



Convergencia

Revista de Ciencias Sociales
Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública
convergencia@coatepec.uaemex.mx
ISSN 1405-1435
MÉXICO

1999

Horacio Cao y Roxana B. Rubins

Características de la Reforma del Estado en el Nivel Subnacional de la República Argentina

Convergencia, mayo-agosto, año 6 número 19
Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública
Toluca, México
pp. 53-70.



Red de Revistas Científicas de América Latina y El Caribe
Ciencias Sociales y Humanidades
<http://redalyc.uaemex.mx>

Características de la Reforma del Estado en el Nivel Subnacional de la República Argentina

Horacio Cao
Roxana B. Rubins

CEPAS-AAG, Argentina

Resumen: Este trabajo tiene el objetivo de pasar revista a los principales condicionantes de los procesos de reforma del estado en el nivel subnacional de la República Argentina. Para esto, se presenta una síntesis histórica que facilita la comprensión del federalismo en la Argentina y se efectúa un análisis de los procesos de reforma del estado que se abren con la crisis de mediados de los '70. Esta perspectiva examina las fuerzas contrapuestas que rodean a los Estados provinciales, en torno de la dicotomía reconversión/gobernabilidad. En términos de "reconversión", las políticas tienden a relanzar las economías provinciales, en términos de "gobernabilidad" se desarrollan acciones cuyo objetivo es mantener la paz social, profundizando un perfil clientelar que mina los esfuerzos de reconversión.

Abstract: *The objective of this work is to look at the main requisites to perform state reform processes at subnational level in Argentina. To do this, an historical synthesis is presented, to make easier the comprehension about federalism in Argentina, and an analysis of the state reform processes opened with the crisis of the middle '70ties is performed. Using this point of view, the opposite forces that surround Provincial States are examined, through the dichotomic positions "Resizing/Governability". In terms of Resizing, politics trend to help new activities in provincial economies; in terms of governability, actions tempting to keep social peace are developed: deepening a clientelistic profile that makes resizing efforts more difficult.*

Introducción

Este trabajo tiene el objetivo de analizar los principales condicionantes de los procesos de reforma del Estado en el nivel subnacional (provincial) de la República Argentina. Para cumplir este objetivo, el mismo tomará como insumo algunas investigaciones ya desarrolladas por los autores, lo que permite que en alguna medida este escrito sea una especie de síntesis provisoria de un vasto programa investigación.¹

1

En este sentido el trabajo se inicia con una brevísima síntesis histórica, la que se considera esencial para comprender el funcionamiento del federalismo en la Argentina, como también para acercarnos a la función que cumplen las provincias dentro del esquema nacional.

Posteriormente se pasa de este enfoque general hacia un análisis más particularizado de los procesos de reforma del Estado que se abren con la crisis de mediados de los setenta, destacándose algunos resultados y lógicas de actuación de las jurisdicciones provinciales.

En el punto siguiente se analiza el papel del nivel nacional y se describen las acciones concretas llevadas adelante en las provincias. Por último se detallan las conclusiones alcanzadas.

La reforma en las provincias. Un enfoque global

El Estado argentino surge como resultado de la conjunción de una serie de factores internos y externos. Uno de ellos, y sin duda de los más relevantes, es la realización de un acuerdo interprovincial entre las diferentes regiones que lo componen.

Las dificultades en articular bajo una institución única a las diferentes porciones de lo que sería la República Argentina nacen con el propio virreinato del Río de la Plata (1776). Este antecesor de nuestro país fue construido en buena medida debido a factores exógenos:

- Factores relacionados con el escenario político mundial y los intereses de España frente a la alianza estratégica de Portugal e Inglaterra.
- Factores relacionados con el propio tablero colonial y el equilibrio de poder entre el decadente virreinato del Perú (del cual se desprenden las tierras del Plata) y el resto de las colonias.

En los últimos cinco años, en el marco del CEPAS-AAG, y paralelamente a una práctica laboral ligada a la Reforma Provincial, los autores del presente trabajo han llevado a cabo un programa de investigación que tiene como objeto de estudio la situación de las Provincias Argentinas. Este programa busca configurar un marco de análisis que desde lo social, lo económico, lo político, lo cultural, etc., estudie las consecuencias de los programas de reforma en los espacios regionales. El presente escrito, es en cierta medida tributario de estos trabajos.

La compleja unidad que significaba el virreinato del Río de la Plata, que comprendía en su interior regiones relativamente autónomas, autosostenidas y/o con fuertes vinculaciones hacia nodos externos a su territorio, se desmorona al inicio del proceso independentista y ya no puede volver a armarse.

De esta contradicción de intereses políticos, económicos y sociales surgen cuatro repúblicas; una de ellas, la Argentina, que sorteará un largo periodo de guerras civiles, abiertas o apenas encubiertas, hasta lograr su equilibrio definitivo.²

Este equilibrio comienza a construirse a partir de la Batalla de Pavón (1861), en donde las tropas de 13 de las 14 provincias, son derrotadas por las de la provincia de Buenos Aires, sellando la hegemonía de este segmento sobre el resto del país.

Sin embargo, la consolidación definitiva deberá esperar hasta 1880, cuando se produce un “acuerdo” entre regiones que tiene, desde lo analítico,⁴ una dimensión política y una dimensión económica:

Desde lo político:

- El interior⁵ reconoce la hegemonía de Buenos Aires y se compromete a no embarcarse en aventuras que pongan en juego la estabilidad global del sistema.

² Del Virreynato del Río de la Plata surgen las Repúblicas de Uruguay, Paraguay, Bolivia y Argentina. De todas ellas es igualmente antecesor. A fines de este trabajo solamente se analizará la situación Argentina.

³ Esta batalla parecería expresar simbólicamente la situación, pues las tropas de las provincias no portuarias se retiran sin concluir la batalla y cuando la suerte parecía serles favorable. Es como que se derrumbaron ante la imposibilidad de organizar al país.

⁴ Ambas dimensiones de análisis conforman una unidad; el acuerdo político fue fundamental para la creación de un nuevo mercado nacional que permitiera la reformulación de la producción provincial. La fortaleza económica de los segmentos sociales que lideraban la creación de los espacios productivos del interior les permitía mantener su preeminencia política hacia la sociedad provincial y sus referentes en la discusión nacional.

⁵ Cuando se mencione el “interior”, se hace referencia principalmente a las provincias del NEA y NOA de auge en la primera etapa de la colonia. El “centro” está conformado por las provincias que forman el eje alrededor del cual se produce la explosión agroexportadora de fines del siglo XIX que da sustento económico a la organización política del país (ver Anexo).

- Buenos Aires reconoce a las clases dominantes tradicionales del interior como legítimas representantes territoriales y deja de lado proyectos unitarios o de reemplazo de estas clases políticas por elementos adictos. ⁶

Desde lo económico:

- El interior reconoce a Buenos Aires como principal consumidor y exportador de un mercado único nacional. En consecuencia, se aceptan medidas que tienden a aislar a algunas regiones de sus articulaciones históricas (el NOA con el área del Potosí, Cuyo con Chile, etc.). ⁷

- Buenos Aires desarrolla políticas activas que permiten el surgimiento de las llamadas “economías regionales”.⁸

Si en el marco de gobiernos que pregonaban y realizaban políticas liberales, el acuerdo interregional había llevado a realizar políticas activas, a partir de la crisis de 1930; éstas se intensifican bajo el marco de gobiernos que reconocían la necesidad de la intervención del sector público. En este periodo comienza el desarrollo de lo que los autores han denominado en otros artículos como una “red de subsidios cruzados” (Rubins y Cao, 1996).

Sin embargo, esta fase cualitativamente distinta, que conducirá a la construcción de un Estado de bienestar o implementación de políticas desarrollistas-keynesianas en Argentina, no hace variar sustancialmente las características estructurales del país. Si bien, luego de 1945 se emprenden algunas acciones que tienen el objetivo de morigerar los

⁶ En el sexenio siguiente la llamada “Organización Nacional” (1886) el Presidente Juárez Celman intentó vulnerar este acuerdo a partir de lo que se llamó el “unicato”, la realización de operaciones políticas para encumbrar políticos adictos en todas las Provincias. Es ampliamente aceptado que este accionar fue una de las causas de la revolución de 1890, que precipitó su caída. Esto no implica dejar de reconocer que las intervenciones federales fueron utilizadas ocasionalmente por todos los gobiernos.

⁷

Para identificar estas regiones ver Anexo.

⁸

En el periodo fundacional de el estado nacional desarrolló políticas crediticias, de comunicaciones, de promoción de la producción, etc., permitiendo el desarrollo de los emprendimientos azucarero y vitivinicultor (Balán, 1978). En las décadas posteriores, y bajo una matriz similar, se agregarían las producciones tabacaleras, algodoneras, del té de la yerba mate, etc.

desequilibrios regionales, las mismas tienen un elevado costo y magros impactos, generando más bien enclaves de escaso o nulo encadenamiento con las actividades de la zona (Tecco, 1992). En suma, el centro atraviesa esta etapa manteniendo y aún más, incrementado, su mayor desarrollo relativo.⁹

Hacia mediados de los setenta y nuevamente como derivación lógica de la crisis ocurrida en el mercado mundial, la región hegemónica comienza a tener problemas para reproducir el sistema, y ve desdibujado su perfil de locomotora del conjunto.

Las turbulencias en la región central generan la decadencia y la destrucción de la articulación institucional, social, política y económica que permitía la reproducción del modelo de crecimiento hacia adentro. Cuando se desestructura el mercado interno basado en una evolución equilibrada de industrias de base nacionalizadas e industrias livianas multinacionales o nacionales volcadas al consumo nacional, se provoca una crisis en cascada de las economías regionales, ligadas por el mismo mecanismo.

Las turbulencias también hacen salir a la luz las dificultades de financiamiento de un Estado que se ocupaba de múltiples tareas. La producción agropecuaria (más allá de algún boom circunstancial) por variadas razones es incapaz de generar los excedentes fiscales necesarios. Los otros excedentarios sistemas previsionales pasan a ser una pesada carga para el erario público. La compleja –y confusa– red de impuestos directos e indirectos también ve menguada sustancialmente su capacidad de generar ingresos al fisco. En suma, el escenario económico –y también político– hace tambalear la red económico-social generada en la etapa del Estado keynesiano construido a partir de los años treinta (Torre y Gerchunoff, 1988).

Por otro lado, el propio devenir del sistema, que genera sobrerregulaciones y/o articulaciones subóptimas de sectores, produce descensos en los niveles relativos de productividad del conjunto, pronunciando el carácter mercantilista del modelo. Esta situación

⁹ Acerca de las diferencias entre las regiones “centrales” y las “periféricas”, las modalidades de articulación entre las mismas ver Rubins/Cao (1994).

llega hasta límites que comenzaban a amenazar su propia capacidad de reproducción, más allá del contexto de crisis.

Analizar y tomar posición sobre la modalidad de reforma del Estado llevada adelante por la administración justicialista¹⁰ a partir de 1989 escapa a los objetivos de este trabajo. Sin embargo, y haciendo una síntesis extrema a los fines de poder examinar la lógica global de la situación en las provincias, se le considerará como la estrategia seleccionada para revertir la descrita situación de baja productividad y aislamiento y así adecuar¹¹ el sector público a los cambios acaecidos en la esfera mundial.

Una de las peculiaridades del caso argentino estaba dada por la vasta cantidad de funciones y actividades que, en esta etapa, estaban a cargo del Estado por lo tanto para no quedar afuera de las corrientes más dinámicas de la organización mundial globalizada era necesario poder reformular exitosamente el sector público.

A esta ardua tarea, las provincias deben agregarle una dimensión adicional. Como se vio, una de las claves de funcionamiento de la república argentina fue el equilibrio inter regional construido a partir de la llamada Organización Nacional (1880). Este equilibrio se destruye con la crisis de mediados de los setenta¹² modificando una situación fundacional que era la que había permitido que los subsistemas provinciales se reprodujeran con ciertos niveles de autonomía y autosustentación.

Esta situación agrega condicionamientos adicionales a los cambios a realizar. Las provincias se ven enfrentadas a la necesidad de desmontar la red que impregnaba las instancias internas y externas de

¹⁰ El Partido Justicialista es la denominación formal que adquiere el periodismo. El Dr. Carlos Menem fue electo presidente por esta agrupación en 1989. En 1995, previa reforma de la Constitución Nacional, pudo acceder a un nuevo periodo presidencial, el que por la reforma se redujo de seis a cuatro años.

¹¹ E inducir la adecuación en el resto de la sociedad.

¹² Se suele considerar como inicio de la crisis al intento de ajuste estructural desplegado por el Ministro Celestino Rodrigo en 1975 (el "Rodrigazo"). Su fracaso, que hizo patente la incapacidad del gobierno para disciplinar la protesta social, facilitó el golpe militar de 1976.

su vida social, económica y política. Sobre esta situación se enfoca el análisis en los próximos capítulos.

Los ejes sobre los cuales se desarrolla el accionar provincial

La crisis abierta hacia mediados de los setenta ha atravesado varias fases de agudización y reflujo, generando diferentes escenarios en su devenir.

A partir de 1991, luego de la debacle que tuvo como uno de sus síntomas principales a la hiperinflación, la economía argentina muestra índices de crecimiento inéditos desde la década del sesenta (con excepción del año 1995 con una reducción de casi cinco puntos del PBI bajo el impacto del efecto tequila).

Esta dinámica del área económica, asociada con la esfera

Cuadro N° 1

Incremento de Ingresos Consolidado en 24 Jurisdicciones Provinciales (1991-1997)

Concepto	1991	1997	Incremento
Total Ingresos Provinciales	16.247	30.908	90%

Fuente: Año 1991: Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, 1994. Año 1997: Secretaría de Hacienda, 1999
Deflactado por índice de precios combinados (50% IPC – 50% IPM)

recaudatoria a través de un cúmulo de tributos fuertemente procíclicos, impacta positivamente en las cuentas fiscales según se observa en el siguiente cuadro:

Ante este importante volumen extra de financiamiento con que cuentan las provincias, se ven presionadas a responder en dos sentidos:

- Generando una red de contención social

- Promoviendo procesos de reconversión

La generación de una red de contención social

La contención de los sectores sociales más débiles

Las economías regionales tenían una base esencialmente monoprodutiva y agroindustrial. Así la vitivinicultura en Cuyo, el tabaco y el azúcar en el NOA, el algodón, el té y la yerba mate en el NEA y la

fruticultura en el norte de la Patagonia,¹⁴ por citar los ejemplos más emblemáticos, generaban en forma directa o indirecta el grueso del producto provincial no ligado directamente al sector público.

Estas estructuras de producción se caracterizaban por articular minifundio y latifundio, empresas pequeñas y microempresas con grandes emprendimientos industriales. En otro artículo (Rubins y Cao, 1996) se ha sostenido que la principal función del Estado al regular esta producción tenía que ver con la generación de pisos de rentabilidad, que estaban dados por las ganancias de los microemprendimientos de más baja productividad. De esta forma, la gran empresa podía acceder a superganancias y, en el plano político se producía una colusión de intereses entre el pequeño y el gran productor, que presionaban juntos sobre la estructura regulatoria federal. Esta situación desembocaba en que, en lugar de las clásicas pujas alrededor de la tendencia a la expropiación de los pequeños propietarios rurales, estas sociedades colocaran el conflicto en su relación con la nación que era la encargada, en forma directa o indirecta, de establecer los cupos de producción.

Cuando se desata la crisis de los setenta, los segmentos más débiles de este conjunto comienzan a recibir el embate de las nuevas modalidades de producción. Uno de los fenómenos más comunes es el incremento de la escala mínima para las unidades rurales económicamente rentables en el marco de la economía regional. Esto hace que en un periodo relativamente corto un alto porcentaje de las unidades productivas, casi todas ellas de matriz familiar, quedaran fuera de mercado por problemas de escala y de productividad.

De este origen es la población que tiende a concentrarse en las capitales provinciales, llegando desde zonas rurales y también desde ciudades intermedias, generando uno de los fenómenos migratorios más notables de la etapa (CFI, 1991). Su asentamiento en espacios periurbanos en un marco democrático impulsa al Estado a dar una respuesta a su situación. El incremento del gasto en el rubro de bienestar social, y principalmente del empleo público, da cuenta de esta situación (Rubins y Cao, 1997). Todos estos elementos prefiguran

¹⁴ Para ubicar estas regiones ver anexo.

las condiciones para el armado de los típicos aparatos clientelares provinciales de los que esta población queda cautiva.

Clases hegemónicas tradicionales y red de contención

Aunque obviamente no están amenazadas por razones de escala, las burguesías provinciales que emergen tras la etapa del Estado keynesiano-desarrollista no siempre son capaces de acompañar con su crecimiento los procesos de reforma. Dificultades originadas en la esfera de la organización de la producción, en su capacidad de acceder a fuentes de financiamiento, deterioro de los emprendimientos rurales secularmente explotados con técnicas rudimentarias, etc., hacen que este segmento social haya perdido el liderazgo económico en “su” provincia.

También deben tomarse en cuenta las condiciones de desventaja en que estos segmentos deben reconvertirse. Así, altas tasas de interés, difícil acceso al crédito (subsidiado o no), conformación de conglomerados monopsónicos de los insumos tradicionales,¹⁵ etc., permitan desde un principio prever una evolución desfavorable para múltiples emprendimientos provinciales.

No debe olvidarse que para aquellos segmentos que predominan en los Estados provinciales, les resulta menos complejo direccionar al Estado en pos de su reproducción, que lanzarse a una carrera de feroz reconversión con resultados inciertos. En resumen, no se puede hablar de un solo factor, pero sólo excepcionalmente las tradicionales burguesías del interior se mantuvieron como líderes territoriales.

El hecho es que en muchos casos se generan fenómenos perversos. Los recursos a menudo se utilizan para reproducir emprendimientos no viables ni siquiera en el mediano o largo plazo, o directamente las empresas de la burguesía tradicional se reconvierten en empresas contratistas del Estado y pasan a vivir parasitariamente del sector público.

¹⁵ Estas limitaciones son destacadas acertadamente por Mabel Manzanal (1995).

Las políticas de reconversión

Frente a estas políticas de asistencia a los segmentos debilitados por la nueva estructura que se está gestando, se hace posible potenciar y promover políticas de apoyo a la reconversión.

En este sentido deben destacarse las diferencias con la etapa anterior, ya que ahora el objetivo no es insertarse en los mercados del litoral, sino hacer pie en mercados dominados por una lógica transnacional.

Por otro lado, como ya se dijo, los núcleos dinámicos que han comenzado a posicionarse en los recortes territoriales otrora periféricos no tienen como gestores las tradicionales burguesías provinciales que habían liderado las economías regionales. Por el contrario, los casos más notorios (minería, petróleo, pesca, etc.) son llevados adelante por firmas líderes en el mercado mundial. De más está decir que lo primero que ellas solicitan es la extraterritorialidad y el menor contacto posible con las estructuras públicas que funcionan sujetas a un funcionamiento clientelar, relativamente extracapitalista.

Con un aparato productivo en decadencia, con un Estado sobreexigido en sostener grupos sociales en peligro y con clases políticas que han respondido a las demandas sociales a través de políticas clientelares que permiten su supervivencia, son pocas las posibilidades de que la base productiva provincial se reconvierta y que los núcleos dinámicos no funcionen como en claves. En las provincias en que esta manera de operar se sostenga, y en tanto se mantengan las pautas globales de organización del país, estos recortes territoriales se convertirán en espacios inviables, a sostener con crecientes transferencias fiscales desde la nación.

Esta modalidad de todas formas tiene límites en la capacidad de la nación de incrementar indefinidamente las transferencias hacia las provincias, ya que las condiciones de su economía y el entorno mundial disciplinan su accionar fiscal. Por otro lado, en la misma medida en que la situación provincial se va deteriorando, la articulación poder económico-poder político va siendo menor y es igualmente menor la capacidad de negociación de las burguesías provinciales tradicionales.

En suma, en el mejor de los casos la estrategia de amortiguar la crisis por la única vía de la red clientelar ¹⁷ y la asistencia a los grupos tradicionales, sólo puede ofrecer una ordenada decadencia, al lado de potentes emprendimientos organizados bajo la lógica del enclave.

Las acciones de reforma tendrán, entonces, la impronta del segmento social que lidere el proceso político. Así, los estratos sociales más dinámicos y modernos tendrán mayores capacidades para impulsar un proyecto que busque realizar ambas tareas en forma concomitante: mantener adecuados niveles de gobernabilidad y desarrollar estrategias de articulación del aparato productivo provincial con los emprendimientos internacionalizados (evitando las situaciones de enclave), a la vez que impulsa la reconversión de las agroindustrias tradicionales (las economías regionales).

La posición de la nación

Las políticas de la nación hacia las provincias también están cruzadas por esta situación dual, la que de cierta manera es intrínseca a una estructura federal.

Puede decirse que el federalismo es una solución híbrida frente a las situaciones polares de confederación (las provincias mantienen su soberanía en forma absoluta, inclusive en el sentido de definir libremente su salida de la estructura nacional) y el Estado unitario (el poder se concentra en una única instancia central). El federalismo es una posición intermedia, la cual reconoce la autonomía de las provincias, pero bajo límites establecidos de común acuerdo por el conjunto, que es representado por la nación.

En el caso argentino las mayores amenazas sobre la estructura federal se dan por el gran poder concentrado en la nación, que tiende a convertir la estructura federal en un mero gesto for mal. En este sentido se expresan quienes han catalogado la estructura institucional argentina como de “federalismo centralista” (Esteso y Capraro, 1989).

¹⁷ Por definición las redes clientelares se caracterizan por ser altamente ineficientes y porque su modalidad de acción no supera los problemas sociales sino que los amortigua.

Desde esta perspectiva, es de remarcar el alto poder de inducción de políticas que la nación tiene sobre las provincias, en especial en el caso de aquellas que en mayor medida dependen de las transferencias y/o la asistencia crediticia nacional.

En la fase de la reforma que se inició en 1989 con la administración del Dr. Menem, el segmento provincial permitió desarrollar una estrategia de dos tiempos:

- En la jurisdicción nacional se siguió una política de shock con el objetivo de restaurar rápidamente algunos equilibrios financieros y fiscales básicos (políticas de privatizaciones, concesión de servicios, reducción de las estructuras del Estado, liberalización de precios, desregulación, apertura económica, etc.), las que tuvieron¹⁸ un impacto territorial notable.
- Por su parte el gobierno nacional indujo en las provincias políticas graduales (limitación de créditos de los bancos provinciales,¹⁹ contención del gasto público, privatizaciones acotadas, etc.), las que en el marco expansivo que se describía en el cuadro no. 1 permitieron que el ámbito provincial se convirtiera en un refugio para sectores enteros que de otra forma hubieran sucumbido e inclusive puesto en riesgo, desde lo económico y lo social, la marcha del ajuste global.

Justamente estas dos estrategias reflejaron la situación de doble tensión que recorría la nación en lo referido al tipo de políticas a inducir.

¹⁸Se ha pasado de una concepción global de territorio subsidiado, como parte de un proceso de ocupación plena y colonización del territorio, en donde el transporte es central, a una concepción de territorio eficiente, lo que por fuerza hace suponer que, a largo plazo habrá modificaciones en el mapa real (Yanes, 1998).

¹⁹A partir de los treinta en el nivel subnacional comenzó la creación de bancos que sirvieran como herramientas financieras de los gobiernos provinciales. Todas las provincias llegaron a tener bancos propios hasta la ola privatizadora iniciada en 1991. En la actualidad 14 provincias han privatizado sus bancos y cuatro más se hallan en proceso de hacerlo (Informe núm. 30 del jefe de Gabinete Ministros a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación- 28/10/98).

- Promover la modernización a partir de las presiones políticas y la amenaza del estrangulamiento financiero.²⁰
- Utilizar las provincias como herramientas de gobernabilidad.

Este último papel se pudo realizar desde dos aspectos; uno directo, en el sentido de mantener la tradicional estructura de alianzas regionales lubricadas por partidas del presupuesto nacional, y el otro indirecto, a través de evitar situaciones de tensión social que no solamente cuestionan las autoridades provinciales, sino que de una forma u otra siempre repercuten sobre la estabilidad del conjunto.

Las acciones concretas

Aún en un escenario cruzado por múltiples tensiones, resultado de esta compleja coyuntura, se han emprendido una pluralidad de acciones de reforma del Estado con resultados muy diferenciados según las jurisdicciones. Demás está decir que las mismas han representado para las administraciones provinciales esfuerzos inmensos.

Las medidas desarrolladas en las provincias tuvieron un sentido estratégico paralelo al que, como ya vimos, impulsó los cambios en el Estado nacional. Así, tuvieron mucha importancia aquellas medidas dirigidas a recuperar equilibrios fiscales básicos de las administraciones provinciales. En este sentido debe resaltarse que buena parte de estas medidas fueron inducidas por la nación, a través de pactos bilaterales con provincias en especial a cambio de financiamiento, pactos globales con todas las provincias, fondos fiduciarios, préstamos con condicionalidades, etcétera.

Un listado de algunas de las políticas más importantes sería el siguiente:

- Se han privatizado varios bancos, lo que significa la redefinición de una serie de mecanismos clientelares que en el pasado lo tenían como una de sus herramientas vitales.

²⁰ No aparece como casual que, según un informe de la Fundación Capital (1998), las provincias con reformas estructurales menos avanzadas sean tres de las jurisdicciones con mayor solvencia fiscal (y por lo tanto menos volubles a las presiones nacionales): Buenos Aires, Santa Cruz y La Pampa.

- Se han privatizado algunas empresas de energía y de agua potable. Estos entes, incapaces en el pasado de cobrar por los servicios prestados, fueron una fuente de problemas de financiamiento para los estados provinciales.
- Se ha limitado el ingreso de nuevos agentes a las administraciones públicas de provincias. Si bien se reconoce la sobrepoblación de empleados públicos, el total global ha dejado de ascender vertiginosamente.
- La casi totalidad de los estados provinciales adhirió la Ley Federal de Educación, que impone unas modificaciones de importantes dimensiones en el sistema educativo.
- Se ha buscado articular las políticas tributarias de las provincias con las de la nación. Los resultados obtenidos han sido parciales.
- Se ha intentado coordinar las políticas de desregulación llevadas adelante por la nación con las provinciales. También en este rubro los resultados son parciales.
- Diversos préstamos de organismos financieros internacionales ²¹ se han desembolsado sujetos a la transferencia de tecnologías o asistencia técnica para su ejecución. Esto redundó en modificaciones en los subsistemas de salud, educación o viales, tendientes a reducir las presiones sobre el incremento del gasto y a mejorar la eficacia administrativa de estos subsistemas.

Según todas las evaluaciones, y al igual que lo que ocurre en el nivel nacional, las reformas han sido mucho más exitosas en sus objetivos fiscales que en los referidos a elevar la cantidad y calidad de servicios ofertados a los ciudadanos. Por eso se habla de la necesidad de una segunda fase en este sentido.

²¹ Tal es el caso de los préstamos denominados "Provincias I y II", el Programa de Reforma Económica Provincial, el Programa de Desarrollo Provincial, etcétera.

Conclusiones

Fue intención de este trabajo fijar las líneas que los autores consideran centrales a la hora de analizar la problemática de la reforma de los estados en las provincias argentinas.

Por un lado se describió un marco histórico que resaltó ciertos aspectos específicos del caso de las administraciones provinciales argentinas, en un marco más general representado por los ciclos universales de transformación del Estado moderno.

En este sentido se remarcó que los procesos de construcción, de lo que fue dado en llamarse la “red de subsidios cruzados”, reformulan una característica fundacional del estado en la Argentina, cuál es el pacto regional que le da origen.

Esta reformulación por fuerza debe generar cambios en la estructura económica *pari passu* con los que ocurren en el mercado mundial. Pero las variaciones que se desarrollan en la esfera social, política y cultural tienen un carácter específico, no necesariamente asimilable a otros procesos de escala nacional ni a ninguna otra etapa que hayan atravesado las provincias a lo largo de su existencia.

En lo que hace a la matriz de decisión estratégica que recorre los gobiernos de los estados provinciales, estas se ven atravesadas por dos fuerzas contrapuestas que impulsan al Estado en derredor de la dicotomía reconversión/gobernabilidad. Bajo la primera dimensión el Estado tiende a comprometer su esfuerzo en desarrollar acciones tendientes a relanzar la economía provincial en términos de articularla con los emprendimientos dinámicos asentados sobre las provincias. En términos de la segunda dimensión, la provincia desarrolla acciones con el objetivo de mantener la paz social. Asimismo por este camino profundiza un perfil clientelar que se encuentra presente en buena parte de la estructura política de las provincias argentinas.

Por último también la nación es recorrida por una tensión semejante en donde, por un lado, se muestra como el agente que tiende a expandir hacia todos los rincones las nuevas modalidades económicas, mientras que, por otro lado, es seducida por las ventajas que tiene para ella reproducir un cierto equilibrio interregional, el que como vimos, es constitutivo del país.

aag@wamani.apc.org

Bibliografía

- Balán, Jorge (1978), “Una cuestión regional en la Argentina: Burguesías provinciales y el Mercado Nacional en el Desarrollo Agroexportador”, en *Desarrollo Económico*, núm. 69 vol. 18, Buenos Aires.
- Consejo Federal de Inversiones (1991), “Comportamiento Migratorio de la Población Total”, en *Boletín CFI*, Buenos Aires.
- Esteso, Roberto y Héctor Capraro (1989), “Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el Estado Federal y las Provincias”, en *Cuadernos IIPAS*, núm. 1, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.
- Fundación Capital (1998), “Las provincias en la mira: la necesidad de un nuevo pacto fiscal”, en *Síntesis Económica Financiera Semanal*, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (1998), *Anuario Estadístico de la República Argentina 1998*, Secretaría de Programación Económica, MeyOySP, Buenos Aires.
- Manzanal, Mabel (1995), “Globalización y Ajuste en la Realidad Regional Argentina: ¿Reestructuración o Difusión de la Pobreza?”, en *Realidad Económica*, núm. 134, Buenos Aires.
- Rubins, Roxana y Horacio Cao (1994), “Las Provincias Periféricas Argentinas”, en *Realidad Económica*, núm. 124, Buenos Aires: IADE.
- _____ (1996), “Economías Regionales y Crisis Económica”, en *Realidad Económica*, núm. 141, Buenos Aires: IADE.
- _____ (1997), “Cambios en el Gasto de la Nación y las Provincias”, en trabajo presentado en las Jornadas sobre Estado, *Políticas y Sociedad*, organizadas por el CEPAS, Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires: UBA.
- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (SAREP) (1994), *Datos para el análisis del Sector Público de las distintas jurisdicciones de la República Argentina*, Buenos Aires.
- Secretaría de Hacienda (1999), *Boletín Fiscal*, año 6, núm. 24, Buenos Aires.
- Tecco, Claudio A. (1992), “Federalismo y Desarrollo Regional en Argentina”, en *Administración pública y sociedad*, núm. 7, Córdoba, Argentina.
- Torre, Juan Pablo y Pablo Gerchunoff (1988), “El papel del Estado”, en *Revista IDEA*, Argentina.
- Yanes, Luis (1998), “El impacto territorial de la globalización”, en documento producido por el Programa de Políticas de Estado, a partir de la exposición brindada en la Universidad de Buenos Aires.

*Características de la Reforma
del Estado en el Nivel Subnacional de la República Argentina*