerios y entes del Poder Ejecutivo Nacional, junto con el Congreso y los Tribunales del Poder Judicial de la Nación, se ubican en una pequeña porción del territorio, en la zona del microcentro y adyacente al Puerto, en las comunas 1, 2 y 3. Esto puede ser estudiado en mayor profundidad en próximas investigaciones.

Se trata de una medida drástica, pero es posible diseñar políticas más concretas, que impliquen una menor inversión pública y encuentren un mayor consenso en el sistema político. Debe señalarse que los obstáculos que han incidido negativamente en el desarrollo de este tipo de políticas son, en general, de tipo político. El traslado de un poder se presenta como una opción comparable pero en menor escala; sin embargo, las limitaciones implicadas en el traslado de la capital siguen siendo importantes en este caso. La división de una provincia puede considerarse como similar a estos ejemplos, si bien con un mayor nivel de dificultad.

Por otro lado, la descentralización de funciones del nivel nacional al provincial tiene importantes implicancias de tipo fiscal que no pueden dejarse de lado. Los antecedentes de esta clase en la década de 1990 son representativos de diseños contraproducentes de este tipo de políticas, que no llevan a un estado más eficiente, sino simplemente, en términos de Oszlak (2001), a la continuación del estado nacional por otros medios. Esto no implica necesariamente que la descentralización de funciones a las provincias sea intrínsecamente negativa, sino que debe desarrollarse con atención a las relaciones fiscales y políticas entre el estado nacional y el provincial. Los antecedentes de descentralización de funciones dentro del nivel subnacional, de las provincias a los municipios, o la creación de un nuevo nivel regional, son más recientes; deben ser estudiados con mayor profundidad, pero se trata de modalidades innovadoras que pueden tener resultados positivos, por ejemplo, en términos de participación ciudadana. Existen desventajas de la descentralización de funciones, en particular a niveles menores al provincial: si bien se gana en cercanía con el ciudadano, se pierden las economías de escala; se reduce también la capacidad de negociación del estado frente a grupos de interés privado, que son más capaces de imponerse a estados de menor envergadura que al nacional en su conjunto; por último, la capacidad administrativa de un estado provincial o municipal suele ser inferior que la del nacional.

Los regímenes de promoción del desarrollo económico y demográfico del tipo de la creación de zonas francas o áreas aduaneras especiales son proyectos muy particulares. Se relacionan directamente con la problemática del desequilibrio geográfico, señalada en este artículo, por lo que es recomendable promover políticas de este

tipo; sin embargo, debido a su especificidad, no es posible profundizar en ellas en este trabajo.

La descentralización de dependencias es una modalidad prometedora, en particular en tanto es posible desarrollarla sin costos como los representados en el traslado de capital o la creación de múltiples capitales; es preciso diseñar proyectos que profundicen los pasos ya dados con ciertos entes públicos que funcionan en el interior. En este sentido, puede considerarse el traslado de dependencias de mayor jerarquía; un proyecto posible es el traslado de un ministerio a cada región del país (Patagonia, Centro-Oeste, Centro-Este, Noroeste y Noreste). Como se ha mencionado, los ministerios deben ser seleccionados en virtud de su relación con otras instituciones (públicas y privadas) ubicadas en la capital, así como por las funciones que cumplen. Existen ministerios que por su propia naturaleza se encuentran vinculados a las provincias: el mismo ministerio de Interior; el de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que tiene la administración de los parques nacionales; también pueden considerarse los ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca; Desarrollo Territorial y Hábitat; Obras Públicas y Transporte. Hay algunos ministerios de origen reciente, como el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, o el de Cultura, que no se encuentran intrínsecamente vinculados con otras instituciones que se ubiquen en la CABA.

La opción de descentralización de funciones debe ser considerada en paralelo a otras dos con las que guarda ciertas similitudes: la creación de nuevas dependencias ubicadas en el interior y el proyecto de capitales alternativas. Una combinación de estas políticas puede resultar útil. Estos procesos deben orientarse siempre considerando las relaciones de trabajo, que deben ser tenidas en cuenta en cada paso del diseño de los programas de descentralización, en particular en los traslados de dependencias. Una perspectiva administrativa que respete los derechos laborales debe presentar soluciones, permitiendo que aquellos trabajadores que deseen trasladarse puedan hacerlo (es posible incluir incentivos para ello) y ofreciendo alternativas a quiénes no lo hagan. Una correcta gestión del personal puede solucionar la mayoría de los problemas a través de la movilidad interna y voluntaria de los trabajadores, así como mediante un correcto manejo de las altas y bajas en

distintas dependencias que permitan la reasignación de puestos de trabajo sin vulnerar derechos adquiridos.

Si bien existe una multiplicidad de elementos a considerar en los diseños de programas de descentralización, en última instancia no existen obstáculos que impidan su planificación y posterior ejecución. Es preciso que desde la administración pública se continúe estudiando la pertinencia de las distintas opciones identificadas en este artículo, así como los modos en que pueden aplicarse en la Argentina. Proyectos de este tipo, correctamente orientados, son necesarios para lograr una mayor equidad social, no sólo en términos económicos, sino considerando también la distribución geográfica, que en la actualidad presenta un desequilibrio que debe ser corregido. Ninguna de las modalidades de descentralización presentadas implica una solución última a todos los problemas de la Argentina, pero sí pueden constituir parte de un camino hacia la reducción de las desigualdades estructurales que sufre el país, y merecen, por ello, ser consideradas.



Referencias Bibliográficas

- Amicci, D. (2012). La concreción de las capitales estratégicas sudamericanas: el logro brasileño y la postergación argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM*, 57(216), 59-79.
- Arceo, E. y Basualdo, E. (2002). Las privatizaciones y la consolidación del capital en la economía argentina. En Azpiazu, D. (Ed.), *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Bekerman, M. y Dulcich F. (2017). Análisis comparativo de la Zona Franca de Manaus y el área aduanera especial de Tierra del Fuego, *Economía e sociedade*, 26(3), 751-791.
- Braceli, M. S. y Braceli, O. A. (2010, 25 de agosto). El tránsito de un país de estructura federal hacia uno de estructura unitaria. Ponencia presentada en la Jornadas de Ciencias Económicas-UNCuyo.
- Cafferata, A. (1988). El traslado de los agentes públicos a la nueva Capital Federal. Una primera exploración de actitudes y opiniones. *Proyecto Gobierno Argentino. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-OIT*. Buenos Aires.
- Cao, H. y Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. *Revista Eure*, 32(95), 95-111.
- Cao, H. y Vaca, J. (2007). El fracaso de la descentralización argentina. *Andamios*, 4(7), 249-267.
- Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002). Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado. *CEPAL*. Recuperado el 15 de agosto de 2020 de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/28459-descentralizacion-fiscal-argentina-restricciones-impuestas-un-proceso-mal>
- Claus, A. (2019). La Relación Fiscal-Educativa en Argentina: entre el centralismo de los recursos y el federalismo de los gastos. *FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação*, 9(6), 115.
- Decreto 194/2016. Buenos Aires, 19 de enero de 2016. Recuperado el 12 de agosto 2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257918/norma.htm>

- Decreto Ley N.º 19.610. Buenos Aires, 11 de mayo de 1972. Recuperado el 13 de agosto de 2020 de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-19610-302220>
- Decreto N.º 14.630. Buenos Aires, 5 de junio de 1944. Recuperado el 13 de agosto de 2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=B815A5B897E4DC145E58001D0AB6C8DE?id=294933>.
- Decreto N.º 3824. Buenos Aires, 23 de febrero de 1945. Recuperado el 13 de agosto de 2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=417868B3E08DD01467EEFCFB5902E68A?id=295115>.
- Doberti, J. (2009) «¿44, 2600 o 45000 Universidades? La Creación de Universidades Nacionales y sus Consecuencias en la Planificación, la Gestión y el Financiamiento Educativos», Ponencia presentada en La Universidad como Objeto de Investigación. VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano, Facultad de Filosofía y Humanidades, Córdoba.
- Falleti, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327346.
- Fradejas, C., LLorente, P., Muñoz, R. (2000). *Atlas. Geografía e Historia*. Editorial Acueducto.
- Gagliardini, G. (2011). El municipio y sus funciones. Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado el 1 de septiembre de 2020 de <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/viewcat.php?cid=3&op=view&cmd=related&id=2205>.
- Gahn, S. (2015). Regionalización de la provincia de Buenos Aires: un debate abierto. *Entrelíneas de la política económica*, (41), 2534.
- García Delgado, D. R. y Cao, H. (2015). Desarrollo regional, recursos naturales y organización federal. *Realidad económica* 292, 1028.
- Gerchunoff, P. y Torre, J. C. (1996). La política de liberalización económica en la administración de Menem. *Desarrollo económico*, 36(143), 733757.
- Gottman, J. (1977). The role of capital cities. *Ekistics*, 44(264), 240243. Recuperado el 10 de agosto de 2020 de www.jstor.org/stable/43618930
- Heredia, M. (2003). Reformas estructurales y renovación de las élites económicas en Argentina: estudio de los portavoces de la tierra y del capital. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1), 77115.

- Ishenda, D. K. y Guoqing, S. (2019). Determinants in relocation of capital cities. *Journal of Public Administration and Governance*, 9(4), 200220. Recuperado el 6 de agosto de 2020 de <http://www.macrothink.org/journal/index.php/jpag/article/view/15983>
- Ley N.º 24.195, InfoLeg, Buenos Aires. 29 de abril de 1993. Recuperada el 23 de agosto de 2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17009/norma.htm>
- Ley Provincial N.º 1463, Normas de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires. 1 de mayo de 1882. Recuperada el 11 de agosto de <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1882/1463/15458>.
- Maceira, V. (2012). Notas para una caracterización del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Informe sobre la Región Metropolitana de Buenos Aires, ICO-UNGS*. Recuperado el 11 de agosto de 2020 de <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2012/02/Informe-sobre-Regi%C3%B3n-Metropolitana-de-Buenos-Aires.-ICO-UNGS.pdf>.
- Malamud, A. (2017). División de Buenos Aires. En Levy Yeyati, E.(comp.). (2017). *100 políticas para la Argentina del 2030*, Ciudad de Lectores.
- Oficina Nacional de Presupuesto. (2020). Informe de Avance del Presupuesto al Honorable Congreso de la Nación. Recuperado el 1 de septiembre de 2020 de <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/2021>
- Ortells Chabrera, V. (1993) Macrocefalia urbana y desequilibrios territoriales en América Latina. *Boletín de la A.G.E.*, 15-16, 175178.
- Oszlak, O. (2001). Hacia un estado transversal: el caso argentino. *Encrucijadas. Revista de la Universidad de Buenos Aires*, 1(06). Recuperado el 10 de agosto de 2020 de <http://oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Hacia%20un%20estado%20transversal%20el%20caso%20arg.pdf>.
- Oszlak, O. (2003). El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo económico*, 42(168), 519543.
- Palma, E. y Rufián, D. (1993). *La descentralización: problema contemporáneo en América Latina*. CEPAL. Recuperado el 12 de agosto de 2020 de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/30125>

- Preecharushh, D. (2011). Myanmar's new capital city of Naypyidaw. En Brunn, S. D. (Ed.) *Engineering Earth*, Springer Science + Business Media.
- Restrepo, D. (2004). De la descentralización a la regionalización. Nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz. *Revista EURE*, 29(89), 8196.
- Rondinelli, D. A. (1981). Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2), 133-145.
- Roulet, E. (1987). *La nueva capital*, Fundación Jorge Esteban Roulet.
- Rouquié, A. (1981). *Poder militar y sociedad política en la Argentina II. 1943-1973*, Emecé Editores.
- Secretaría de la Función Pública. (1986). Primer Informe de Situación. Análisis desagregado del personal perteneciente al escalafón Decreto N.º 1428/73 que revista en el Área Gran Buenos Aires (Capital Federal y 19 partidos). Buenos Aires.
- Smulovitz, C. y Clemente, A. (2004). Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina. En Smulovitz, C. y Clemente, A. (Comp.) *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. IEED-América Latina Publicaciones.
- Stefanelli, D. J. (2011). Washington, D.C. 1790-1828. En Dilworth, R. (ed.). *Cities in American Political History*. Sage.
- Vasconcelos, J. (4 de enero de 2015). Una oportunidad perdida para revertir la macrocefalia porteña. *La Voz*. Recuperado el 31 de julio de 2020 de <https://www.lavoz.com.ar/negocios/una-oportunidad-perdida-para-revertir-la-macrocefalia-portena>
- Von Haldenwang, C. (1990). Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina. *Revista EURE*, 17(50), 6177.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 1 – N.º 33 – 2021

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
CPA C1035AAA, Argentina.

Tel. 4343 9001 – cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Alejandro M. Estévez

Idea original

Carlos Desbouts

Edición/corrección

Natalia Staiano

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diagramación

Edwin Mac Donald

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

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

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

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

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en:

publicaciones.inap.gob.ar

Septiembre 2020

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina