

La especificidad de las relaciones entre el gobierno federal y las provincias de menor desarrollo relativo. Algunos escenarios típicos de los '90.

\* Horacio Cao(\*)

## 1. Introducción

Las relaciones entre la Nación y las Provincias han sido un elemento recurrentemente presente en la literatura científica y de divulgación.

Esta extendida presencia, sin embargo, se ha remitido en gran parte a un solo enfoque de análisis, el tiene que ver con el análisis de la dimensión fiscal de las relaciones Nación Provincias y, más, particularmente con la coparticipación federal.

Si bien no puede dudarse la importancia de este enfoque, que pone en juego anualmente varios miles de millones de pesos, ha hecho que se deje de lado otras dimensiones de análisis muy importantes, a la vez que se encubre algunas de las dimensiones más profundas de la determinación de la forma que adquieren las relaciones fiscales entre los diferentes órdenes de Estado de la República Argentina.

Pero el trabajo que sigue no tiene el objetivo de analizar las relaciones Nación – Provincias como un todo, sino de analizar la especificidad que adquieren estas relaciones en el caso de las provincias que suelen definirse como “periféricas”<sup>1</sup>.

Esta área comprende a las provincias de la franja norte del país y del centro – oeste (la delimitación Provincial de las diferentes áreas se detalla en Anexo), caracterizándose por haber sido durante buena parte del último siglo y medio, la fuente de las migraciones internas y por exhibir una extendida presencia de formas de producción no capitalistas. Estas dos características inducen que, en términos relativos, en esta área se encuentre el menor nivel de ingreso per – cápita y los índices de mayor deterioro social. En el Cuadro N° 1 se transcriben algunos indicadores básicos que muestran este deterioro relativo del área periférica frente al resto del territorio Nacional.

Cuadro N° 1  
Cuadro comparativo de regiones

Áreas	Superficie	Población (1999)	PBG% PNBI (2) (2001)(1991)	
Central	20%	63%	75%80	
Despoblada (1)	35%	7%	7%100	
Periférica	45%	30%	18%145	
TOTAL	100%	100%	100%	100

Nota: (1) No incluye Territorio Antártico Argentino / (2) Para Promedio País = 100  
Fuente: INDEC, 1998 y ProvInfo, 2002

(\*)Horacio Cao es Licenciado en Ciencia Política y Doctor en Administración (Facultad de Ciencias Económicas / Universidad Nacional de Buenos Aires), Investigador del CEPAS/AAG y miembro del staff de la Revista APORTES – Venezuela 634 8° “33” Capital Federal – Argentina – Telefax 4342-1989 – aag@wamani.apc.org - hcao@psf.gov.ar.

<sup>1</sup> Existe una importante cantidad de trabajos que analizan la heterogeneidad y desigualdad regional de la República Argentina desde diferentes enfoques y marcos teóricos. Trabajos que clasifican esta heterogeneidad pueden verse en Ferrer 1980 / Núñez Miñana, 1974 / Esteso – Capraro, 1989 / Cao - Rubins, 1994 / Rofman, 1982, etc. Los resultados de estos estudios, no difieren demasiado de los que se muestran en el Anexo.

## 2. Estructura federal y heterogeneidad territorial

De los diferentes modos de organizar la descentralización territorial del Estado, los países federales se distinguen por exhibir una alta diferenciación y autonomía del ámbito subnacional con respecto al gobierno central. Esta situación se acentúa en virtud de que esta forma de gobierno remite, en general, a regiones que tienen diferenciaciones políticas, históricas, sociales, culturales, económicas, etc.

Esto hace que, como lo han hecho notar muchos autores<sup>2</sup>, la tensión entre las fuerzas regionales y nacionales, entre la centralización en el Estado nacional y el despliegue del poder provincial, sean la clave de funcionamiento de cualquier sistema federal. Esto implica que, en los países con este tipo de organización, el Estado - además de desempeñar las funciones que desempeña normalmente - debe ocuparse de articular institucionalmente a los diferentes actores territoriales (Burzstyn, 1984: 167).

En la consecución de este objetivo, el Estado Nacional debe llevar adelante dos tipos de tareas, a las que en este trabajo llamaremos políticas federales:

- Aquellas relacionadas con la necesidad de imponer pautas comunes para todo el territorio, que llamaremos políticas federales comunes
- Aquellas relacionadas con su carácter de actuar como representante de la totalidad geográfica, que llamaremos políticas federales de integración

Como no es difícil de deducir, es factible que entre estas dos tareas se presente algún nivel de tensión. Adicionalmente, esta eventual tensión, no necesariamente debe tener las mismas características en la relación que el gobierno central lleva adelante con cada una de las provincias.

En este sentido, y tal como lo señalan diferentes autores (Taylor {1994:301}, Salama y Mathías {1986: 43}, Rofman {1974: 61}, Eleazar {1987: 170/182}, etc.), el tamaño y desarrollo relativo de las jurisdicciones tiene una importante influencia en el funcionamiento de las instituciones federales. Sin pretender agotar el tema, intentaremos realizar un análisis esquemático de las tendencias más comunes en los diferentes actores territoriales<sup>3</sup>.

Los actores económicos dominantes a escala nacional - que en países heterogéneos y desiguales pueden tener una localización geográfica parcial - tienden a favorecer el despliegue de regímenes centralistas que minimicen el peso de los gobiernos subnacionales. Esto se debe a que estos actores pueden hacer valer su preeminencia en los planes nacionales de desarrollo, infraestructura, transporte, etc.. Para ellos, una estructura de tipo federal es un estorbo a su libre despliegue por todo el territorio nacional, en tanto permiten que actores regionales coloquen temas en la agenda política al amparo de gobiernos subnacionales. Al utilizarse potestades ajenas a los atributos del gobierno central, alrededor de la múltiple articulación institucional que es propia de los gobiernos federales se disipa parte del poder político de estos actores hegemónicos.

Por el contrario, los actores regionales que se autoperciben débiles en el ámbito nacional se proponen establecer un régimen que brinde las mayores prerrogativas posibles a los niveles subnacionales -v.g., un régimen federal-, particularmente si se sienten muy amenazado por

---

<sup>2</sup> Por ejemplo Ward y Rodríguez (1999), Eleazar (1987), Klatt (1993), etc.

<sup>3</sup> Este análisis fue hecho sobre la base de Di Tella (1986: 408), Smith (1985: 40/43) y Stepan (1999: 11).

las decisiones que tomaría un gobierno centralista. Además de su pelea por una mayor autonomía, estos actores tenderán a impulsar en el gobierno central políticas federales de integración que tengan mayores niveles tensión con las políticas federales comunes. Esto se debe a que, tendencialmente, los actores hegemónicos están posicionados sobre los territorios más avanzados, y son los que imponen los grandes lineamientos de las políticas comunes a todo el país. Precisamente, por el hecho de que las áreas periféricas constituyen el caso opuesto, será mucho más factible verificar en ellas tensiones y contradicciones entre las políticas federales.

Este modelo polar, cuyo despliegue dependerá de las peculiaridades de su desarrollo histórico y de las características propias de cada formación social, admite una serie de posiciones intermedias que deben analizarse en cada caso concreto.

Veamos, en la próxima sección las características de que adquirió este esquema en la República Argentina a lo largo de la década del '90.

### 3. Las Políticas Federales

#### 3.1. Políticas Federales Comunes

Como vimos, un primer vector que surge del Gobierno Central tiene el objetivo de lograr que los gobiernos subnacionales asuman las orientaciones generales del gobierno federal.

En el caso bajo análisis, y más allá de las tensiones inherentes a todo sistema político, las acciones del Estado Nacional prevalentes durante los '90 estuvieron destinadas a desplegar el ajuste estructural en todo el territorio del país.

Cabe acotar que la promoción de estas políticas en las provincias fue -en general- indiferenciada; esto es, el gobierno central aplicó una receta única para todas las jurisdicciones, sin considerar las peculiaridades de cada provincia.

Como ocurriera con todas las políticas económicas desde mediados de los '70, los organismos multilaterales de crédito -en particular el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BIRF-BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)- tuvieron un importante papel en el diseño y elaboración de los programas de ajuste provincial.

Entre las medidas impulsadas por estas organizaciones<sup>4</sup>, ocupaban un espacio central aquellas dirigidas a reducir el tamaño y la cantidad de funciones que cumplían las APPs, ámbitos que deberían asumir un rol subsidiario. Esta reducción le permitiría especializarse en tareas indelegables (salud, educación, justicia, seguridad), las que -de este modo- incrementarían su cantidad y su calidad. La falta de disponibilidad de capital para dar el impulso original a la economía regional, podía sustituirse por los ingresos logrados con las privatizaciones y por la posibilidad de acceder a fuentes nacionales e internacionales de financiamiento. Por último, las políticas de desregulación y de reforma impositiva completarían el círculo de seducción de inversores externos y de potenciación de la sociedad civil provincial. Se esperaba que la combinación de estos factores permitiera el surgimiento de dinámicas economías de mercado en el ámbito regional (Banco Mundial, 1997: 26/32).

---

<sup>4</sup> Para el nivel de detalle con que se tratará el tema, no será necesario describir las diferencias que los organismos multilaterales tuvieron entre sí.

Desde el Gobierno Central, el Ministerio de Economía fue el principal impulsor de estas políticas hacia las provincias. Particularmente, en el periodo 1991-97, las unidades con mayor incumbencia en el tema fueron la Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias y la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (SAREP)<sup>5</sup> (ver Decreto 1778/93 y Decreto 1492/94).

Los objetivos formales de las acciones llevadas a cabo, pueden dividirse, básicamente, en dos:

Objetivos de corto plazo:

- 1) Evitar que los desequilibrios fiscales de las Provincias amenazaran el equilibrio macroeconómico,
- 2) Descongestionar la jurisdicción nacional, descentralizando hacia las Provincias funciones que consideraba serían realizadas más eficientemente en ese nivel

Objetivos de largo plazo:

- 3) Generar condiciones para un mejor despliegue de las oportunidades de negocios en todas las regiones del país.
- 4) Elevar la calidad de los servicios que brinda el Estado, también como forma de expandir las condiciones para el funcionamiento del mercado.

Más allá de lo declamado, hay un consenso general en cuanto a que se priorizaron las reformas que pasaban por el área fiscal. Específicamente, el objetivo crucial fue evitar que el déficit consolidado del nivel subnacional presionara sobre la convertibilidad.

La importancia asignada a esta meta derivaba de varios estudios que coincidían en señalar a los desequilibrios provinciales como causantes de buena parte de la inestabilidad macroeconómica que se iniciara a principios de los '70 y se prolongara durante los '80 (Banco Mundial, 1992: 1 / Secretaría de Hacienda, 1989: 197/201).

El despliegue de los programas de ajuste estructural en las provincias requirió de diferentes presiones, cuya intensidad dependía de la importancia del objetivo a alcanzar y de las particularidades de la coyuntura política. En diferentes momentos, dichas presiones tensaron al extremo las relaciones Nación/ Provincias.

Una modalidad bastante común fue la de asistir a las provincias en problemas financieros a cambio de que realizaran acciones de ajuste. Según varios gobernadores, esta modalidad de trabajo rozaba lo extorsivo (Ámbito Financiero, 2/10/1995). Aunque muchos actores de aquel momento reconocen en privado el uso de la modalidad comentada<sup>7</sup>, cuesta encontrar expresiones públicas que den testimonio de su empleo.

En una mesa redonda organizada por el INAP, el Senador Nacional Edgardo Gagliardi rompió esta regla y reconoció que la adhesión de la provincia de Río Negro a los pactos fiscales se debió a razones de caja de corto plazo, y que el gobierno provincial consideraba que con tales pactos resignaba sus derechos (INAP, 1998: 39). En ese sentido, las

---

<sup>5</sup> Si bien la SAREP era formalmente parte del Ministerio del Interior, durante la gestión del Ministro Cavallo (1991 – 1996) funcionó de hecho como una dependencia del Ministerio de Economía.

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo, los contenidos de los convenios de préstamos 3820 AR/BIRF, 3836 AR/BIRF, 3877 AR/BIRF y Contrato 619/OC – AR BID.

<sup>7</sup> Entrevistas con informantes clave.

jurisdicciones que sostuvieron un adecuado nivel de fortaleza fiscal fueron reacias a desplegar ciertos segmentos o, aun, la totalidad de algunos programas de ajuste estructural<sup>8</sup>.

En resumen:

1. Existió un programa general de ajuste estructural a ser aplicado en las provincias, que no hacía diferencias entre las distintas jurisdicciones.
2. Este programa se basó en las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito, los cuales -a su vez- financiaron buena parte de su aplicación.
3. El avance del programa tuvo la obvia influencia de la coyuntura política y del ciclo económico nacional y de cada provincia.

En cuanto a los resultados obtenidos durante lo '90, los resultados fiscales provinciales fueron disímiles en el tiempo. En una primera mirada, sobre todo en comparación con los guarismos observados a partir de la decadencia del Plan Austral y hasta la llegada de la convertibilidad, puede decirse que el objetivo fiscal se habría logrado <sup>9</sup>. En efecto, aun bajo la influencia de crisis virulentas- los desequilibrios no alcanzaron la magnitud de la etapa anterior, que había orillado un déficit del orden del 20% del total de los ingresos del consolidado de las 24 jurisdicciones.

Así, ni en ocasión de la crisis del tequila ni de las perturbaciones que terminaron con el régimen convertibilidad -al menos hasta el ejercicio 2001- se reprodujeron los desequilibrios observados durante las hiperinflaciones de 1989 y 1991.

Sin embargo, al analizar la situación fiscal de las provincias del área periférica se observa que ellas tuvieron una performance particular, aportando proporcionalmente una cuota superior al déficit consolidado.

Fue así que, entre 1991 y 1997, el déficit acumulado de las provincias periféricas representó un porcentaje de sus ingresos totales que duplicó a su similar de las provincias centrales (Cuadro N° 2)<sup>10</sup>. Por otra parte, si se analiza la evolución anual del déficit de cada provincia periférica durante el periodo considerado, se observa que en ciertos ejercicios superó el 20% de los ingresos. Así ocurrió en Catamarca (1993 y 1994), Entre Ríos (1995), Formosa (1993 y 1994), Jujuy (1994 y 1995), La Rioja (1991), Mendoza (1996). Misiones (1995) y San Juan (1994 y 1995).

Cuadro N° 2  
Ingresos y déficit acumulado años 1991 – 1997<sup>11</sup>  
Provincias Periféricas y Provincias Centrales  
En Miles de \$ corrientes y como % del total de Ingresos

	Periféricas	Centrales
Ingresos (a)	62.075.991,8995	210.054,75

<sup>8</sup> Similares conclusiones pueden desprenderse de un estudio realizado por la Fundación Capital (1998).

<sup>9</sup> Desde la perspectiva del gobierno central, también se tenía la aspiración de descongestionar su propia Administración, objetivo logrado a partir de las privatizaciones y de las transferencias de servicios a las Provincias.

<sup>10</sup> El seguimiento del gasto provincial es una tarea considerada crucial por el gobierno nacional. Así, en una entrevista con el Diario Buenos Aires Económico (BAE), el Subsecretario de Programación Regional Alejandro Caldarelli expresó que el principal objetivo de su gestión era seguir día a día la evolución fiscal de las provincias (Buenos Aires Económico, 19/08/1998). Con este grado de conocimiento, y en virtud de las múltiples posibilidades que, como vimos, tiene la jurisdicción nacional para operar sobre la situación fiscal provincial, es claro que este déficit de las Provincias periféricas tuvo algún nivel de permisividad por parte del Gobierno Central.

<sup>11</sup> La información empírica utilizada tomará como base el periodo 1991 – 1997, etapa arquetípica de la convertibilidad.

Déficit (a)	4.595.463,14	3.372.131,73
% del total de ingresos	7,4%	3,5%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos ProvInfo (2002)

Para comprender las razones de estos resultados, es necesario analizar las políticas federales de integración; es el tema del próximo punto

### 3.2. Políticas Federales de Integración

En su despliegue hacia las Provincias, el Estado Nacional no solamente buscó llegar con el ajuste estructural a las provincias, sino que también desplegó acciones inducidas por la necesidad de incorporar actores regionales a la coalición gobernante. Como vimos, esta tarea se vincula con una de las funciones básicas del nivel federal: la de personificar al conjunto social y geográfico del país.

Básicamente, esas acciones consistieron en transferir dinero, enviar partidas de bienes y servicios o brindar espacios en la estructura estatal nacional a cambio de apoyo político.

Según diferentes trabajos, las relaciones sustentadas en la efectivización de transferencias extraordinarias a cambio de apoyo político fueron especialmente intensas y tuvieron características específicas en las provincias periféricas, (Gibson y Calvo, 2001: 191 y ss.; Snyder y Samuels, 1999: 12/13, Gibson, 1997: 352 y ss., Cao y Rubins, 1996: 38 y Cao y Rubins, 1994: 97, Escolar y Pérez, 2001).

Respecto al periodo iniciado con la asunción de Menem a la Presidencia de la Nación, los componentes de la periferia fueron elementos cruciales dentro de la coalición gobernante. En este sentido, y favorecidas por su sobrerrepresentación, las provincias periféricas encontraron en el Poder Legislativo -especialmente en su Cámara de Senadores- el ámbito en el cual hacen valer su fuerza dentro de la coalición forjada en los '90. Los citados trabajos de Gibson (1997), Gibson y Calvo (2001) y Snyder y Samuels (1999), Escolar y Pérez (2001), de diferente forma y con distintos objetivos, abordan esta problemática.

Menos recorrido en textos de investigación, los escenarios administrativo y político-partidarios son otros campos de aplicación de los mecanismos descritos. Para analizarlos dividiremos las transferencias que se envían como contraparte del apoyo político en dos grandes grupos:

a) Las que se originan en fondos que si bien son recaudados por el nivel nacional, forman parte de fuentes tributarias compartidas (como la coparticipación federal de impuestos) o tienen una distribución automática (como el fondo de desequilibrios provinciales). La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias realiza un seguimiento diario de estas transferencias en la página web del Ministerio de Economía ([www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)). En el presente apartado nos referimos a este tipo de transferencias financieras<sup>12</sup>.

b) Las que se producen en el marco de la cogestión de programas entre el Estado Nacional y las Provincias (como es el caso de la mayoría de los programas sociales).

#### 3.2.1. Las transferencias extraordinarias: El plano de las relaciones fiscales

<sup>12</sup>Una descripción de todos los conceptos que componen este grupo de transferencias puede verse en Jefatura de Gabinete de Ministros, 1998: 91 y ss.

Las transferencias financieras son un componente fundamental de los ingresos provinciales. Sin embargo, aunque todas las provincias tienen iguales potestades tributarias, el peso de las transferencias es muy desigual en cada una de ellas.

Es así que existen importantes diferencias proporcionales entre las transferencias financieras que se derivan a las provincias del área central y las que tienen por destino a las provincias del área periférica<sup>13</sup> (Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3  
Ingresos Totales, Transferencias Financieras y % de las Transferencias sobre el Gasto Total de las Administraciones Públicas Provinciales  
En millones de \$ y %

	Ingresos Totales	Transferencias	% Transf. sobre Gasto
Provincias área central (a)	18.032.837	6.799.880	37,71
Provincias área periférica (b)	10.271.366	7.731.332	75,27
(a) / (b)	--/--	----/--	0,50

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del ProvInfo (2002)

Ahora bien, las transferencias financieras tienen su origen en impuestos que son captados principalmente en el área central, lo que implica la existencia de transferencias interregionales, tal como puede deducirse de los resultados del Cuadro N° 4. Según los datos expuestos, y se sigue la lógica de no considerar la distribución primaria de recursos Nación – Provincias, por cada peso que la Nación cobra en una dependencia de rentas (DGI–AFIP) ubicada en una provincia central, se transfiere a esa provincia \$ 0,6 en concepto de coparticipación y otros fondos. Mientras tanto, por cada peso que se recauda en una dependencia similar de una provincia periférica, la Nación transfiere \$ 2,0 a esa provincia.

Cuadro N° 4  
Ingresos y transferencias del Estado Federal (1)  
Año 1997

	% Cobro DGI (A)	% Transf. (B)	Relación (A)/(B)
Provincias área central	68,440	90,6	
Provincias área periférica	24,047	92,0	

Nota(1) No se consideró Capital Federal, ya que el hecho de que en este lugar estén muchas de las casas matrices distorsiona el cálculo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos AFIP – Dirección de Estudios – Departamento de Estadística (1998) y de ProvInfo (2002)

Entre las diferentes partidas que componen las transferencias financieras, la más importante es la Coparticipación Federal de Impuestos, actualmente regida por la Ley 23.548. Una mirada sobre los coeficientes de distribución secundaria -los usados para distribuir recursos entre las provincias- descubre que las provincias periféricas y

<sup>13</sup> En etapas inflacionarias este favoritismo podía disimularse a través de la dilación en la efectivización de las transferencias. Reiteradamente se denunció que el Estado Nacional retenía selectivamente las partidas provinciales – con su consecuente desvalorización - como método para castigar a jurisdicciones rebeldes o las aceleraba para premiar a provincias amigas (ver por ejemplo Paz, 1987: 32 y ss.).

despobladas tienen coeficientes de distribución más favorables – medidos en PBG, población, familias con NBI, etc. – que los que se observan en las provincias centrales (Cuadro N° 5). Esta particularidad de la distribución secundaria se fue profundizando con los sucesivos regímenes de coparticipación, siendo la ley vigente la que generó el escenario más favorable para las provincias periféricas y despobladas.

Quienes defienden esta desigual distribución alegan que con ella, las provincias de menor desarrollo relativo pueden disponer de un plus de gasto destinado a homogeneizar el nivel de desarrollo en todo el territorio nacional. Más allá de esta justificación, el análisis de las condiciones que rodearon la aprobación de la Ley 23.548, devela que –en realidad– el plus de transferencias fue producto de la capacidad de las provincias periféricas y despobladas para imponer su mayoría legislativa (Cetrángolo y Jiménez, 1995: 13 y ss.).

Cuadro N° 5

Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos  
Coeficientes de distribución secundaria y % de población

Concepto	Coeficiente de Distribución secundaria	% de Población
Provincias área central (a)	38,463,8	
Provincias área periférica (b)	52,730,4	
(a) / (b)	0,732,10	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ProvInfo (2002) y Ley 23.548

Desde su vigencia (1988), la Ley 23.548 fue objeto de múltiples correcciones originadas tanto en las necesidades del gobierno central como en las presiones provinciales; esta maleabilidad de la norma hizo que las jurisdicciones operasen constantemente en pos de su reformulación<sup>14</sup>.

Otra transferencia financiera importante es el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN), que constituye una herramienta a la que comúnmente apela el Gobierno Central para financiar el apoyo de las provincias. El artículo 5° de la Ley 23.548 establece que los ATN tienen por objeto atender situaciones de emergencia y de desequilibrio financiero de los gobiernos provinciales, y agrega que su distribución es una prerrogativa discrecional del Poder Ejecutivo Nacional. Sin embargo, reiteradamente se ha reconocido que su asignación se origina en acuerdos políticos y en su distribución se observa que las jurisdicciones del área periférica han tenido un trato aún más preferencial que el que reciben en la asignación del resto de las transferencias financieras (Cuadro N° 6).

Cuadro N° 6

Transferencias de ATN – Población - Per cápita  
En millones de habitantes y millones de \$ corrientes  
Sumatoria de años 1991 a 1997

Provincias del área centrales y del área periférica (1)

Población\$ ATN\$ per cápita

Provincias área central (a)	22,8198,58,7		
-----------------------------	--------------	--	--

<sup>14</sup>Como ya ha sido tratado en una importante cantidad de estudios, nos ocupamos escuetamente de este tema como así también de los que refieren a la coparticipación federal. Algunos análisis clásicos sobre Coparticipación Federal y relaciones fiscales Nación-Provincias pueden verse en Frías (1993), Tommasi y Saiegh (1999), Porto (1999), Borgonovo y Cabanillas (1995), etc.

Provincias área periférica (b)	10,8	1.879,2	173,5
(a) / (b)	--/--	--/--	0,05
Provincias área periférica (neto de La Rioja)	10,6	773,9	73,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de ProvInfo (2002)

Nota: (1) Debido a que La Rioja recibe cantidades fuera de escala por este concepto (más del 50% del total distribuido), se realiza la comparación sin considerar los fondos girados a esta Provincia.

### 3.2.2. Las transferencias extraordinarias: El plano de la cogestión de programas

Por sí mismo o en cogestión con los Estados provinciales, el Gobierno Federal realiza múltiples actividades en las provincias. El despliegue de dichas tareas requiere de decisiones administrativas que cuenten con el aval formal de funcionarios de nivel jerárquico intermedio, quienes -con sus resoluciones- pueden favorecer a ciertas jurisdicciones en detrimento de otras.

Por ejemplo, los funcionarios que se desempeñan como Directores tienen, en algunos casos, facultades que les permiten incidir en la priorización del inicio y/o pago de una obra pública, en la incorporación de empresas provinciales a las licitaciones, en la tramitación del reconocimiento de finales de obra o de gastos extraordinarios realizados, etc. Por su parte, los Coordinadores de Programas (dependientes de Subsecretarios) pueden variar, con alguna discrecionalidad, la ejecución de los programas a su cargo.

Cabe señalar que, desde el punto de vista del diseño de un programa, la capacidad de reasignar recursos es un elemento importante a los fines de optimizar su ejecución. En efecto, de la experiencia en la gestión de programas públicos se verifica que un formato excesivamente rígido conspira contra su eficacia, ya que casi nunca es posible prever todas las situaciones con que la gerencia deberá enfrentarse.

Pero esta misma situación es la que abre la puerta a la existencia de los mecanismos aquí detallados. Cabe resaltar que aun la posibilidad de realizar cambios marginales en la ejecución de los programas son suficientes para que a su amparo se produzcan reasignaciones originadas en favoritismo político, en virtud del bajo tamaño relativo de las provincias periféricas. Así, como varias jurisdicciones tienen menos del 1% de la población, recibiendo, a priori, una proporción como esta de bienes programas, una capacidad de reasignación del 1% permite duplicar la cantidad asignada a cualquiera de ellas.

En este sentido, durante los '90 se produjeron reiteradas denuncias que señalaron que las provincias amigas del Gobierno Nacional accedían a mayores cupos de Planes sociales (contratos de empleo Trabajar, bolsones de alimentos PRANI o ASOMA, etc.)<sup>15</sup>. En muchos casos, que las propias autoridades han reconocido la opacidad y la asignación clientelar de los planes sociales<sup>16</sup>.

Los programas cogestionados valen por sí -por ejemplo, obtener una partida extra de planes trabajar es un objetivo atractivo para cualquier funcionario provincial - o porque

<sup>15</sup> Ver por ejemplo El Cronista Comercial 09/11/95 y Clarín 15/12/95. Un ejemplo famoso de esta situación fue el desvío hacia La Rioja de mercadería originalmente destinada a aliviar la situación de las víctimas del Huracán Mitch (Honduras). El Juez Bagnasco consideró que este desvío no era delito (La Nación, 18/02/99).

<sup>16</sup> Por ejemplo, el encargado del área de asistencia social, Eduardo Amadeo reconoció en un encuentro con empresarios que el gobierno "dilapidó dinero a diestra y siniestra" (El Cronista 9/11/95). Notas periodísticas referidas al tema pueden verse en Clarín, 15/12/1995 y El Cronista 12/07/97. Ver también las denuncias de CTERA (1995 y 1996) los trabajos de López (1996, 1997 y 1998), Tedeschi y Desperbasques (1999), Lozano y Jáuregui (1990), etc.

encubren transferencias extraordinarias. Por ejemplo, en los '80 fueron famosas las partidas que recibieron algunas provincias del norte para combatir el Mal de Chagas. Si Erman González -a la sazón Ministro de Economía de la Provincia de La Rioja- hubiera utilizado todos los fondos que se le giraron dentro del programa de lucha contra el Mal de Chagas para combatir a la vinchuca, no quedaría una sola en América Latina, expresaba desde el anonimato un funcionario provincial (Clarín. 19/10/1990).

En el plano de las transferencias de cogestión, la preferencia hacia las provincias del área periférica supera a la observada en el caso de las Transferencias Financieras. Por ejemplo, si se considera la población objetivo de cada área, los programas de empleo desplegados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social fueron ocho veces más favorable para las provincias periféricas que para las centrales (Cuadro N° 7).

Cuadro N° 7  
Gastos Programas de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social,  
población y desocupación abierta  
Año 1997

	Población	Desocupados (1)	\$ Programas \$ x Población	\$ x Desocupado	
Provincias área central (a)	22.752.441	1.718.622	69.958.000	3,1	40,7
Provincias área periférica (b)	10.833.774	484.544	161.548.000	14,9	333,4
(a) / (b)	-//-	-//-	-//-	0,21	0,12

Notas: (1) Estimación realizada sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares correspondiente a mayo de 1997 por aglomerado. En caso de provincias con más de un aglomerado se consideró promedio simple de tasa de actividad y de desocupación abierta.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de ProvInfo (2002) y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1999: 187

Situaciones similares se constataron en muchos otros programas (Ver caso PRANI en López, 1998: 3 y 4). Por ejemplo, si al gasto total del Ministerio de Desarrollo Social se le descuenta el efectuado en la Ciudad de Buenos Aires (distorsionado porque la administración federal se encuentra allí), lo que resta exhibe un claro sesgo favorable a las provincias periféricas, tanto en el gasto per cápita como en razón de la población con NBI (Cuadro N° 8).

Cuadro N° 8  
Población, Población NBI y Gasto del Ministerio de Desarrollo Social  
En millones  
Año 1998 (1)

	Pob.	Gasto M\$ per				
	Pob.\$ x NBI	NBI Des. Social	cápita			
Provincias área central (a)	19,73,7182,89,2748,97					
Provincias área periférica (b)	10,83,2283,926,2087,77					
(a) / (b)	-//-	-//-	-//-	0,350,56		

Nota: (1) Neto de Ciudad de Buenos Aires.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Presupuestos Nacional 1999

Del mismo modo, en la totalidad de los Programas Sociales cuyo seguimiento realizaba el Gabinete Social, se observaban preferencias en favor de las provincias periféricas que, en términos per cápita, recibían el triple de bienes programa que las centrales; mientras que en términos de NBI esta relación es casi de dos a uno (Cuadro N° 9).

Cuadro N° 9  
 Población, Población NBI y Ejecución de Programas Sociales  
 En millones  
 Año 1998

	Pob.Ejec. De\$ per				
	Pob.\$ x NBI				
	NBI Prog. Soc. cápita				
Provincias área central (a)	19,73,7376,716,695,0				
Provincias área periférica (b)	10,83,2546,850,5169,1				
(a) / (b)	--//----//----//--0,330,56				

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Grupo Provincias, 1999

Este favoritismo hacia las provincias del área periférica sólo puede explicarse por su condición de aliadas del gobierno central.

En resumen, las políticas federales que el Estado nacional llevaba adelante en las jurisdicciones de menor desarrollo relativo durante los '90 tuvieron dos propósitos:

- ✓ Impulsar los procesos de ajuste estructural, tarea que tuvo como principal hacedor al Ministerio de Economía.
- ✓ Obtener apoyo de políticos provinciales y desactivar conflictos, responsabilidad que asumió el Ministerio del Interior; en especial, a partir de 1995.

De este modo, mientras por un lado se apelaba a presiones políticas y a amenazas de estrangulamiento financiero para impulsar el ajuste estructural en las provincias; por otro, se utilizaba a éstas últimas como herramientas de gobernabilidad, en el sentido de mantener vigente la tradicional estructura de alianzas regionales sostenidas en partidas del presupuesto nacional.

En cuanto al despliegue de estas políticas en las diferentes jurisdicciones, debe considerarse que el peso relativo y los procesos que ocurrían en el área central la convertían en el ámbito donde se jugaban los aspectos cruciales del ajuste estructural. En cambio, la menor importancia relativa de las áreas periféricas permitía atender las vicisitudes políticas de cada momento, aunque ello significase posponer el ajuste.

Sin embargo, lo original de esta situación no pasaba por la inducción en las provincias de las políticas sustentadas por el gobierno central ni por la construcción de alianzas regionales basadas en las transferencias extraordinarias; sino por la orientación contradictoria de ambas tendencias. En efecto, al brindar apoyo político al ajuste nacional, las jurisdicciones obtenían recursos que les permitían eludir la aplicación de un ajuste similar en el interior de sus instituciones. Todos estos mecanismos potenciaron el poder de las provincias periféricas a lo largo del periodo.

#### 4. La preeminencia de las tendencias dirigidas hacia la suma de aliados regionales

De las políticas federales, las que denominamos como Políticas Federales de Integración fueron, en el caso de las provincias del área periférica, claramente preeminentes. Esto se debió a:

- a) Escala de las asistencias. Dado el tamaño relativo de la provincia periféricas y el nivel de sus carencias estructurales, las transferencias provenientes del gobierno central - sean financieras o de bienes y servicios- tienden a influir relevantemente en el sistema político y en la Administración Pública de estas jurisdicciones. Por el contrario, tales sumas

son proporcionalmente menores para el gobierno federal, pudiendo disponer de ellas a través de reasignación de partidas para las que, en muchos casos, alcanzan medios administrativos.

b) El creciente poder de los Estados provinciales. A partir de los diferentes procesos, entre los que se destacan los relativos a la descentralización de funciones, las provincias devinieron en ámbitos de creciente relevancia en el escenario social y político del país. Tal relevancia se hace patente a partir de la trascendencia que el ámbito provincial adquirió en el Congreso Nacional, en los partidos políticos, en las internas partidarias, etc. En tal sentido, no es casual que los gobernadores provinciales tengan una importante presencia en los medios nacionales de comunicación masiva, que el gobierno nacional los convoque como interlocutores privilegiados cuando debe adoptar decisiones cruciales, que sean los referentes naturales en comicios nacionales, que ocupen puestos de conducción en sus respectivos partidos, etc. Ante esta situación era muy atractivo para la Nación lograr el alineamiento de aliados tan poderosos a través de transferencias que, en términos proporcionales del presupuesto nacional son casi insignificantes<sup>17</sup>.

c) La baja importancia de las provincias periféricas dentro del proceso de ajuste estructural. En términos del proceso de reforma del Estado, las transferencias extraordinarias que la Nación le hacía a las provincias periféricas sólo le generaban desajustes marginales en su programa financiero y en la situación fiscal del sector público consolidado (Nación, Provincias y Municipios). Al respecto, a pesar de que el déficit de las provincias periféricas duplicó al de las provincias centrales, el resultado del consolidado de provincial no mostró los desequilibrios de otras etapas. Esto puede hacerse extensivo al proceso global de reforma. El menor peso relativo de los aparatos burocráticos de las provincias periféricas hizo que su retraso en la aplicación del ajuste estructural -alentado por las transferencias extraordinarias que recibían- resultara marginal dentro del proceso general de transformación del Estado.

En suma, considerando la situación desde el punto de vista de actores que quieren mantener o incrementar su poder político – tanto en la Nación como en las provincias periféricas - no tiene sentido actuar de otra manera.

En el caso del gobierno nacional, la una crónica falta de gobernabilidad, hace que sus gobiernos, a priori, se encuentren casi siempre dispuestos a sumar aliados.

En el caso de las provincias, es mucho más fácil conseguir fondos en la Nación que pedirles esfuerzos – muchas veces de antemano inútiles - a actores sociales que están en una situación crítica. Este camino es todavía mucho más difícil de recorrer por el efecto demostración, ya que continuamente las provincias muestran los éxitos de sus relaciones políticas con el Gobierno Nacional y ninguna de ellas quiere mostrarse como incapaz de obtener resultados por esta vía.

En su conjunto, estas pautas explican por qué -dentro de un proceso contradictorio y con muchas aristas particulares en cada jurisdicción- la articulación Nación-Provincias del área periférica tendió a situarse preeminentemente en torno a las políticas federales dirigidas hacia la suma de aliados regionales.

---

<sup>17</sup> En el tema que nos ocupa, no deja de ser sugestiva la frase usada por el en su momento Vicepresidente de la Nación Carlos Álvarez para referirse al Senado de la Nación, al que acusó de funcionar bajo la lógica de “governabilidad tarifada” (Página 12, 24/09/2000).

## BIBLIOGRAFIA

Banco Mundial "Towards a New Federalism" - Report N° 10.612 - AR. Banco Mundial, Junio, 1992

Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1994) "Las provincias periféricas argentinas", Realidad Económica N° 124, IADE, Buenos Aires

Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1996) "Economías Regionales y Crisis Económica" Realidad Económica N° 141, IADE, Buenos Aires

Escolar, Marcelo y Pérez, Pedro (2001) "¿La cabeza de Goliat?" Trabajo presentado en Congreso LASA – Septiembre de 2001 – Washington - EEUU

Esteso, Roberto y Capraro, Héctor, "Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el estado federal y las provincias", Cuadernos IIPAS N° 1, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1989

Evers, Tilman "El Estado en la periferia capitalista", Siglo XXI Editores, Buenos Aires 1989

Ferrer, Aldo "La Economía Argentina, las Etapas de su Desarrollo y Problemas Actuales" Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 1980.

INDEC "Anuario Estadístico de la República Argentina" MEyOySP - Secretaría de Programación Económica - INDEC - Buenos Aires, 2000

Klatt, Hartmut "Bases Conceptuales del Federalismo y la Descentralización - Revista Contribuciones" - Konrad Adenauer Stiftung - Asociación Civil Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano - Abril de 1993

Mathias, Gilberto y Salama, Pierre "El Estado sobredesarrollado. De las metrópolis al tercer mundo". Ediciones Era, México 1986.

MEyOySP Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos "Cambios estructurales en la relación Nación – Provincias" - MEyOySP – Buenos Aires, 1994

Nuñez Miñana, Horacio Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares - Documento Interno N° 10 - Facultad de Ciencias Económicas - UNLP - La Plata, Diciembre de 1972

ProvInfo (2002) "Base de Datos de la Unidad de Información Integrada" Unidad de Información Integrada (ProvInfo) - Secretaría de Provincias - Ministerio del Interior – Buenos Aires

Rofman, Alejandro "Desigualdades regionales y políticas de desarrollo regional en América Latina" Cuadernos del CEUR N°7, Buenos Aires, 1982

Rofman, Alejandro “Transformaciones Demográficas, Sociales y Económicas en el Nivel Urbano - Regional en la Argentina Contemporánea” En Realidad Económica N° 126 - IADE - Buenos Aires Ago/Set 1994

Rofman, Alejandro “Las economías regionales. Un proceso de decadencia estructural” en “Más allá de la convertibilidad”, Pablo Bustos (Compilador) – Fundación Friedrich Ebert – Buenos Aires, 1995

Rofman, Alejandro (2000) “Desarrollo regional y exclusión social” Amorrortu Editores – Buenos Aires

SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial “Datos para el análisis del Sector Público de las distintas jurisdicciones de la República Argentina” Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior - Buenos Aires, Julio de 1995

Subsecretaría de Desarrollo Regional “Informe Económico Regional” - Subsecretaría de Desarrollo Regional – MEyOySP – Buenos Aires, Julio de 1999

Taylor, Peter J. Geografía Política. Economía - Mundo, Estado Nación y Localidad. Trama Editorial. Madrid, 1994.