

CEPAS

CENTRO DE ESTUDIOS DE
ADMINISTRACIÓN Y SOCIEDAD

POLÍTICA,



[Asociación de
Administradores
Gubernamentales](#)

Cuaderno Cepas N° 12

UNA DESCRIPCIÓN DE LOS ESTADOS PROVINCIALES EN LOS '90

- Lic. Pedro Pérez*
- Lic. Horacio Cao**

Buenos Aires, Argentina – Julio 2002

*Pedro Pérez es investigador del CONICET en el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

** Horacio Cao es Administrador Gubernamental, especializado en temas vinculados a las relaciones Nación – Provincias y a la Reforma de los Estados Provinciales. Es también Investigador del CEPAS/AAG y miembro del staff de la Revista APORTES. Investigador del CEPAS. Licenciado en Ciencia Política - Doctorando UBA - Administrador Gubernamental

Registro de la propiedad intelectual en trámite. Los cuadernos CEPAS pueden ser reproducidos y citados parcialmente con sólo mencionar la fuente de origen. La responsabilidad de los Cuadernos CEPAS recae de manera exclusiva sobre sus autores y su contenido no refleja, necesariamente, las opiniones o el criterio de la Dirección del CEPAS ni de la AAG.
Son Directores de la publicación Cristina Corazza y Daniel Campione

UNA DESCRIPCIÓN DE LOS ESTADOS PROVINCIALES EN LOS '90^(*)

El objetivo de este trabajo es realizar una sucinta descripción de las características más relevantes de los Estados Provinciales de la República Argentina. Por ello, se ha dividido en diferentes ítems, en los cuales se desarrollan los principales tópicos referidos al marco constitucional, la estructura de los gobiernos provinciales, las administraciones públicas provinciales, el presupuesto provincial, las empresas provinciales y la relación Provincia – Municipios.

El trabajo se ajusta particularmente al periodo 1991 / 1997. Aunque para la mayoría de las materias analizadas las descripciones se consideran acertadas para la etapa que comienza en 1983 y llega hasta nuestros días.

En especial se ha tomado como año base para el análisis de las variables fiscales al ejercicio 1997, en virtud de ser éste el último año en que tales variables mostraron signos positivos. A partir de la fecha mencionada se inicia un período recesivo que, según todo parece indicar, es parte de un proceso de cambio cuyas derivaciones hoy son todavía difíciles de prever. Si se consideraran datos más recientes, es posible que se tenga una aproximación distorsionada en virtud de trabajar con registros que no representan cabalmente la situación de las Administraciones Públicas Provinciales en el resto de la década ni en la nueva etapa que estaría comenzando.

1. El Marco constitucional

La Constitución Nacional dedica buena parte de su contenido a demarcar las potestades y restricciones de las Provincias. En este sentido, un título de nuestra carta magna - el segundo - está íntegramente dedicado a los Gobiernos de Provincias (Artículos 121° a 129°).

Las principales disposiciones referidas al papel de las provincias se encuentran en los artículos 1°, 5°, 121° y 122°.

El artículo 1° establece la forma federal de gobierno, mientras que el artículo 5° determina que los gobiernos provinciales se organizarán bajo el sistema representativo republicano.

El artículo 121° establece una suerte de subsidiariedad del Estado Nacional, que hace que sean facultades exclusivas de las Provincias todas aquellas no delegadas constitucionalmente en el gobierno federal. Esta situación se complementa con la determinación de las provincias como la entidad con el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios (Artículo 124°).

(*) Este trabajo reconoce como antecedente el informe "Las organizaciones estatales intermedias en Argentina: El caso de un federalismo centralizado en transición", presentado en el Seminario "Fortalecimiento y Democratización de los Gobiernos Regionales", organizado por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung el 23 de Julio de 1999 en Santiago de Chile. 1 Esta sección fue realizada sobre la base de Cassagne, 1998 pág. 441 a 455. Los artículos citados refieren a la Constitución Nacional Argentina de 1994.

El artículo 122°, por su parte, establece que las Provincias eligen sus propias autoridades y se rigen por las normas que a sí mismas se dan. La base de la autonomía esta dada por la capacidad de administración y el dictado de su ordenamiento jurídico. Esta cualidad provincial quedó definitivamente afirmada en la reforma constitucional de 1860, al suprimirse de la Constitución la necesidad de que fuera el Congreso Nacional quien aprobara las constituciones provinciales y al derogarse el sometimiento de los gobernadores provinciales al juzgamiento por parte de autoridades nacionales.

En el artículo 125° se enumeran una serie de acciones que las provincias pueden realizar, como por ejemplo, celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal. Este artículo también detalla otras acciones como las de promover la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, etc.

Estas acciones se plantean dentro de un marco general de promoción del progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura (Artículo 125°).

Los gobernadores de provincia además de tener a su cargo el nivel subnacional, son agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la jurisdicción nacional (Artículo 128°).

Un elemento novedoso incorporado en la Constitución de 1994 es la posibilidad de crear regiones para el desarrollo económico y social. Estas regiones podrán celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior del gobierno central y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal² o el crédito público de la Nación (Artículo 124°).

Dentro de las jurisdicciones subnacionales, vale la pena resaltar el caso de la Ciudad de Buenos Aires, que tiene un régimen especial desde la reforma constitucional de 1994. El artículo 129° le reconoce autonomía y, en un diseño institucional parecido al de una provincia, le otorga facultades propias de legislación y jurisdicción y la elección directa de su jefe de gobierno y de su legislatura. En 1996 la ciudad se institucionalizó por medio de una Constitución de la Ciudad y de la elección de su Jefe de Gobierno y un año después reconvirtió el Poder Legislativo al reformar íntegramente el histórico Consejo Deliberante, hoy Legislatura de la Ciudad Autónoma.

Las Constituciones Provinciales, por su parte, se caracterizan por tener grandes parecidos entre sí y adecuarse a las reformas de la Constitución Nacional, a la que, deben subordinarse (Artículo 5° y 123°). Esto no impide que algunas constituciones provinciales contengan prescripciones particulares. Por ejemplo, las Constituciones de La Pampa y Catamarca prevén en forma expresa la responsabilidad del Estado por los actos y hechos de sus agentes.

² A los fines de este trabajo son sinónimas las expresiones referidas al nivel federal, central o nacional.

2. La estructura de los gobiernos provinciales _____

2.1. El ejecutivo: papel, composición y forma de elección

El poder ejecutivo de las Provincias está a cargo de un órgano unipersonal de elección popular directa, llamado Gobernador, quien tiene a su cargo el gobierno y la administración de la provincia. Desde el punto de vista administrativo sus atribuciones son similares a las del Presidente de la República, y de igual manera, desde lo formal y lo real, replican a escala provincial el presidencialismo de nuestra Constitución y forma de gobierno.

Los gobernadores, mientras ejercen el cargo, no pueden ser enjuiciados ante el Poder Judicial de la Nación. Para ello deben ser destituidos de su cargo mediante juicio político llevado adelante por la legislatura provincial.

A semejanza del nivel nacional, en las elecciones provinciales se elige una fórmula compuesta por gobernador y vicegobernador. Este último encabeza la sucesión de gobierno en caso de renuncia, muerte, incapacidad, juicio político o destitución del Gobernador. El Vicegobernador no pertenece, en lo formal, al ejecutivo provincial, pero suele participar de las reuniones de gabinete y ser uno de los personajes clave del gobierno provincial.

A cargo de las diferentes organizaciones de la Administración Pública se encuentran los gabinetes provinciales, conducido por el gobernador y conformados por Ministros y Secretarios de rango ministerial. Este gabinete, que replica en buena parte la modalidad de trabajo del gobierno central, es en los hechos el equipo de trabajo que conduce el Sector Público Provincial.

2.2. El legislativo provincial

Se vio en el punto 1. que las Provincias tenían el derecho de darse sus propias instituciones (Artículo 122°), en el marco de la Constitución Nacional (Artículos 5° y 123°). Va de suyo que de esto implica la reproducción de los tres clásicos poderes republicanos, entre ellos el parlamento.

El Poder Legislativo de las Provincias es uno de los lugares en donde es más notorio que la organización de los poderes republicanos es una prerrogativa provincial. Así, por ejemplo, hay parlamentos provinciales unicamerales y bicamerales; en estos últimos la cámara de diputados responde al pueblo de la provincia (elegidos por sistema proporcional con la provincia como distrito único) y la de senadores a los municipios (una determinada cantidad de senadores por cada uno de ellos). Sin embargo también se observan sistemas mixtos, como el de la Provincia de San Juan, cuyo parlamento, si bien es unicameral, cuenta con diputados proporcionales (de acuerdo al porcentaje de votos en toda la provincia) y diputados municipales (de acuerdo a la lista ganadora en el departamento). Igualmente, cada provincia tiene, en cada parlamento, diferente cantidad de legisladores, procesos de aprobación de leyes, periodos ordinarios de trabajo, reglamentos, facultades, etc.

Todas las jurisdicciones admiten la reelección de sus parlamentarios, pero algunas ponen límite a una reelección indefinida. Por ejemplo Formosa, después de una primera reelección, el diputado en cuestión no puede volver al parlamento por un periodo de cuatro años.

Por lo general (salvo el caso de Tucumán y Santiago del Estero) el Vicegobrador provincial es presidente del Parlamento. En el caso de sistemas bicamerales, al menos de una de las Cámaras.

La duración de los mandatos de los parlamentarios es de cuatro años. La mayoría de las provincias tienen cláusulas de renovación bienal de la mitad del parlamento. Otras lo renuevan totalmente cada cuatro años, y el Senado de la Provincia de Corrientes se renueva por tercios cada dos años.

En general, y como reflejo de prácticas y tradiciones de larga data en el país, que concentran poder en la cabeza del Poder Ejecutivo las legislaturas tienen, dentro de la política y la administración pública provincial, un peso menor que el que podría deducirse de las prerrogativas que las diferentes Constituciones Provinciales les asignan. Así, en los hechos, cuentan con un poder acotado, generalmente subordinado a la iniciativa del Gobernador.

2.2. El Poder Judicial Provincials

La Constitución Nacional establece la existencia de dos estructuras judiciales que marchan conjuntamente: la justicia nacional y las provinciales, teniendo ambas origen constitucional: la primera en el artículo 108° y las segundas en los artículos 5°, 75° inciso 11 y 121°.

La existencia de dos órdenes u órganos jurisdiccionales podría suscitar conflicto, por lo que se ha determinado la supremacía de la ley federal. Pero esta supremacía, en virtud del principio de subsidiariedad del Estado Nacional y del artículo 116° que fija la incumbencia del nivel central sólo en los casos que le estén asignados por la Constitución Nacional, hace que la competencia del Poder Judicial Provincial sea amplísima. Esto es, la jurisdicción federal es excepcional.

Conviene agregar un párrafo a esta relación, si bien la Ley N° 48 establece que los jueces provinciales y demás autoridades de las provincias deben cumplir los encargos de los jueces federales, esto no significa que la jurisdicción federal puede cercenar las autonomías locales. En este sentido, la Corte Suprema y los tribunales inferiores de la jurisdicción nacional no constituyen en principio órganos de control de las provincias.

Como en el caso de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, el Poder Judicial tiene las características que cada Constitución Provincial y normas complementarias determine. Es común que las características del tribunal superior – equivalente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación – estén fijadas por las respectivas constituciones provinciales,

³ Este acápite toma en cuenta el análisis de Castorini de Tarquini, 1989: 202/205.

mientras que leyes provinciales estructuran y regulan las cuestiones referidas a los tribunales inferiores.

Por lo general los jueces son nombrados bajo diferentes mecanismos que involucran a los Poderes Ejecutivo y Legislativo Provincial. En los últimos años varias provincias han incorporado la figura del Consejo de la Magistratura, conformado por integrantes de los tres poderes del gobierno y por representantes gremiales de los abogados.

Por ejemplo, la Provincia de San Luis, establece un Consejo de la Magistratura integrado con miembros del Superior Tribunal, representantes de los legisladores, representantes de los abogados y representantes del Poder Ejecutivo. Este Consejo de la Magistratura propone en terna los magistrados de los Tribunales Inferiores y los funcionarios del Ministerio Público. Dentro de esta terna, el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado, designa al funcionario en cuestión (artículos 196° y 197° de la Constitución de la Provincia de San Luis).

3. Las Administraciones Públicas Provinciales (APP) _____

Antes de comenzar a analizar a las APPs, veamos cual es su peso relativo dentro del conjunto estatal argentino con formado por tres niveles: Nación – Provincias – Municipios.

Como puede verse en el Cuadro N° 1, en el año 1997 más del 40% del gasto público fue ejecutado por las jurisdicciones provinciales. Este registro tiene algún nivel de distorsión, en virtud de la evolución del gasto en el sistema previsional en el gasto nacional, una parte del cual se origina en la transferencia de catorce cajas previsionales provinciales al nivel federal. Si se comparara el gasto nacional y provincial neto de estas erogaciones para el año 1999 los registros resultantes serían mayores para las provincias (superior al 50%) que para el Gobierno Federal la Nación.

Desde el lado de los recursos la participación relativa de las provincias es notoriamente menor. Esta situación hace que este nivel jurisdiccional sea un importante ejecutor de recursos generados en la jurisdicción nacional. Se volverá sobre este punto en la cuarta sección de este trabajo.

Cuadro N° 1
Estimación de la estructura Presupuestaria Argentina
En millones de \$ - Año 1997

	Recursos	%	Endeudamiento	%	Erogaciones	% Transferencias (1)	%
Nación	54.445,4	76,77	4.496,6	75,02	40.977,0	50,6617.965,1	84,63
Provincias	12.466,5	17,58	1.384,4	23,09	32.521,3	40,213.262,0	15,37
Municipios	4.010,3	5,65	113,3	1,89	7.385,6	9,130	
Total	70.922,2	100,00	5.994,3	100,00	80.883,9	100,00	21.227,1

Fuente: Frigerio, 1997 y Secretaría de Hacienda, 1999

Nota (1): Se refiere únicamente a transferencias interjurisdiccionales

3.1. La estructura organizacional tipo

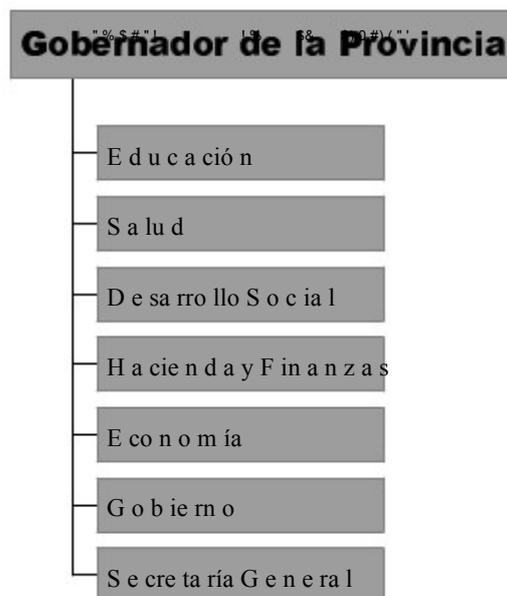
Con algunas diferencias menores, los Sectores Públicos Provinciales presentan estructuras organizacionales similares, las que remiten a una organización funcional, característica en la mayoría de las Administraciones Públicas. Así, las principales funciones de las APP tienen como contrapartida un Ministerio, una Secretaría de rango Ministerial o un Organismo Descentralizado.

En la Figura N° 1 se presenta un organigrama tipo de las Administraciones Provinciales, el que tiende a repetirse, con mínimas variaciones en todas las jurisdicciones. Cabe acotar que muchas veces los cambios a este modelo de estructura orgánica son inducidos por cambios en el nivel nacional que producen modificaciones en cadena en muchas provincias.

Por ejemplo, a diferencia de lo que ocurría en los '80, casi no existen Ministerios de Obras Públicas, situación que se hizo cada vez más común a partir de cambios en este sentido en la Administración Nacional. Las otrora importantes estructuras de este tipo en casi todos los casos han pasado a ser Secretarías del Ministerio de Economía.

Igualmente es dable destacar que varias jurisdicciones han creado Secretarías de Seguridad, sacando la policía del ámbito del Ministerio de Gobierno. Por último se hace notar que en algunas provincias, Economía y Hacienda funcionan como una única jurisdicción, replicando una vez más el esquema nacional, que junto a los procesos de ajuste ha tendido a incrementar la importancia de las funciones hacendarias.

Figura N° 1
Organigrama Tipo de las Administraciones Públicas Provinciales
Década del '90



El peso relativo de las jurisdicciones que muestra este organigrama, esta dado por la preeminencia del control de los recursos por parte de economía, y como veremos en términos presupuestarios, en el mayor gasto por finalidad y función que tienen cuatro sistemas de gran complejidad, implantados en una amplia extensión geográfica y que cumplen tareas consideradas fundamentales para el Sector Público: salud, bienestar social, educación y seguridad.

Cuadro N° 2
Ejecución Presupuestaria por Finalidad.
Consolidado 24 Jurisdicciones
En % - Año 1997

Finalidad y Función	Consolidado 24 Jurisdicciones	
	\$	%
Administración Gubernamental	8.152,824,9	
Servicios de seguridad	2.675,78,2	
Salud	3.693,511,3	
Promoción y asistencia social	1.536,54,7	
Seguridad social	617,81,9	
Educación y cultura	9.334,928,5	
Ciencia y técnica	27,10,1	
Trabajo	73,60,2	
Vivienda y urbanismo	1.352,74,1	
Agua potable y alcantarillado	414,41,3	
Otros servicios urbanos	292,60,9	
Servicios económicos	3.506,010,7	
Deuda pública	1.052,23,2	
TOTAL		100,032.729,9
Fuente: ProvInfo, 2001		

Desglosando estos valores consolidados, se observan diferencias sustanciales en la incidencia porcentual de ciertas funciones en virtud de causas estructurales o a la forma en que se contabilizan las partidas. Un ejemplo del primer caso son los guarismos referidos al sector salud en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ostensiblemente mayores que en el resto de las Provincias. Esta situación se origina en que la red de hospitales de la ciudad constituye un centro de referencia y derivación para el resto de los efectores del país. Un ejemplo del segundo caso está dado por la forma en que se registra el gasto salarial del personal administrativo de los subsistemas de educación, salud y seguridad. Algunas jurisdicciones contabilizan este gasto como parte de cada uno de los subsistemas y otras lo asignan al rubro “Administración Gubernamental”.

Realizando un breve comentario de cada sistema, vemos que el sistema educativo fue un punto neurálgico de las administraciones provinciales durante la década pasada, ya que concentra un alto nivel de recursos y ha sido atravesado por un importante grado de conflictividad. Este sistema concentra toda la oferta educativa pública y es el encargado del seguimiento de la oferta privada (exceptuando el nivel universitario). Tiene a su cargo los niveles pre-primario, primario, secundario, terciario no universitario y de educación especial.

En el sistema de salud la tarea que demanda mayores esfuerzos es la administración de la red de efectores, cuya organización tiene una estructura piramidal. En su cúspide jerárquica

se encuentra el hospital provincial de máxima complejidad, que generalmente se encuentra en la principal ciudad de la jurisdicción y que tiene, por sí sólo, un peso determinante en todo el sistema hospitalario.

Paralelo a esta estructura existen áreas de planificación del sistema y de desarrollo de programas de prevención. La complejidad de la red de efectores, las urgencias por las que pasan, las presiones de los diferentes actores sociales involucrados en el sistema, hacen que estas áreas tengan un desarrollo mucho menor que el aconsejable.

El sistema de seguridad también ocupa un lugar importante en la estructura organizativa provincial, generalmente dentro de la órbita del Ministerio de Gobierno. Durante algunos años que este sector pasó casi inadvertido pero, diferentes hechos relacionados con violaciones a los derechos humanos y con la incapacidad de las policías provinciales para frenar el incremento de los índices de delictuosidad, han determinado que se estén analizando políticas de profunda reforma y fortalecimiento institucional para las policías provinciales.

Con una relevancia similar a la del sistema de salud, se organiza el sistema de desarrollo social (promoción y asistencia social, trabajo, vivienda y urbanismo, etc.). Los diferentes organismos ocupados en estos temas, se dedican fundamentalmente a la implementación de programas financiados desde la órbita nacional. Pocas provincias tienen programas propios y las que los tienen carecen del alcance y penetración de los provenientes de la órbita nacional.

Una unidad fundamental de la organización provincial es el Ministerio de Hacienda, que contiene básicamente tres áreas; la que realiza el seguimiento y negocia transferencias desde el nivel federal, la que hace seguimiento del gasto (Hacienda propiamente dicha) y la que genera ingresos tributarios (Dirección de Rentas). El área de Hacienda, adicionalmente, funciona como disciplinador fiscal del conjunto de la administración.

Otro bloque de funciones tienen que ver con las tareas de promoción, fomento y regulación de la estructura productiva y la construcción y mantenimiento de la infraestructura pública. Dentro de este espacio se encontraban las empresas públicas provinciales. Sin embargo, y en virtud de los procesos de ajuste estructural y privatizaciones, se ha producido una reducción en el peso y jerarquía de estas oficinas. En particular debe destacarse la notoria baja de personal de las direcciones de Arquitectura que, dedicadas a la Obra Pública, solían ser las unidades orgánicas de mayor cantidad de empleados de toda la Administración Provincial.

Por último, las tareas más ligadas a la coyuntura político partidaria y la relación con el Parlamento Provincial son llevadas adelante por el Ministerio de Gobierno, el Vicegobernador y el Secretario General de la Gobernación. Este último funciona como mano derecha del Gobernador en el gabinete.

La organización federal ha ido evolucionando hacia una forma “cooperativa”. Esta modalidad que adquiere la forma federal se caracteriza por hacer compartir a los diferentes niveles (nacional, estadual y municipal) la responsabilidad en la realización de procesos

clave del Sector Público, bajo el paraguas institucional de instrumentos que facilitan la participación de todos los poderes afectados utilizando criterios de interconexión. Aunque hay diferencias de grado, todos los federalismos actuales consolidados tienden hacia una modalidad coordinada (Aja, 2000: 38/9 y Vergottini, 1986: 65).

Esta forma cooperativa tiene su correlato en el espacio administrativo, promoviendo una estrecha cercanía de trabajo entre unidades del gobierno central y de los gobiernos provinciales.

En el sector educación, por ejemplo, el gobierno central se reserva la conducción estratégica del sistema y apoyos puntuales en segmentos específicos (v.g. el plan social educativo, también ejecutado descentralizadamente), el segmento provincial la gestión del sistema educativo y el municipal, apoyo al mantenimiento de la infraestructura edilicia y a población escolar de menores recursos. Esto en un marco muy flexible en donde los roles tienen muchas variaciones de acuerdo a la particular relación entre cada provincia y sus municipios.

El órgano coordinador de este sistema es el Comité Federal de Cultura y Educación (COFEC), cuyo presidente es el Ministro de Educación Nacional y en el que son miembros todos los Ministros de Educación Provinciales. El COFEC elige un Secretario Permanente por consenso de todos sus miembros. Si bien esta institución tiene muchos años de trabajo, recién en la última década ha dejado de tener una existencia simbólica, para ser una caja de resonancia de los problemas clave del sector. Por ejemplo, la aprobación de los contenidos básicos comunes de la enseñanza polimodal pudo ser aprobada recién cuando el COFEC dio un dictamen favorable al proyecto nacional.

Órganos de coordinación similares se observan en el sector Salud, Seguridad, Obras y Servicios Públicos, Desarrollo de la Economía, Vialidad, Función Pública, etc.

4. El presupuesto Provincial _____

4.1. Los ingresos

Una primera división de los ingresos provinciales se establece entre aquellos originados en las transferencias desde el nivel nacional y los ingresos originados en la propia provincia.

Si bien se trata de dos sistemas que trabajan de manera autónoma, son necesariamente interdependientes, ya que el espacio productivo sobre el que obtienen los recursos se encuentra necesariamente superpuesto. Esto hace que los ingresos provinciales deban verse a la luz de la distribución de potestades tributarias Nación – Provincias y del régimen de coparticipación de impuestos.

A grandes rasgos los principales recursos de carácter tributario recaudados por los estados provinciales en Argentina se originan en los siguientes impuestos:

- ingresos brutos: imposición a las ventas brutas con una base similar a la del impuesto al valor agregado pero que, al gravar los valores brutos, se piramida

- inmobiliario: grava el valor fiscal de las propiedades (en algunos casos es cobrado por los municipios)
- sellos : grava el registro de los contratos y otros actos legales
- automotor: imposición al patentamiento de los vehículos (en algunos casos es cobrado por los municipios)

Según la visión casi unánime de los especialistas, la estructura impositiva provincial presenta varios problemas. En primer lugar, existe un bajo nivel de correspondencia fiscal, definida ésta como el grado de superposición entre la jurisdicción que cobra los impuestos y la que realiza las erogaciones. La falta de correspondencia fiscal tiende a producir el denominado fenómeno de “Ilusión fiscal”: la creencia de que parte del costo de los servicios públicos locales será financiado por no residentes en la comunidad. De esta forma, la autoridad encargada de las erogaciones no asume el costo político del financiamiento, teniendo incentivos adicionales para expandir el gasto más allá del “objetivo a lograr” (Porto, 1990: 67 y 74).

Una parte importante de esta falta de correspondencia fiscal se explica por las escasas potestades tributarias de las provincias, las que no son suficientes para financiar las tareas de las que son responsables.

En cuanto a los tributos en sí, en el cuadro siguiente se observa la recaudación obtenida para cada uno de los principales tributos en el consolidado de 24 provincias, destacándose dentro del mismo el importante peso del impuesto a los ingresos brutos.

Cuadro N° 3
Ingresos tributarios provinciales – por tipo de impuesto
Consolidado 24 Jurisdicciones
Año 1997

Impuestos	Consolidado 24 Jurisdicciones	
	Millones de \$	%
Ingresos Brutos	6.010.63955,16	
Sellos	1.812.28516,63	
Automotor	942.9328,65	
Inmobiliario	925.3298,49	
Otros	1.206.03511,07	
TOTAL	10.897.220	100,00

Fuente: ProvInfo, 2001

De esta lista de impuestos, los dos de mayor volumen son considerados perniciosos para la actividad económica. El principal (por volumen) impuesto provincial, ingresos brutos, es considerado un tributo negativo para la economía, ya que premia las actividades de menor elaboración o realizadas por firmas integradas. En efecto, al ser un impuesto que grava todas las transacciones por el total del monto involucrado, premia a aquellos bienes que han tenido, antes de llegar al consumidor final, una menor cantidad de operaciones de compra – venta intermedias.

Otro tributo perjudicial para la actividad económica es el impuesto a los sellos, que grava el registro de los contratos y otros actos legales, castigando aquellas actividades que requieren mayores actos jurídicos. En suma, este impuesto como el de Ingresos Brutos, viola el principio de neutralidad, esto es, aquél que sostiene que los tributos no deben afectar precios relativos. Por otro lado tiene un efecto contraproducente al poner una prima a las actividades que se realizan sujetas a derecho, premiando de esta manera a las actividades que operan por fuera de estos circuitos.

Por último, los ingresos producidos por los impuestos inmobiliario y automotor generan ingresos menores a los que podría esperarse dado la base imponible. De todas formas, y si bien pueden incrementarse notoriamente con una mejor administración y control, aún considerando una máxima recaudación potencial son a todas luces insuficientes para sostener el nivel de gasto de las administraciones provinciales.

Dentro de este registro consolidado, se observan guarismos muy diferentes, de acuerdo a la provincia que se trate. Igualmente, es muy diferente el peso de estos tributos dentro de la estructura general de ingresos. Así, en el año 1997, en el área central los ingresos por tributos provinciales representaban el 52% de los ingresos corrientes, mientras que en el área periférica este guarismo apenas superaba el 15% (ProvInfo, 2001).

4.2 El gasto por clasificación económica

Analizando ahora los rubros hacia los cuales se dirigen las erogaciones provinciales es de observar el importante nivel de asignación hacia el gasto corriente. En una alta proporción este gasto se asigna al pago de salarios públicos, tanto desde la propia partida de personal, como a través de una serie de torsiones contables que hace que otras partidas presupuestarias terminen teniendo como destino el financiamiento de la planta de empleados públicos. Por ejemplo, en la provincia de San Juan se detectó que por la partida llamada “Plan de Obras Públicas” – asignada a la cuenta “gasto de capital” - se pagaba el sueldo de personal que, si bien formalmente figuraba trabajando en la Dirección de Arquitectura, ocupaba puestos administrativos en diferentes lugares del Estado sanjuanino.

Otro ítem que compone el gasto corriente es el gasto en Bienes y Servicios no personales. Este rubro es muy heterogéneo y comprende desde el gasto de funcionamiento y pago de servicios (electricidad, teléfono, artículos de oficina, etc.) hasta los inherentes a las diferentes funciones específicas que cumplen las distintas áreas de la Administración Pública (insumos de oficina para toda la administración, alimentos para el área de desarrollo social, material didáctico para educación, por citar sólo algunos ejemplos). Dentro de estos es de destacar el importante nivel de gasto que exige la red hospitalaria – especialmente medicamentos -, que es la que ejecuta la mayor proporción de esta cuenta.

En el quehacer cotidiano de las diferentes Administraciones Públicas Provinciales se sufre una continua falta de elementos mínimos para su funcionamiento rutinario (papel, bolígrafos, tintas para impresora, carpetas, etc.), lo que está ligado a un bajo nivel de gasto en este rubro y la existencia de circuitos de compras contaminados con prácticas poco transparentes.

En cuanto al gasto en la deuda pública (en el gasto corriente se contabilizan los intereses) en el año 1997 su peso, si bien creciente, era bastante marginal.

Analizando el gasto de capital, hay que resaltar el bajo peso proporcional, tomando en cuenta que las provincias han quedado a cargo de la casi totalidad de la infraestructura pública.

Una importante cantidad de recursos se ejecutan bajo el rubro de “Transferencias”. Dentro de ellas se destacan las correspondientes al “Sector Público” que comprenden partidas dirigidas a los Municipios, la educación privada y cubrir el déficit del sistema de previsión social, en aquellas provincias que lo no han transferido al gobierno federal.

Cuadro N° 4
Ejecución Presupuestaria por clasificación económica y objeto del gasto
Consolidado 24 Jurisdicciones
Año 1997

Concepto	Consolidado 24 Jurisdicciones
I. INGRESOS CORRIENTES	30.771.776
. Tributarios	27.225.895
. No Tributarios	1.945.937
. Vta. Bienes y Servicios de la Adm. Púb.	332.276
. Rentas de la Propiedad	196.365
. Transferencias Corrientes	1.071.302
II. GASTOS CORRIENTES	27.561.778
. Gastos de Consumo	19.184.749
- Personal	15.646.808
- Bienes de Consumo	871.692
- Servicios	2.666.250
. Renta de la Propiedad	1.052.210
. Transferencias Corrientes	7.324.816
- Al Sector Privado	2.746.880
- Al Sector Público	4.565.623
- Al Sector Externo	12.313
III. RESULTADO ECONOMICO	3.209.998
IV. RECURSOS DE CAPITAL	1.800.489
V. GASTOS DE CAPITAL	5.124.832
VI. INGRESOS TOTALES	32.572.265
VII. GASTOS TOTALES	32.686.609
VIII. RESULTADO FINANCIERO	-114.345
IX. RESULTADO FINANCIERO SIN PRIVATIZACIONES	-1.378.900
Fuente: ProvInfo, 2001	

Dentro de este registro consolidado, se observan guarismos muy diferentes, de acuerdo a la provincia que se trate.

Por último cabe acotar que, a diferencia de lo que ocurre en otros países federales, no existen limitaciones formales al gasto, tanto en la asignación por función o por clasificación económica, como en el nivel total. Inclusive en el caso de transferencias con fines específicos, esto es, ligadas a programas cogestionados con la instancia federal, las auditorías que corresponde que haga el Gobierno Central no las cumple, o se realizan de manera muy laxa.

Paralelamente, y tomando distancia de lo ocurrido durante los '90 en México y Brasil, la Nación se ha corrido del lugar de “prestamista de última instancia” que tradicionalmente ocupaba; esto es, ante las crisis fiscales la Nación rescataba a la provincia con auxilios extraordinarios negociados en el ámbito político. Es claro que políticas de este tipo impulsan el incremento del gasto público.

Desde principios de los '90, este mecanismo dejó de ser medianamente automático como en el pasado. Inclusive la Nación (apremiada por sus propias penurias fiscales y por el corsé que significaba la convertibilidad) no ha actuado, permitiendo en algún sentido, que se desplegaran crisis fiscales que concluyeron en explosiones sociales y políticas.

4.3. El Stock de Deuda Provincial

La potestad de endeudamiento de las provincias es un tema que ocupa un lugar preponderante dentro de la teoría fiscal de los países federales. Así, en la teoría existen posiciones que van desde proponer una absoluta libertad de endeudamiento para los niveles subnacionales, a otras que postulan su prohibición tajante, pasando por otras que sostienen la necesidad de diferentes condiciones para que los Estados subnacionales puedan acceder al mercado de créditos (por ejemplo, permiso de endeudarse cuando existe una cierta relación ingreso, déficit y stock de endeudamiento, cuando se aplica a un gasto de capital, hasta comprometer un ciertos nivel de los ingresos, etc.

En nuestro país, durante los '90, para acceder a crédito bancario el nivel estadual precisó de un previo permiso de la jurisdicción nacional el que, salvo en situaciones límite (el caso de la Provincia de Córdoba en 1995), fue otorgado de manera casi automática.

Hacia 1997 las provincias tenían un stock de deuda pública que superaba los \$ 16 mil millones. Si bien es una cifra apreciable, en términos del total de recursos provinciales y en comparación con el guarismo que muestra la Nación, se trataría de una situación global bajo control.

Cuadro N° 5
Deuda Publica Nacional y Provincial – Año 1997
En miles de millones de Pesos y como % del total de Recursos

Concepto	Stock Total Deuda	Total Recursos	% Stock / Recursos
Total Provincias	16,131,1		52 %
Nación	101,155,4		183 %(1)

Fuente: ProvInfo, 2001; Nación: Secretaría de Hacienda, 1999.

Nota: (1) Si se consideran los recursos netos de transferencias a Provincias la relación stock/recursos asciende al 215%.

En cuanto a los ítems que componen la deuda pública, cabe destacar el peso de las entidades bancarias, la creciente utilización de la modalidad de emitir títulos públicos provinciales, el importante nivel de deuda flotante – que en la mayoría de los casos implica incumplimientos del Estado Provincial – y el bajo nivel –de endeudamiento con el Gobierno Provincial respecto a la media histórica.

Cuadro N° 6
Deuda Publica Provincial
Consolidado 24 Jurisdicciones
En \$ y % – Año 1997

Total	Stock de deuda	
	% \$	
Entidades Bancarias	4.513.900	28,1
Títulos Públicos	3.638.000	22,7
Deuda Flotante	2.888.300	18,0
Organismos Internacionales	2.266.700	14,1
Deuda Consolidada	1.929.100	12,0
Privatización Banco	434.800	2,7
Gobierno Nacional	389.100	2,4
Otros		
Total	16.059.900	100,0

Fuente: ProvInfo, 2001

5. Las Empresas Provinciales

5.1. La Banca Provincial⁴

A lo largo de los '90, diferentes estudios destacaron guarismos negativos de la Banca Oficial de Provincia (BOP) en comparación con el resto del sistema financiero:

- El costo de intermediación (gastos administrativos sobre depósitos totales) era en febrero de 1993 un 33% más alto en los bancos de la BOP que para los Bancos Privados de Capital Federal, a pesar de las ventajas que significa tener como cliente cautivo a los gobiernos provinciales.
- Los créditos irregulares de la BOP se concentran en un 42% en los principales clientes, cuando esta cifra baja al 3% en bancos privados de la Capital Federal (Datos correspondientes a febrero de 1993, tomado de Reyes, 1993).
- La cartera en gestión judicial de algunos de estos bancos alcanzaba proporciones escandalosas. Por ejemplo, en el caso del Banco de la Provincia de Santiago del Estero era el 57% de la cartera total y en el Banco de la Provincia de Formosa el 27% (Subsecretaría de Promoción Económica Regional, 1994a y b).

⁴ Sobre la base de Cao y Rubins (s/f).

En general, el pobre desempeño de estas instituciones se ligaba a tres tipos de prácticas:

- su rol de fomento sobre las PyMES, realizando préstamos a actores económicos que en la década del '90 tuvieron muchas dificultades para sobrevivir.
- su rol de agente financiero provincial, lo que hizo que muchas veces funcionaran tapando déficits provinciales.
- administración poco transparente, sobre todo en préstamos hacia personajes provinciales influyentes.

Las crisis de los bancos provinciales ya fue ostensible durante los '80, pero el boom de crecimiento de los recursos fiscales de la primera etapa de la convertibilidad alejó los peligros de una liquidación que parecía inminente (ver Página 12, 20/01/92 e Interdiarios 12/11/91).

La crisis conocida como “efecto tequila” sirvió de catalizador de la situación. El Poder Ejecutivo Nacional constituyó el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP), que servirá principalmente para sanear las carteras de la BOP y permitir su privatización. En el Cuadro N° 7 puede observarse el avance del proceso de privatización hacia 1997, en donde catorce bancos provinciales habían sido privatizados y cuatro más se encontraban en proceso de hacerlo.

Cuadro N° 7
Situación de los Bancos de la BOP
Año 1997

Provincias	Privatizado (1)	No Privatizado	Provincias	Privatizado (1)	No Privatizado
Buenos Aires			Mendoza	11/96	
Catamarca			Misiones	1/96	
Córdoba			Neuquén		
Corrientes			Río Negro	3/96	
Chaco			Salta	11/94	
Chubut			San Juan	11/96	
Entre Ríos			San Luis	11/94	
Formosa			Santa Cruz	11/95	
GACBA			Santa Fe	6/98	
Jujuy			Sgo. del Estero	1/98	
La Pampa			Tierra del Fuego		
La Rioja			Tucumán	4/93*	
Referencias:					
(1) Fecha de Privatización					
Privatizado					
Privatización en proceso					
No Privatizado					

* 7/96 Banco de Tucumán. En 1998 se privatizaría el Banco San Miguel de Tucumán



⁵ Gallo y Angaromo comentan la forma en que en operatorias del Banco de Catamarca se usaron testaferros. Así, una empleada doméstica de un conocido dirigente político provincial accedió a un préstamo por varios cientos de miles de pesos, que no pudo pagar y que, por supuesto, no tenía bienes con que respaldar lo adeudado (1996: 227).

Fuente: Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, 1998

Los bancos de la Banca Oficial de Provincia (BOP) tienen características muy diferentes. En primer lugar debe destacarse el Banco de la Provincia de Buenos Aires (BAPRO), el más antiguo del país, una de las instituciones financieras con mayor nivel de depósitos y número de sucursales. Sin llegar a las dimensiones del BAPRO, el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, también es una institución de una importante inserción en el mercado financiero nacional. Estas diferencias hacen que muchas de las características de la BOP no siempre se verifiquen en estas dos instituciones.

Exceptuando al Banco de la Provincia de La Pampa, el resto de las instituciones de la BOP tuvo, a lo largo de los 90, dificultades para mantenerse en funcionamiento, y la crisis del tequila terminó induciendo procesos privatizadores en casi todos ellos.

5.2. Otras empresas provinciales

Las provincias tienen las prerrogativas jurídicas necesarias para la creación de empresas provinciales. Al amparo de esta potestad, existen en los Estados provinciales diferentes tipos de empresas, muchas de ellas creadas durante la ola desarrollista de los ‘60s. Otras empresas quedaron bajo potestad provincial a partir de procesos descentralizadores realizados por el Gobierno Central (por ejemplo, la de la empresa “Obras Sanitarias de la Nación” transferida a las provincias durante los ‘70s).

En la segunda mitad de los ‘90, e inducida por políticas nacionales, se observa una tendencia hacia la privatización, concesión y/o cierre de empresas provinciales.

En el Cuadro N° 8 se muestra el estado de situación de los diferentes servicios cada una de las provincias hacia el año 1997

Cuadro N° 8
Situación de Empresas Provinciales Seleccionadas
Año 1997

Provincia	Electricidad (1)		Agua Potable (1)		Casinos (2)		Hoteles (2)		Transportes (2)	
	Privat	No Priv	Privat	No Priv	Privat	No Priv	Privat	No Priv	Privat	No Priv
Buenos Aires	6/97						S/D		S/D	
Catamarca	1/96									S/D
Córdoba										
Corrientes			4/97				S/D		S/D	
Chaco			8/91				4	1		S/D
Chubut							S/D		S/D	
Entre Ríos							S/D		S/D	S/D
Formosa	5/96								S/D	
Jujuy	2/95		12/95							S/D
La Pampa	12/96									S/D
La Rioja									S/D	S/D
Mendoza									S/D	S/D
Misiones	5/95						S/D		S/D	S/D
Neuquén	6/98		6/98						S/D	1
Río Negro					1	1				
Salta										
San Juan	8/96								S/D	
San Luis	7/96		7/98							S/D
Santa Cruz	1/96							4	2	S/D
Santa Fe	3/93						1			S/D
Sgo Estero										S/D
T. del Fuego							S/D		S/D	S/D
Tucumán			8/95						S/D	S/D
	1/95		9/97							S/D
							S/D			S/D
	8/95		7/95						S/D	

Referencias:

(1) Fechas de Privatización

(2) Cantidad de unidades privatizadas o en proceso de privatización

Privatizado o Concesionado No privatizado

Privatización o Concesión en proceso No posee

Servicios están a cargo de cooperativas Descentralizada a Municipios

S/D Sin datos

Fuente: Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, 1998

6. Las relaciones Provincias - Municipios _____

El artículo 5° de la Constitución Nacional establece que las provincias deben organizar su régimen municipal, sin indicar otra cosa que el respeto por el régimen republicano y representativo. En la reforma de la Constitución Nacional de 1994 se agregó el reconocimiento de la autonomía municipal la que, para entonces, ya había sido reconocida por la mayoría de las Constituciones Provinciales.

Los gobiernos municipales reproducen el modelo presidencial, organizando su poder ejecutivo de manera individual, en una institución generalmente electa de manera directa a la que se llama intendente. Su poder legislativo, por su parte, esta conformado por un sujeto colectivo denominado Concejo Deliberante, cuyo número de miembros varía según las

provincias y, en algunas de ellas, según la categoría municipal. Ambas autoridades son elegidas por períodos de cuatro años.

En forma general, puede afirmarse que los municipios argentinos han sido instituciones gubernamentales de muy limitada presencia: se dedicaron a la prestación de algunos pocos servicios que financiaban por medio del cobro de tasas o precios públicos. Como consecuencia, en la mayoría de los casos los municipios dependen financieramente de los gobiernos provinciales, en especial en las provincias periféricas. En algunas de las provincias que realizaron reformas constitucionales desde la recuperación democrática de 1983 se les otorgó la facultad de establecer impuestos (por lo general a las propiedades urbanas y a los automóviles). Sin embargo, la generalizada dependencia financiera local no ha desaparecido. La información del Cuadro N° 1, para 1997, muestra una situación que es común: los gobiernos locales gastan poco más del 9% del total del gasto público, lo que muestra claramente su limitación. Pero, además recaudan solamente el 5,6% del total de los recursos públicos y se endeudan en menos del 2 % del total. Esto quiere decir que ese nueve por ciento está integrado en parte muy importante por transferencias desde el gobierno provincial y, en alguna medida, desde el nivel central. Esas transferencias dependen de las normas provinciales que, en forma análoga al nivel federal, establecen algún sistema de coparticipación municipal en el cual integran parte de los recursos de coparticipación federal que reciben y algunos de los impuestos que recaudan. Son también, resultado de envíos directos desde programas federales de desarrollo social.

Dentro de la división de tareas que se dan entre los tres niveles gubernamentales argentinos, los municipios parecen haberse hecho cargo de la población de menores recursos (Pérez, 1991). Ese rasgo parece estar acentuándose en los últimos años, en los cuales casi el 60% del gasto municipal está destinado a desarrollo social y más de una tercera parte a funcionamiento en donde lo fundamental es el empleo (Honorable Senado de la Nación, 1997).

Si bien en los últimos 10 años los municipios se han modificado notablemente, han sumado muchas nuevas funciones en relación al desarrollo económico local junto a la atención de las condiciones de la población de menores recursos, en gran medida continúan siendo núcleos de relaciones políticas clientelares que se articulan con los niveles provinciales integrando una cadena de transferencias económicas y apoyos políticos a nivel nacional (Pérez, 1991a).

Bibliografía

Aja, Mario (2000) "Los problemas actuales de articulación del Estado autonómico" - Revista de Occidente N° 229 - Madrid

Cao, Horacio y Pérez, Pedro (1999) "Las organizaciones estatales intermedias en Argentina: El caso de un federalismo centralizado en transición" – Trabajo presentado en Seminario organizado por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung / CEPAL– Chile

Cao, Horacio y Rubins, Roxana (s/f) "Apuntes para analizar los cambios regionales: La situación de la Banca Oficial de Provincia" (mimeo) - Biblioteca INAP, código INAP-AR: C.1/301, Buenos Aires

Cassagne, Juan Carlos (1998) "Derecho Administrativo" Abeledo Perrot, Buenos Aires

Castorini de Tarquini, María Celia (1989) "Las Provincias en juicio" en "El Poder Judicial" Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos - Pérez Guilhou (Director) – Ediciones De Palma – Buenos Aires

Frigerio, Rogelio (n) (1997) "Federalismo Fiscal: Avances y propuestas en la Argentina" – Trabajo presentado en el Primer Encuentro de Ministros de Economía – Ministerio de Economía, 25 y 26 de Noviembre de 1997 - Buenos Aires

Gallo, Marcelo y Angaramo, Roberto (1996) "Catamarca. Después del silencio" Narvaja Editor – Córdoba, Argentina

Honorable Senado de la Nación (1997) "Informe sobre desarrollo humano" Honorable Senado de la Nación, Buenos Aires.

Pérez, Pedro (1991) "Municipio, necesidades sociales y política local" Editorial IIED-AL – GEL, Buenos Aires

Pérez, Pedro (1991a) "Descentralización y gobiernos locales en Argentina" en Dieter Nohlen (Editor), "Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América de Sur", Editorial Síntesis - Nueva Sociedad, Caracas

Pérez, Pedro (1994) "Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad" Centro Editor de América Latina, Buenos Aires

Porto, Alberto (1990) "Federalismo fiscal. El caso argentino" Editorial Tesis– Buenos Aires

ProvInfo (2001) "Base de Datos de la Unidad de Información Integrada" - Ministerio del Interior – Secretaría de Provincias - Buenos Aires

Reyes, Gustavo (1993) "Evolución de los Bancos Públicos Provinciales" Revista Novedades Económicas - IEERAL, Año 15 n° 155/56, Argentina

Secretaría de Hacienda (1999) "Boletín Fiscal Año 6 N° 24" - Secretaría de Hacienda - MEyOySP - Buenos Aires

Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1998) "Situación de las Provincias Argentinas" Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior, Buenos Aires

Subsecretaría de Programación Económica Regional (1994a) "Informe Económico y Social - Provincia de Formosa", Buenos Aires

Subsecretaría de Programación Económica Regional (1994b) "Informe Económico y Social - Provincia de Santiago del Estero", Buenos Aires

Vergottini, Giuseppe de (1986) "La Distribución Territorial del Poder Político" - En "Revista Vasca de Administración Pública" - Oñati - N° 16 - España

Diarios

Página 12, 20/01/92 "Un misil contra las provincias"

Interdiarios 12/11/91 "Bancos Provinciales: Hacia una estructura mixta"