

**INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET**

MÁSTER UNIVERSITARIO EN ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

TRABAJO FINAL DE MÁSTER

El proyecto neoliberal para los Estados provinciales
Argentina 1976 - 1995

Alumno: Horacio Cao
Tutor-director: Arturo Laguado
Fecha: junio 2014

El proyecto neoliberal para los Estados provinciales **Argentina 1976-95**

"A los gobiernos... les corresponde un papel central en el desarrollo nacional (...) el mecanismo de precios libres no tiende a generar un conjunto internamente consistente de opciones orientadas hacia los objetivos del desarrollo"

"Guía para modernizar la Administración para el Desarrollo" Organización de Estados Americanos, 1965.

"La experiencia de la última generación nos indica que... el Estado fuerte se transforma en un obstáculo"

Francis Fukuyama, disertación en el INAP, Argentina, 28 de Noviembre de 1991.

ÍNDICE

Contenido

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1: Las bases conceptuales	11
1.1. De las ideas de libertad a la ola neoliberal.....	11
1.2. El Estado Mínimo.....	16
1.3. El remanente racionalizador y la primera aproximación al New Public Management....	19
1.4. La cuestión federal	23
CAPITULO 2: Ajuste y política en la Argentina	30
2.1. La dictadura.....	35
2.2. Las dificultades de la transición radical.....	37
2.3. Tentativas hasta la exitosa convertibilidad	38
2.4. Hacia el fallido intento de una segunda ola	46
CAPÍTULO 3: El Estado en cuestión	50
3.1. Administración Pública y dictadura.....	52
3.2. El aparato estatal en tiempos de Alfonsín	55
3.3. El desguace del Estado (1989 - 1995).....	58
3.3.1. Las privatizaciones.....	60
3.3.2. Las políticas de desregulación.....	61
3.3.3. La descentralización	63
CAPITULO 4: Las ideas de reforma en las provincias. Primera parte 1976 - 1989.....	67
4.1. El ajuste estructural frente a otras ideas sobre la cuestión provincial	67
4.2. Las provincias ingresan a la era del ajuste estructural (1976-1983).....	71
4.3. Estados provinciales y retorno democrático (1983-1989).....	75
CAPITULO 5: El Estado mínimo en las provincias. Segunda parte 1989 - 1995.	81
5.1. El papel clave del banco Mundial.....	82
5.2. Comentarios acerca del texto clave: "Towards a new federalism"	87
5.3. Las ideas del Banco Mundial y los instrumentos	89
5.3.1. El Pacto Fiscal	91
5.3.2. El Pacto Federal.....	93
5.3.3. El Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP)	95

5.4 Los programas de reforma del aparato estatal.....	96
5.4.1. Los Programas "Provincias 1 y 2"	97
5.4.2. El Programa de Transformación del Sector Público Provincial.	100
5.4.3. El Bono para la Creación de Empleo Privado (BOCEP)	107
5.5 Epílogo: gestión y después	109
CONCLUSIONES	111
Bibliografía	118
ANEXO I - Documental	132
Decreto 202/1991. Aprobación convenio de préstamo del PSFyDEPA	132
Ley Nº 24.130 - El Pacto Fiscal (Agosto de 1992)	139
Decreto 676/93. Bono para la creación de empleo privado - BOCEP	144
Decreto 678/93. Fondo para la Transformación de los Sectores Públicos Provinciales.	153
Decreto 1807/93 - El Pacto Federal	158
Decreto 286/95. El Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial	165
ANEXO II - Metodología	169
ANEXO III - Las Provincias y las Administraciones Provinciales hacia mediados de los '90	176
ANEXO IV - La coparticipación Federal de Impuestos	194

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es realizar una historia de las ideas que guiaron los procesos de reforma de los Estados provinciales de la República Argentina en el periodo 1976 - 1995.

Como se describirá a lo largo del texto, desde mediados de los '70 y hasta fines de siglo se verifica en América Latina una continuada vigencia de políticas de corte neoliberal. Esta vigencia, con sus matices y tonos peculiares, se mantuvo a lo largo de todo el periodo, más allá del cambio de régimen que supuso el retorno a las instituciones de la constitución en 1983 y a la mudanza de signo partidario luego de las elecciones de 1989.

La era neoliberal -y el periodo bajo estudio en este trabajo- se inicia con la dictadura militar que usurpó la presidencia de la República en el año 1976 cuando, a través de la fuerza de las armas, se comenzaron a implementar políticas de ajuste estructural.

Por su parte, tomamos como fecha de corte para nuestro análisis el momento de finalización del primer periodo presidencial del Dr. Carlos Menem (año 1995). Si bien su re elección en ese año implicó la continuidad de las políticas neoliberales, el proceso más dinámico de la reforma estatal había ocurrido y el despliegue de políticas de este tipo, una vez superado el efecto tequila¹, comenzaba a mostrar signos de agotamiento.

En lo que hace a la periodización de los veinte años a examinar, marcaremos tres momentos políticos diferenciados;

- La dictadura militar 1976 - 1983, en donde comienza a dejarse de lado al desarrollismo como ideología estatal y a tomarse en su reemplazo las ideas neoliberales.
- El gobierno del Dr. Raúl Alfonsín (1983-1989), que encarnó el retorno democrático y el intento, fallido, por eludir el ajuste estructural o, al menos, de mediatizar su impacto socioeconómico.
- El gobierno del Dr. Carlos Menem, cuyo primer mandato (años 1989 - 1995) marca el momento de lo que él mismo llamó "cirugía mayor sin anestesia". En ella se desarrolló un proceso de reforma que, como veremos, fuera catalogado como el más profundo y completo de todo el subcontinente.

Las ideas neoliberales tuvieron su némesis en los principios desarrollistas y sus consideraciones acerca del carácter estratégico del activismo gubernamental; si algo se distinguió nítidamente de su discurso fue el énfasis puesto en sostener el carácter intrínsecamente perverso de la intervención estatal y en la necesidad de restringir las funciones de la administración pública.

¹ Así se denominó a la crisis ocurrida en la estela del salvataje que los organismos multilaterales de crédito realizaron del sistema financiero mejicano en 1994-5.

Claro está, se trataba de procesos políticos y de construcciones sociales; se verá cómo esta idea de reducir el Estado no fue homogénea, ni se desplegó con igual sentido en todos los momentos, sectores y casos. Por ejemplo, a partir de 1976, en nuestro país se produce un incremento del gasto financiero, al que no fue ajeno el creciente poder e influencia del sector bancario y de los organismos multilaterales de crédito.

En una dimensión cardinal para nuestro análisis -obviamente, de otro orden que la citada en el párrafo anterior- también se observa una notoria diferencia en el proceso de reforma del Estado que se desplegó en el gobierno federal, por un lado, y en el nivel provincial, por otro².

En este caso, también debe adelantarse que se trata de una presentación estilizada, un esfuerzo por hacer síntesis sobre escenarios diferentes -el de cada una de las provincias- que, por la forma federal de gobierno, presenta importantes rangos de autonomía. En este sentido, cabe resaltar que las agudas asimetrías regionales -de dimensiones y desarrollo relativo- fueron consideradas de manera muy marginal en los diferentes análisis dirigidos a promover la reforma de los estados provinciales³.

La *reconstrucción estilizada*, de la que hablábamos en el párrafo precedente, se realizó a partir de tres metodologías:

1. Un examen bastante exhaustivo de la literatura especializada.
2. La reconstrucción de la etapa bajo análisis, con la ayuda de textos de referencia y a partir de que el autor fue parte del mundo provincial desde principios de los '90.
3. El análisis de documentación dirigida a establecer las pautas del ajuste estructural en el perímetro subnacional de la República Argentina.

En el anexo II de este trabajo desarrollamos con algún grado de detalle este y otros elementos de la estrategia metodológica.

Al momento de iniciarse el periodo bajo estudio, el Estado Argentino tenía un importante nivel de centralización de decisiones y acciones en la administración pública nacional. Esta situación se fue revirtiendo y hacia mediados de los '90 las provincias gestionaban algo así como la mitad del gasto público y dos terceras partes de los empleados estatales del conjunto Nación + Provincias + Municipios.

Se entiende así que el papel de las provincias en el ajuste estructural haya ido ganando centralidad y que los instrumentos de reforma provincial tuvieran un creciente refinamiento e

² El conjunto estatal argentino comprende también a los municipios, que tuvieron un papel menor en el relato que desarrollamos y que no será tomado en cuenta. A los fines de este trabajo consideraremos sinónimas las expresiones referidas al nivel federal / central / nacional y al nivel estadual / provincial. Cuando hablemos de nivel subnacional, nos referiremos al agregado provincias + municipios.

³ Este tema es tratado largamente en Cao, 2007.

importancia. En todos los casos, se destaca el persistente liderazgo del gobierno nacional en las acciones de reforma; veremos que fueron escasas las ideas de ajuste que surgieron de las mismas provincias.

Como puede deducirse de lo que venimos diciendo, en los dos primeros periodos que trabajamos, el análisis se realizará fundamentalmente sobre documentos del gobierno nacional que tienen impacto sobre el ámbito de las provincias, mientras que en la última y medular etapa, daremos prioridad a documentos y normativa que fueron específicamente diseñados para analizar la situación del nivel provincial.

Dicho esto, no es difícil colegir que el centro de gravedad del Trabajo Final de Máster (TFM) y de su contrastación converge fundamentalmente sobre el primer periodo presidencial del Dr. Menem y su programa de ajuste estructural. Esta centralidad se refuerza, además, porque de forma paralela al incremento de su importancia, actores como el Banco Mundial señalaron a las provincias como objetos decisivos de la reforma estatal argentina.

En este sentido, la primera pregunta a formular sería: ¿Cuáles fueron las principales ideas que guiaron los procesos de ajuste en las provincias?

Tal interrogante adquiere mayor relevancia en la medida en que el proceso provincial tuvo particularidades que no siempre fueron consideradas en los estudios sobre la Administración Pública Argentina.

En tal sentido es de destacar la escasez de trabajos académicos dirigidos a analizar lo que fue un factor clave de la era del ajuste estructural: la situación de los Estados Provinciales⁴. Más aún, es común ver textos referidos al Estado, la Administración Pública y/o los procesos de reforma que, basados en situaciones del nivel central, sacan conclusiones sobre la totalidad del Sector Público Argentino.

Para dar un ejemplo de lo dicho, baste decir que hasta donde conoce el autor, el que se presenta, es el primer texto que analiza la situación de los Estados Provinciales durante la dictadura y la presidencia del Dr. Alfonsín.

Esta situación hace necesaria una pregunta subsidiaria: ¿Qué *elementos particulares* tuvieron las ideas de reforma provincial que lo diferencian del proceso general de ajuste estructural?

Se considera que el componente clave -el que explica los *elementos particulares* que citábamos en el interrogante- tiene que ver con la cuestión federal. Sobre este concepto -y las

⁴ Puede haber algo de subjetividad en la valoración de la importancia provincial ya que este tema fue el que en mayor medida ocupó mis trabajos de investigación en los últimos veinte años. A lo largo del texto esperamos convencer a los lectores de que esto no es así.

alianzas regionales que se tejieron bajo su amparo- fue que se justificaron dos estrategias de reforma: políticas de shock sobre el Estado nacional, políticas de pasos progresivos y sucesivos en las provincias.

Se dijo que vamos a reconstruir las ideas que guiaron el ajuste estructural en las provincias; como es sabido es imposible dividir absolutamente el mundo de los conceptos del de los hechos que se suceden ni de las necesidades políticas del momento. Esto es, la realidad impacta sobre nuestra idea de lo que consideramos como "lo real" y, asimismo, las necesidades coyunturales van moldeando e induciendo a los actores a desplegar ciertas estrategias discursivas.

Para enfrentar esta situación -y sin que esto implique que vamos a hacer una historia de la reforma- de manera paralela a la línea central del análisis de las ideas, a lo largo del trabajo iremos narrando aquellos hechos que tuvieron impacto en la visión del problema provincial.

Tomando en cuenta esta perspectiva, la pregunta original puede reformularse del siguiente modo: ¿Qué ideas guiaron a los actores proclives a la reforma para ser aplicadas a las provincias? O más precisamente: ¿Qué conceptos reformistas se fueron seleccionando para liderar el proceso de reforma del Estado y de las Administraciones Públicas Provinciales?

Los interrogantes que venimos construyendo pueden descomponerse en una serie de preguntas; sobre cuya base se organizó el presente texto:

¿Cuáles fueron las principales ideas de la reforma del Estado y el ajuste estructural en la Argentina?

¿Sobre qué campos de conocimiento previamente estructurados se construyeron las ideas sobre reforma provincial?

¿Qué objetivos se planteó la reforma provincial? ¿Qué papel se reservaba al Estado y al mercado, respectivamente?

¿Cuáles fueron los elementos originales del pensamiento de reforma provincial? ¿Qué herramientas conceptuales y que hechos influyeron en esta originalidad?

¿Qué textos y documentos fueron los de mayor influencia?

¿De qué forma se observa esta influencia en la normativa y en las políticas llevadas a cabo en la reforma provincial?

¿Cuáles fueron las ideas que lideraron los cambios en el aparato del Estado? ¿Qué estrategia de reforma organizacional se diseñó?

En cuanto a sus contenidos, este trabajo destina su **Capítulo I** a analizar brevemente los cuatro universos conceptuales que terminaron configurando las ideas de reforma provincial: las ideas de libertad, la perspectiva neoliberal del "Estado mínimo", el enfoque neoclásico de la teoría organizacional y la cuestión federal.

En el **Capítulo II**, por su parte, describimos cómo, durante veinte años, el ajuste estructural de la República Argentina se fue articulando con el ciclo político, determinándose mutuamente.

El **Capítulo III** se dirige a describir la situación del Estado y la Administración Pública y los diferentes planes de reforma estructural a lo largo de los veinte años que estudiamos.

Los **Capítulos IV y V** constituyen el corazón del trabajo, al tratar la reforma provincial a la luz de las ideas y de las condiciones contextuales que venimos describiendo. En el primero de ellos, trabajamos sobre los antecedentes y la situación de las Provincias en el periodo de la dictadura militar y la presidencia del Dr. Alfonsín. Como dijimos, no se han podido encontrar estudios que sirvan de precedentes para analizar el tema. En el Capítulo V analizamos la reforma de las provincias en el periodo 1989-1995. En este caso, se contó con material documental que nos permite tener importantes registros sobre los cuales establecer la vinculación de las ideas de reforma con actores, textos, instrumentos y programas.

En el último capítulo, se resumen las principales **conclusiones** alcanzadas.

Se sostuvo que la reforma provincial ha sido una materia con muy poco recorrido en el mundo académico de la República Argentina. Esta situación hace que algunos conceptos básicos resulten poco familiares y obliga a trabajar con anexos que contienen información general sobre diferentes temas vinculados con esa problemática. Asimismo, y para hacer el texto más ágil, se ha decidido colocar en esa misma condición a los documentos que se consideró necesario copiar íntegramente y a la metodología de trabajo.

De esta forma, se reproducen documentos en el **Anexo I**; básicamente la normativa analizada en el Capítulo V del presente trabajo.

En el **Anexo II** se presenta la metodología de trabajo de esta investigación.

El **Anexo III** resume las características de los Estados Provinciales y sus respectivas Administraciones Públicas en los '90. Asimismo, se hace una sucinta descripción de las provincias y las diferencias regionales de nuestro país.

En el Anexo **IV** se presenta, muy brevemente, un tema clave para el federalismo argentino: la coparticipación federal de impuestos.

Se ha dicho que las ideas de reforma provincial han ocupado un lugar más bien marginal en las publicaciones científicas y en la producción académica. La baja presencia de estos temas en la agenda de investigación tiene su correlato en una pobre dotación de información estadística y

documentación que se caracteriza por su fragmentación, su falta de unidad metodológica que impide las comparaciones, su excesiva agregación, etc.

Bajo tales circunstancias, corresponde formular un reconocimiento a diferentes unidades que, en muy precarias condiciones de trabajo, producen información sobre provincias. Me refiero particularmente a la Unidad de Información Integrada del Ministerio del Interior, la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias y a la Base de Datos del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

En una dimensión cercana a la citada en el párrafo anterior, también merecen reconocimiento las instituciones y personas que recopilan y ponen a disposición de los investigadores documentos, aportes bibliográficos, estadísticas, etc. En este sentido, esta investigación le debe mucho a las bibliotecas del Instituto Nacional de la Administración Pública y del Ministerio de Economía, y al personal que trabaja en ellas.

Se dijo que los procesos de ajuste tuvieron su cenit en la primera presidencia del Dr. Carlos Menem; he sido parte de este proceso, tanto en mi rol de empleado estatal, como en mi papel de investigador de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

En el despliegue de estas actividades he consultado y tomado opiniones de muchas personas que trabajaron sobre la cuestión provincial desde el campo de la investigación, desde la política o desde la gestión pública.

En esta tarea he generado investigaciones y trabajos que fueron publicados en diferentes revistas y medios periodísticos. En los últimos años estas publicaciones estuvieron vinculadas directamente con temas que trabajo a lo largo de la presente tesis y que considero relevante citar aquí:

- “Una agenda para los Estados Provinciales” (en colaboración con Eduardo Bustelo) Revista “Reseñas y Debates N° 70 Año 7” – Buenos Aires, Diciembre 2011
- “Hoja de Ruta sobre Reforma y Modernización del Estado: repasando algunos términos del debate” (en colaboración con Gustavo Blutman) - Revista Aportes N° 30 – Asociación de Administradores Gubernamentales – Buenos Aires, 2012
- La nueva administración pública Argentina (en coautoría con Juan Manuel Abal Medina) Ariel editores - Buenos Aires, 2012
- Argentina, un país con asimetrías territoriales. Las políticas públicas para alcanzar un país multirregional (en coautoría con Josefina Vaca) Revista Electrónica “Más Poder Local” (<http://www.maspoderlocal.es/>) N° 16 - Departamento de Comunicación Política e Institucional de la Fundación Ortega-Marañón - Madrid, España – Mayo 2013

- Ajuste y política en la Provincia de San Juan. La explosión de mediados de los '90 –Revista Perspectivas de Políticas Públicas Nº 4, Universidad Nacional de Lanús – Lanús, Buenos Aires, 2013
- Las políticas públicas provinciales en tres jornadas - Revista SAAP - Número especial Vol 7 Nº 2 - Buenos Aires, Noviembre 2013
- A la búsqueda del desarrollo perdido (en coautoría con Arturo Laguado) - 30 años de construcción democrática - Carrera de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales, UBA - Buenos Aires, Noviembre de 2013

Aunque resulta obvio, quisiera remarcar que a través de estos escritos hablan muchos investigadores, profesores, empleados públicos, funcionarios nacionales y provinciales, investigadores, o simples ciudadanos con los que trabé cotidiana relación. Esta interacción fue decisiva para construir mi propia perspectiva de análisis, toda vez que los fenómenos que estudio tienen una inevitable característica dialógica. Si bien es imposible nombrar a cada una de estas personas, quisiera reconocer explícitamente a quienes considero que más influyeron en este escrito.

Con Josefina Vaca, Gustavo Blutman, Roxana Rubins y Ángel Vaca de forma casi cotidiana y desde hace décadas discutimos sobre Provincias, Estado y Administración Pública. En colaboración con ellos he producido buena parte de mis trabajos.

Junto con Eduardo Bustelo, Pablo Fontdevila y Arturo Laguado -este último, además, mi director del TFM- venimos trabajando las ideas de ajuste estructural y posterior contrarreforma latinoamericana del Siglo XXI. Muchas de los conceptos desarrollados en el trabajo surgieron de las charlas propias de las reflexiones seguidas en el marco de esta tarea.

Los Dres. Carlos Vilas, Nerio Neirotti, Fabián Repetto, Oscar Oszlak, Pablo Fontdevila, Isidoro Felcman, Guillermo Schweinheim, Claudia Bernazza, Alejandro Rofman son referentes teóricos ineludibles de los tópicos que estudio; tengo la suerte de contarlos entre mis amigos y de aprender de ellos cada vez que nos cruzamos a conversar sobre nuestros temas de trabajo.

Agradezco también a Josefina Vaca, Pablo Fontdevila, Alejandro Morduchowicz y Sergio Mordacci sus observaciones sobre una primera versión de esta investigación, las que me permitieron incorporar importantes correcciones y agregados.

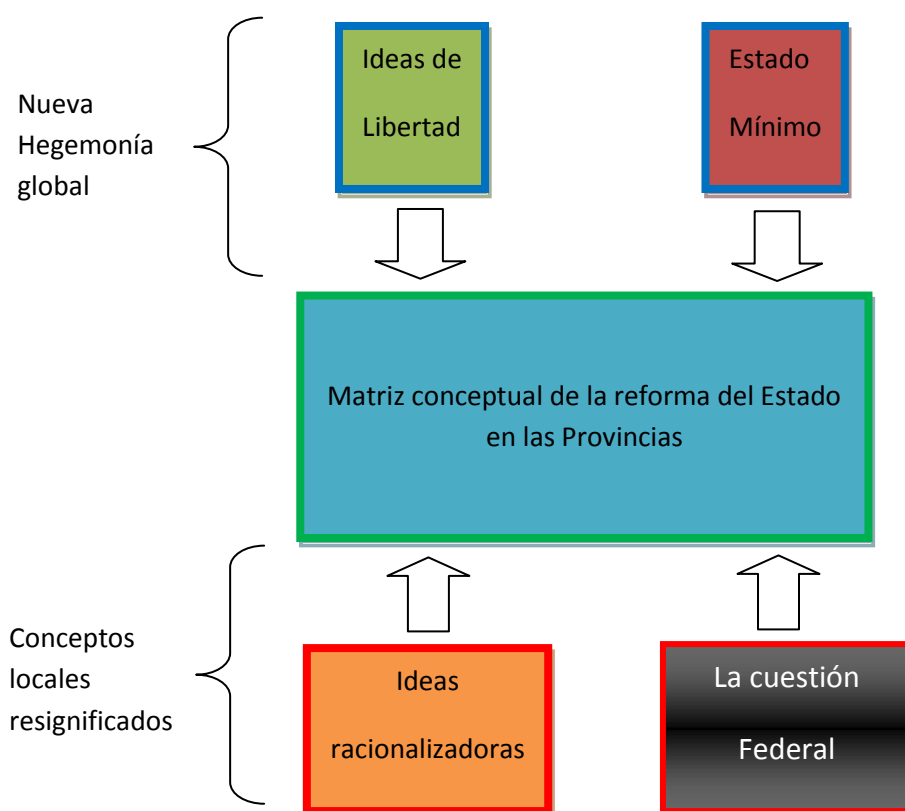
Así como reconozco que buena parte de los eventuales aciertos de esta investigación se la debo a los nombrados, todos ellos quedan, por supuesto, liberados de las faltas, errores y omisiones que se hayan cometido.

Buenos Aires, Mayo de 2014

CAPÍTULO 1: Las bases conceptuales

La matriz conceptual de la Reforma del Estado se nutrió de cuatro universos teóricos diferentes: las ideas libertad, la perspectiva neoliberal del "estado mínimo", las ideas neoclásicas de la teoría organizacional y el enfoque federal.

Estas ideas llegan por diferentes caminos; mientras que las dos primeras son parte de una construcción que estaba haciéndose hegemónica a nivel mundial y regional durante el periodo bajo análisis, las otras son parte de desarrollos de carácter más bien local, que se fueron resignificando para acoplarse a aquellas.



A continuación se realiza una sucinta descripción de las ideas que vinculan estos cuatro núcleos conceptuales con la matriz de ideas que sostuvo la reforma en provincias.

1.1. De las ideas de libertad a la ola neoliberal⁵

En América Latina, el último cuarto del siglo XX estuvo signado por una potente hegemonía de las ideas neoliberales.

⁵ Esta sección y la siguiente retoman elementos expuestos en Cao, Laguado y Fontdevila-(2013)

Se suele citar como antecedente de esta perspectiva a un grupo de intelectuales reunidos en la *Sociedad Mont Pelerin*, cuyo primer encuentro ocurrió dos años después que terminara la segunda guerra mundial. En ella participaron los economistas Friedrich Von Hayek, Jacques Rueff y Ludwig von Mises; el filósofo Karl Popper; Ludwig Erhard -vinculado con lo que se conoció como *milagro alemán*-; el ensayista Walter Lipman, entre otros.

En su Declaración de Principios, la sociedad se alarmaba porque "las más preciadas posesiones del hombre occidental, como la libertad de pensamiento y de expresión" eran amenazadas por la "progresiva extensión del poder arbitrario". En este documento se sostenía, además, que "se restaba crédito a la propiedad privada y el mercado competitivo" instituciones sin las cuales "es difícil imaginar una sociedad en la que la libertad puede ser efectivamente conservada" ⁶.

Von Hayek, el exponente más representativo de la sociedad Mont Pellerin, consideraba que la Unión Soviética y el régimen Nacional Socialista habían desarrollado regímenes similares, caracterizados por la subordinación de la propiedad privada a los intereses estatales. Sus críticas no sólo iban dirigidas hacia los sistemas de economía planificada, sino que alcanzaban cualquier intervención estatal, ya que consideraba que encarnaban el germen de un socialismo progresivo. Esto lo llevó a condenar los sistemas mixtos de la posguerra, que se caracterizaron por hacer convivir áreas mercantiles con espacios de la economía y de la organización social regidos por el Estado.

Hayek argumentaba que sin propiedad privada se creaba una dependencia tan grande del Estado que convertía a todos los individuos en siervos.

"Lo que se llama poder económico... jamás es... poder exclusivo o completo, poder sobre la vida entera de una persona. Pero centralizado como un instrumento de poder político, crea un grado de dependencia que apenas se distingue de la esclavitud" (Von Hayek, sin fecha: 140).

La intervención del Estado iba contra la libertad y éste era el bien más importante a defender, aun cuando entrara en colisión con otros valores:

"Debemos aceptar el hecho de que la conservación de la libertad individual es incompatible con una satisfacción completa de nuestras opiniones sobre la justicia distributiva" (Von Hayek, 1968: 51).

Karl Popper, otro integrante de la sociedad Mont Pelerin es, tal vez, el pensador de mayor prestigio dentro del panteón neoliberal. En el que es su trabajo sociológico y político⁷ más celebrado, desarrolla una visión polar del mundo, con sociedades cerradas y abiertas.

⁶ Traducción propia. La declaración de principios (Mont Pelerin Society Statement of Aims, 1947) puede verse en: www.uwosh.edu/wasah/2010-summer-institute/presenters/folder.2010-06-26.1920327204/Conserv-Readings.pdf/at_download/file, consultado el 26/11/2013

⁷ Popper ha producido también una reconocida obra en epistemología.

"La sociedad cerrada se parece todavía al hato o tribu en que constituye una unidad semiorgánica"; la sociedad abierta, por su parte es "aquella en que los individuos deben adoptar decisiones personales" (2010: 187). La tensión entre ambas sociedades es clave en la historia de occidente: "Nuestra civilización occidental tiene su punto de partida en Grecia (...) {ellos} iniciaron para nosotros una formidable revolución que, al parecer, se halla todavía en sus comienzos: la transición de la sociedad cerrada a la abierta" (2010: 189-192).

Esta corriente de pensamiento, vinculada a las tradiciones políticas y económicas liberales (Bobbio, 1999 y Di Tella, 1989), con el correr del siglo fue dando vida a lo que se conoce como liberalismo-conservador, cuyas características centrales son (Morresi, 2010):

- 1) ser contraria a las abstracciones y a las idealizaciones del orden social, lo que comporta, en general, una antropología más bien pesimista,
- 2) sostener posiciones moderadas y gradualistas en cuanto al cambio social,
- 3) oponerse a las redistribuciones progresivas de los bienes y recursos, y
- 4) ser temerosa de la democracia por sus tendencias populistas y por entrañar el peligro de desembocar en demagogia o en una tiranía de la mayoría.

Un momento clave en esta progresiva deriva -tanto para incrementar su influencia como para dejar de tener el foco de pensamiento en la libertad para dirigirlo hacia la lucha contra el comunismo y el intervencionismo estatal- fue la confluencia con los economistas de Chicago, en particular con el premio Nobel de Economía Milton Friedman.

Las fuerzas democráticas de América Latina no guardan una imagen particularmente grata de este autor, ya que supo apoyar las dictaduras del continente, en particular la de Augusto Pinochet. Por ejemplo, en pleno gobierno usurpador del General Augusto Pinochet, año 1975, dio unas conferencias en Santiago de Chile, en donde apoyó la política económica de la dictadura: "La economía social de mercado es la única medicina". Más adelante diría que su apoyo a la liberalización económica se debía a que consideraba que ella conduciría tarde o temprano a la democratización política⁸.

No puede decirse que no era coherente; hacia principios de los '60 había sostenido que el socialismo sólo podía llevar a la esclavitud:

"La opinión generalizada es que la política y la economía están separados (...) tal punto de vista es un engaño ... hay una íntima conexión entre la economía y la política.... en particular, una sociedad que es socialista no puede también ser democrática, en el sentido de garantizar la libertad individual" (1962: 15 - traducción propia).

⁸ Tomado de http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_6159000/6159206.stm, consultado el 27/11/2013.

A esta primera confluencia que implicó un giro a la derecha, siguió otra más notoria todavía en este sentido, al converger con los equipos de trabajo que promovieron la revolución conservadora de Margaret Thatcher primero y Ronald Reagan después y, de allí, a todas las dictaduras latinoamericanas de los '70.

En tal proceso proliferaron fundaciones y centros de estudio que, centrándose en una perspectiva económica y con el apoyo de grupos económicos de capital concentrado, sostuvieron en centro del escenario político de cada país de América Latina, al pensamiento neoliberal. En este aspecto, en nuestro país, es de destacar el papel de FIEL -Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamérica- Universidad del CEMA -Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina - y Fundación Mediterránea / IERAL -Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana-.

En el campo de las ideas, interesa destacar el rol del Premio Nobel de Literatura, Vargas Llosa, que desde la segunda mitad de los '80 se convirtió en el principal publicista de las ideas neoliberales para el continente. Entre otras cosas, se encargó de subrayar, lo que para él, era el paralelismo entre la libertad, desempeño económico y sociedades de mercado:

"cada vez parece más una verdad de Pero Grullo decir que la libertad política y la libertad económica son una sola y que sin ésta última es muy difícil, cuando no imposible, la creación sostenida de riqueza. Y también, que cuanto más libre sea el funcionamiento del mercado y más vasta su acción estará mejor defendido el interés general" (Vargas Llosa, 1994: 13).

En los '90, Francis Fukuyama aportaba su provocativa conceptualización del *fin de la historia*, postulando a la democracia liberal como una "aspiración uniforme compartida universalmente" y la economía de mercado como el orden económico "legitimado en todo el mundo". De ellos se deducía el triunfo absoluto del "Estado débil... un Estado cuyos poderes están estrictamente limitados... tanto en la esfera de la economía como de la política" (Fukuyama, 1993: 15 y 16).

La libertad económica de la que se hace mención tiene su centro en el funcionamiento de los mercados y su principal enemigo son las regulaciones e intervenciones del sector público⁹. Los mercados *estaban ahí*, sólo había que correr las molestas regulaciones e intervenciones para que brotara naturalmente. La teoría económica neoclásica y sus modelos macroeconómicos demostraban *a través de modelos formales* el carácter autorregulado de los mercados. Según esta visión, ellos eran intrínsecamente eficientes y dependían principalmente de las decisiones de los individuos.

⁹ El Informe Anual de "Libertad económica en el Mundo", realizado por el Fraser Institute de Vancouver, Canadá, mide la libertad económica a partir de: (1) el tamaño del Estado; (2) estructura jurídica y garantía de los derechos de propiedad; (3) acceso a una moneda sana; (4) la libertad de comercio internacional; y (5) la regulación crediticia, laboral y de la empresa (Fraser Institute, 2013).

Así como era imperiosa la libertad para los mercados, la apertura al comercio internacional fue vista como el vehículo más eficaz para que este elemento modernizador llegara a las áreas atrasadas. De la mano de los mercados externos se introducía en estas sociedades el germen de competencia, una vez logrado esto, el automatismo de mercado haría el resto.

¿Cuáles eran las políticas públicas para acompañar la sociedad de mercado? Se planteaba la necesidad de lograr estabilidad macroeconómica, generar incentivos que evitasen la migración del ahorro nacional, aplicar una tasa de cambio adecuada y contar con un sano y eficiente sistema financiero (Banco Mundial, 1990: 100).

El determinismo económico encontró su momento más radical en los textos del Premio Nobel Gary Becker, en los cuales la esfera económica no sólo se separó del Estado y de los demás aspectos de la sociedad, sino que incluso pasó a determinarlos: toda la vida personal se puede analizar a partir de la oferta y la demanda¹⁰.

La ola neoliberal trascendió los planteos de los economistas neoliberales para configurar un poderoso clima de época en donde confluyeron sociólogos, antropólogos, filósofos y críticos de la cultura. Los antiguos revolucionarios del mayo francés –sus variantes europeas y sus copias latinoamericanas- convirtieron la impugnación al capitalismo en un sentimiento de rechazo hacia todo lo que estuviera relacionado con el ámbito estatal.

El discurso post-estructuralista, denunciando las *tecnologías de poder*; los movimientos sociales reivindicando la autonomía de las ONGs o, el menos sutil pensamiento postmoderno proclamando el *fin de los grandes relatos*, conformaron un poderoso dispositivo anti estatista que Boltanski y Chiapello (2002) tematizaron como el *nuevo espíritu del capitalismo*.

Pero el Estado no sólo recibió este embate frontal, sus fundamentos fueron socavados por una visión que hacía de la libertad individual y del hedonismo y el consumo personal -por oposición a la idea de algún tipo de colectivo que se referenciaba en el Estado- los bienes más preciados.

Pasadas un par de décadas de los hechos que venimos describiendo es difícil para quienes no lo vivieron mensurar el vigor que alcanzó la argumentación neoliberal en nuestro país, permeando todos los espacios, ocupaciones y estamentos sociales. El "discurso único" -como se lo catalogó en su momento- fue un relato que a partir del apoyo bastante homogéneo de la academia, los dirigentes políticos y los medios masivos de comunicación era arrollador y difícil de contradecir.

¹⁰ En Becker (1981) se sostiene que el análisis de de mercado sirve para explicar el devenir familiar y la forma en que los humanos forman pareja. Sobre la autorregulación de los mercados, ver Friedman (1962) y Becker (1983).

1.2. El Estado Mínimo

Desde el final de la segunda guerra mundial y hasta la crisis del petróleo -años 1945 y 1973 respectivamente- se recorre la etapa conocida como *edad de oro del capitalismo* o *treinta años gloriosos*. Los adjetivos laudatorios (edad de oro, gloriosos) están vinculados por el generalizado nivel de bienestar que se alcanzó en los países desarrollados -impensado pocas décadas antes- y que fue corolario del doble proceso de alto crecimiento económico y redistribución progresiva del ingreso.

De los múltiples elementos que contuvo este desempeño, interesa destacar aquí el papel central que le cupo al Estado, que incidió directamente tanto sobre la actividad económica como en la cuestión social. Esta intervención estatal avanzó de la mano de lo que se llamó "consenso keynesiano" que estableció un marco conceptual para la síntesis entre capitalismo, mercado e intervención estatal.

Esta síntesis entró en crisis hacia mediados de los 70' cuando, al calor de la crisis económica, gana fuerza la contrarrevolución conservadora -los *neocons*- que postulan el individualismo, el mercado libre y la promoción de la democracia liberal y los intereses internacionales de las potencias occidentales. A partir de estas ideas se inicia una seguidilla de gobiernos neoconservadores, dentro de la cual se hicieron emblemáticas las presidencias de Augusto Pinochet (Chile), Margaret Thatcher (Reino Unido) y Ronald Reagan (EEUU).

Hacia fines de los '80, con la debacle del mundo soviético y los signos de extenuación del Estado Benefactor, el discurso *neoon* adquiere una enorme ascendencia y sus postulados se despliegan no sólo con administraciones de derecha neoliberal, sino también con la llegada al gobierno de muchas corrientes que históricamente habían sido refractarias a las ideas neoliberales.

Como no podía ser de otra manera, la nueva hegemonía llegó también a América Latina, en donde se dejó de lado la consideración del Estado como dispositivo clave para sacar a los países del subcontinente de su secular atraso; se mantuvo su centralidad, pero ya no como herramienta clave para el desarrollo, si no como el origen de todos los problemas. En el nuevo discurso se sostenía que el sector público se apropiaba de ingentes riquezas del sector privado, daban señales equivocadas a los agentes económicos y dilapidaba recursos a través de una ineficaz e ineficiente Administración Pública.

En este sentido, dentro de los que adherirían a las políticas de ajuste es importante diferenciar dos perspectivas sobre la cuestión estatal, que entrarán en tensión en diferentes momentos de la década:

- a) Los que postulaban que era inevitable su transformación, y daban como dato incontestable los crónicos desequilibrios financiero fiscales, generadores de enormes desajustes macroeconómicos, entre ellos una sedicente inflación.
- b) Los que sostenían una cuestión más doctrinaria y postulaban la idea de instalar un nuevo patrón de relaciones Estado – Sociedad, en donde primara el mercado como herramienta clave en la asignación de funciones y recursos.

Derivada de la teoría de la elección racional –a la que adhirieron los citados Becker y Friedman- la teoría de la elección pública utilizó el instrumental neoclásico para analizar el funcionamiento del Estado. Las obras fundantes en este sentido (Buchanan y Tullock, 1999, edición original 1962, Downs, 1957) sostuvieron que el funcionario público, como ser racional, busca maximizar la utilidad de su cargo, es decir, obtener el máximo provecho para sí mismo. De esta forma, el comportamiento de los burócratas y políticos es maximizador del presupuesto público, principalmente en lo que concierne a sus propios intereses, relegando el interés social.

De este supuesto se desprende que hay una diferencia central entre el mercado económico y el *mercado* de la política, y en el resultado que se genera cuando en cada uno de ellos se sigue el interés egoísta. En el primero, se impulsa la optimización de la producción y el consumo. En el segundo, en virtud de la asimetría en la información -pues el ciudadano común normalmente desconoce aspectos cruciales de la política gubernamental que afectan sus gastos e ingresos- los políticos reasignan recursos en su propio provecho lo que hace que, indirectamente, el gobierno se apropie de dinero de los contribuyentes.

De esta perspectiva se deduce la visión de que el Estado es un lugar intrínsecamente caracterizado por los fenómenos de *rent-seeking*: la apropiación de renta o privilegios por medio de la regulación gubernamental, de la concesión de derechos de propiedad o directamente por la asignación subóptima del presupuesto público (Krueger, 1974).

El ya citado Milton Friedman remarcará otra perspectiva en donde, a su entender, se observan enormes ventajas del mercado frente a la política:

"El rasgo característico de la acción a través de los canales políticos es que tiende a exigir conformidad sustancial. El problema típico debe decidirse por 'sí' o por 'no' (...) El uso generalizado del mercado reduce la tensión en el tejido social al hacer innecesaria la conformidad con respecto a las actividades que abarca. Cuanto más amplia sea la gama de actividades cubiertas por el mercado, menores serán los temas sobre los que se requieren decisiones políticas de forma explícita y por lo tanto en qué es necesario llegar a un acuerdo. Al mismo tiempo, al haber menos número de cuestiones sobre las que es necesario llegar a un acuerdo, es mayor la probabilidad de mantener una sociedad libre" (1962: 27 y 28 - traducción propia).

Un punto importante en la argumentación neoliberal se dirige a analizar las *fallas de mercado*. Si bien se reconoce su existencia, se argumenta que las mismas son menos significativas que lo que se suele sostener y que no justifican la intervención estatal, ya que la acción correctora tiene costos que son, por regla general, más altos que los ocasionados por la falla de mercado. En tal sentido, la intervención del gobierno suele ser superflua y generar, más tarde o más temprano, otros problemas en cadena. Para la solución de las fallas de mercado se propone *más mercado*, clarificando derechos de propiedad y desarmando la estructura burocrática del Sector Público para instalar circuitos con formas mercantiles¹¹.

Se vuelve así al decimonónico Estado gendarme, que desplegaba funciones *subsidiarias*. Un autor argentino, ministro de la dictadura militar y con importante protagonismo en la primera ola de reformas neoliberales, sostenía:

"Las actividades productivas en principio son totalmente ajenas a las funciones del Estado... la mayor aptitud para ejercerlas reside en el sector privado. Esta es la resultante práctica de la doctrina de la función subsidiaria del Estado", y en cuanto al papel que debía desempeñar, agregaba que "las funciones específicas del Estado, que nadie más que él puede realizar, se encuentra el mantenimiento del orden público y la seguridad nacional externa e interna, la administración de justicia y el sostenimiento del orden legal y las relaciones internacionales (Martínez de Hoz, 1991: 26)

La idea de la subsidiariedad está vinculada con la visión neoliberal del Estado, que deja de lado su carácter de construcción histórica o su papel en la estructuración del orden social, para centrarse en su condición de oferente de bienes y servicios públicos puros. Las características¹² de estos bienes hacen imposible su asignación por parte de mecanismos mercantiles; en última instancia, **la existencia de bienes públicos puros es la principal justificación para la existencia del Estado.**

Como colofón de estos análisis se postula la necesidad de un Estado *mínimo*, ya que como vimos, independientemente de las intenciones, la intervención del Estado distorsionaba los mercados y siempre terminaba generando escenarios de carácter prebendario, clientelar, predatorio, corrupto y demagógico.

¹¹ Ver al respecto, Buchanan y Tullock (1999) y Buchanan y Wagner (1977). Con el correr del tiempo, esta idea de establecer circuitos de oferta y demanda hacia el interior de la estructura estatal derivará en una batería de tecnologías de administración vinculadas a la escuela de administración pública conocida como New Public Management. Volveremos sobre el tema en la siguiente sección.

¹² Los bienes públicos puros se caracterizan por la no rivalidad -su consumo por parte de un ciudadano, no implica que otro no pueda usarlo- y por ser no excluyentes - la imposibilidad de excluir del consumo de un producto a determinadas personas-. La situación de exclusión, más aún que el de la rivalidad, es relativo a consideraciones tecnológicas, económicas, legales y sociales. La principal razón que impide la gestión mercantil de estos productos es que no puede evitarse la existencia de polizón que no pague por las prestaciones que consume. Pensemos en, por ejemplo, la defensa nacional: a) el hecho que un individuo de un país esté protegido no reduce la protección para otro ciudadano; b) no se puede dejar de proteger a los que no pagan impuestos.

Las políticas recomendadas por los organismos multilaterales de crédito partían de considerar que las principales trabas al crecimiento económico se generaban en el Estado: los excesivos gastos del Sector Público, las sobre regulaciones, las restricciones al libre comercio, los impuestos distorsivos y la intervención sobre el nivel de la tasa de interés (Banco Mundial, 1990: 100).

Como fruto de estas políticas, en muchos países -particularmente en los del Tercer Mundo- se desestructuraron una serie de instituciones que tenían por objetivo garantizar a la población un cierto nivel de empleo y de consumo de bienes sociales.

Durante algunos períodos, este programa exhibió un exitoso comportamiento de la economía global -medida ésta por el incremento del PBI-; pero, al mismo tiempo, generó una creciente polarización social, producto de la crisis de ingreso, empleo y capacidad de consumo de amplios sectores de la sociedad.

Desde mediados de los '70 comenzó a ser común en todos los países del continente llevar adelante un conjunto de políticas recomendadas desde el ideario neoliberal y *sugeridas* por los organismos multilaterales de crédito. La implementación de políticas de este signo se aceleró en los inicios de la década del '90, llegando a un grado de implementación mayor que el que se observó en otras áreas del llamado Tercer Mundo (Burki, 1999: 7).

Con la idea de Estado mínimo, se desplegaron lo que se conoció como reformas de primera generación en donde se articularon los objetivos de reducción de los desequilibrios fiscales con otros dirigidos a lograr una abrupta reducción del tamaño del sector público y un cambio sentido en la orientación de la regulación estatal.

Concretamente, con ellas, fueron dejadas de lado una vasta cantidad de funciones y actividades que tenían por objetivo -o cumplían la función implícita- de garantizar un cierto nivel de inversión, empleo y de oferta universal de bienes sociales y se trocaron por otras amigables con los inversores y el capital financiero.

1.3. El remanente racionalizador y la primera aproximación al New Public Management

En el caso argentino, la aplicación de las ideas de Estado mínimo se realizó cuando todavía estaba vigente, aunque ya en decadencia, la influencia del enfoque neoclásico de la teoría de la organización.

De esta forma, en el periodo analizado en el presente texto -años 1976 a 1995- se observará un desacople entre el proceso de descarte de las ideas estado-céntricas del desarrollismo y la continuidad en la utilización de enfoques administrativos que estaban vinculados a ellas.

La perspectiva neoclásica fue remarcada por el enfoque administrativista que se tomó para las reformas; esto es, se colocó el eje de atención sobre objetivos de eficiencia más que en un análisis sistémico u holístico sobre su lugar y función en el Estado y el sistema político¹³. Este abordaje es tributario de una larga tradición de origen norteamericano, en donde se suele citar a Leonard White como principal exponente. Este autor sostiene que la dirección científica -lo que hoy conocemos como enfoque clásico de los estudios sobre administración- era igualmente aplicable a los negocios y al gobierno: "la administración pública es la administración de hombres y de materiales para realizar los propósitos del Estado"; en esta definición subraya la vinculación entre la gestión "de los asuntos gubernamentales con la dirección de... otras organizaciones sociales, comerciales, filantrópicas, religiosas o educativas" (White, 1999: 128, edición original 1926).

El universo conceptual clásico - neoclásico, postulaba la existencia de leyes universales - *científicas o técnicas*, según el relato que se tratara-, capaces de orientar a los administradores en el desarrollo de sus funciones; como vimos estas leyes podían aplicarse a todo tipo de organizaciones

La impronta científicista fue reforzada con la utilización del concepto de "racionalización", esto es, utilizar la razón para que las organizaciones alcanzaran la eficacia y eficiencia óptima. En nuestro país, el ingreso de las ideas racionalizadoras de cuño modernizador y neoclásico se produjo a través de un complejo y paradójico proceso que se abre con la crisis de 1930 y se termina de establecer con el gobierno de Perón (año 1945). En Campione (1996) se detallan las diferentes fuentes y perspectivas que portaban "militares técnicos", los funcionarios vinculados al *Plan Pinedo*, los nacionalistas y cuadros de diferentes partidos políticos, y que configuraron las principales líneas de pensamiento estatal de buena parte del siglo XX.

En el marco de la llegada de las ideas desarrollistas al Estado -década del '50- se refinan y profundizan las herramientas administrativas de corte neoclásico, en especial cuando comienzan a proliferar las oficinas de organización y métodos, unidades especializadas en aplicarlas a todo el Estado.

Indudablemente, en el periodo desarrollista, hay un salto de calidad en los instrumentos utilizados para alcanzar mayor eficiencia estatal, tarea que era vista como imprescindible luego

¹³ El enfoque administrativo es la antítesis del abordaje que analiza la Administración Pública como parte del Estado y del proceso político, con análisis más marcadamente históricos que toman nota especialmente de los fenómenos de poder y conflicto. Los estudios que se desarrollan en esta línea tienden a considerar el desempeño de su unidad de análisis en términos del resultado político global; en este sentido, se está pensando más en la eficacia que en la eficiencia y valora más el resultado político que el resultado organizacional. Sorprendentemente para los que estudian estos temas en América Latina, en otros lugares del mundo -por ejemplo, la Gran Bretaña de Margaret Thatcher- el enfoque político fue clave para difundir las ideas de ajuste estructural.

del aluvión de funciones que había adquirido el Estado a partir de la crisis del '30. Pero también quedó claro rápidamente, que las ideas de racionalización se utilizaron como cobertura discursiva ("científica") para la asignación de premios y castigo en los sucesivos planes de ajuste y recortes presupuestarios que inducía la continuada crisis fiscal.

En particular, fue la reiterada excusa para operar sobre la planta de trabajadores estatales, tanto fue así que en argentina la palabra "racionalizar", perdió su raíz de *razón*, para implicar despidos o reducción salarial. El "Plan de Racionalización y Austeridad" (Secretaría de Hacienda, 1958) fue emblemático en estos dos sentidos: tanto en la utilización de herramental refinado como así también en su carácter disciplinador del empleo público.

En el ámbito de la administración pública, los conceptos más usuales del enfoque neoclásico refieren a:

- la especialización funcional (por oposición a organización a partir de circuitos, localización geográfica u objetivos);
- la organización jerárquica a partir de las figuras de conducción política, línea media, base operativa y staff;
- el enfoque de estructuras orgánico funcionales que se definen a partir de las misiones y funciones de cada una de ellas,
- la normalización de flujos y tramitaciones que se formalizan a partir de manuales ad hoc y que se presentan estilizadamente en flujogramas y cursogramas, entre otras.

En su afán de aplicar las diferentes herramientas con coherencia, las oficinas de Organización y Métodos tendieron hacia el formalismo, a la sobrerregulación y a generar estructuras muy rígidas. Como no podía ser de otra manera, esto llevo a ineficiencias y a continuas tensiones con los decisores políticos y al empoderamiento de una burocracia tecnocrática.

Como dijimos, la primera ola de reformas comenzó a desplegarse de forma paralela al canto del cisne del enfoque neoclásico. Ya comenzaban a verse algunos instrumentos emparentados con lo que se conoce como New Public Management (NPM) y la segunda ola de reformas.

En derredor de la NPM confluyen ensayos que registraban los cambios en las recomendaciones en cuanto a tamaño, organización y alcance de la acción administrativa del gobierno. Incorpora así el "management post industrial" de Crozier en 1989, el "paradigma post burocrático", de Barzelay en 1992; el "espíritu empresarial en el sector público" de Osborne y Gaebler en Estados Unidos a principio de los 90 y el "gerencialismo" de Pollitt en 1993. Fue Christopher Hood, a partir de la reforma impulsada por Margaret Thatcher en Inglaterra tatcheriana el que habló de "New Public Management", rótulo bajo el cual se promovieron e impulsaron los cambios organizativos que acompañarían las transformaciones del Estado en las siguientes décadas (Agilar Villanueva, 2006).

Es conveniente precisar la época de edición de los textos que tuvieron mayor influencia en nuestro país: el libro la "Reinvención del Gobierno" (Osborne y Gaebler, 1994) -que sería clave para difundir las ideas del NPM en la Argentina- tendría su edición castellana cinco años después de la asunción del presidente Menem¹⁴. Otro texto clave al respecto "Atravesando la burocracia" (Barzelay, 1998) -basado en un estudio sobre el gobierno estatal de Minnesota realizado entre 1983 y 1990- llegó a nuestro país hacia fines de los '90. Las experiencias de segunda ola de reformas de Nueva Zelanda, que tanto serían citadas, todavía estaban en curso.

En consecuencia, si bien ya rondaban los ámbitos académicos, los instrumentos del nuevo tipo ocuparon un lugar menor en la primera ola de reformas.

Hacer una síntesis acerca de las principales características del New Public Management excede a los objetivos de este trabajo, sobre todo cuando bajo su nombre se han realizado razonamientos y desarrollos diferentes e inclusive contradictorios.

En nuestro caso, queremos remarcar el uso de instrumentos de gestión tomados del sector privado al mismo tiempo que se propone dar mayor poder a lo que sería la línea media de las organizaciones públicas. En términos de nuestro trabajo, destacaremos las siguientes diferencias:

Modelo racionalizador	Modelo gerencial
Gestión a partir de reglas y procedimiento.	Gestión a partir de satisfacción de clientes
Supervisión	Control de resultados
<i>Jaula de hierro</i> normativa para evitar desvíos	Identifica objetivos y da libertad para que el <i>gerente</i> pueda desarrollar su liderazgo
Especifica funciones, autoridad y estructura	Identifica misión, visión y resultados
Capacitación, carrera administrativa	Gestión de RRHH a través de términos de referencia. Flexibilización
Pago en función de puesto en la carrera	Pagos en función del desempeño
Unilateralidad estatal	Gobernanza: articulación con la sociedad civil

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Barzelay (2003), Ormond y Löffler (1999) y (Schröder, 2001).

En Nueva Zelanda, Gran Bretaña y en menor medida Australia, las reformas se sustentaron en el deterioro del desempeño macroeconómico relativo de los tres países y la necesidad de plantear la relación entre el sector público y el privado. En cada uno de ellos el centro de la reforma se dirigió a diferentes aspectos de la Administración:

¹⁴ La edición original en inglés es del año 1992. Del libro, se quiere destacar los Capítulos 6 y 10, que tuvieron un notorio impacto en las ideas sobre reforma administrativa de Argentina.

“En Nueva Zelanda los ejes del cambio fueron la separación entre la formulación de políticas y la ejecución de programas, y el rol de las agencias controladoras que evaluaban si las agencias ejecutoras habían cumplido o no sus objetivos. En Gran Bretaña el énfasis estuvo puesto, por un lado, en la reducción del servicio civil y la privatización de prestaciones, y por el otro en el cambio de las cadenas de responsabilización, reforzando sobre todo las instancias intermedias. En Australia el interés principal fue la reforma financiera y la modificación de los patrones de gastos administrativos, dotando de mayor flexibilidad al uso de los recursos” (ONIG, 2007: 28).

También en América Latina se desarrollaron programas de modernización bajo las ideas rectoras del NPM. Hacia mediados de los años 90, el gobierno federal de México inició un proceso de transformación del aparato gubernamental llamado Programa de Modernización Administrativa 1995-2000. En Chile, las reformas administrativas fueron posteriores a las transformaciones económicas y políticas previas a la democratización. En 1993 comenzó un programa que tenía como pilares una nueva cultura organizativa orientada a resultados, el carácter gradual de los cambios y el control directo del poder ejecutivo. En Brasil, la reforma gerencial comienza en 1995 con el Plan de Reforma del Aparato del Estado, que exigió para su implementación una enmienda constitucional. A través de ella, se intentaba potenciar el papel de los gerentes haciéndolos más autónomos y eficientes (ONIG, 2007: 28 y 29). Sobre las acciones de reforma bajo el paradigma de la nueva gerencia pública en la República Argentina hablaremos en el capítulo siguiente.

En paralelo, se conoce también como NPM una serie de instrumentos derivados de la nueva economía institucional que incluye discusiones más amplias sobre el gobierno y la política (Barzelay, 2003: 244). En este caso se trata de desarrollar nuevos vínculos con los habitantes, tanto desde la perspectiva de considerar sus demandas y preferencias como consumidores de bienes y servicios público- estatales, como su derecho a la información y al control y auditoría de las autoridades en tanto ciudadanos. Las actividades en este último aspecto se suelen agrupar bajo el nombre de *prácticas de transparencia*.

De igual forma -y también vinculada a la perspectiva neoinstitucional-, surgen los enfoques de gobernanza, que ponen el acento en el carácter dialógico del accionar estatal. En este caso, lo que interesa destacar es que la pérdida de centralidad del sector público, que deja de lado el rol de planificador y hacedor que le había asignado el desarrollismo, para convertirse en un par frente a los diferentes actores sociales involucrados en cada una de las políticas públicas.

1.4. La cuestión federal

La voz *federal* remite a muchos sentidos -estatal, funcional, organizacional, etc.- tanto como a diferentes comunidades epistémicas -económica, jurídica, política, etc. Diferentes trabajos han marcado esta variedad de sentidos que adquiere el abordaje federal (Grimaldo y Rangel Guerrero, 2007 / Montecinos, 2005 / Hernández, 1998).

Esta polisemia fue particularmente relevante en la etapa que estamos analizando ya que, justamente, se observaba una transición en los enfoques más comúnmente usados para analizar el federalismo de nuestro país. Este recambio tuvo tres componentes, los que veremos con algún detalle:

- en primer lugar, la continuidad institucional que generaba un escenario novedoso para el federalismo argentino;
- en segundo lugar, una creciente influencia de la perspectiva neoliberal, con preeminencia del análisis del federalismo fiscal, y
- en tercer lugar, el impacto de la cuestión democrática y la revalorización de las instituciones federales de la Constitución Nacional.

En primer lugar, hay un cambio de fondo en la situación de la estructura federal a partir de la estabilidad en las instituciones constitucionales desde 1983, situación novedosa para la Argentina en el siglo XX.

La secuencia de revoluciones militares en nuestro país se inicia en con el golpe de Estado de 1930; la salida del régimen de facto, será a través de una democracia fraudulenta, que llevará a una nueva ruptura institucional en 1943. A este gobierno le seguirá una década de hegemonía del justicialismo (periodos presidenciales 1946-52 y 1952-55), cuya caída por la fuerza inaugurará un periodo signado por débiles gobiernos civiles, derrocados por gobiernos militares que tampoco logran consolidarse en el poder.

Así, a la “Revolución Libertadora” (1955-1958) sigue la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962) y luego de su derrocamiento, el gobierno de José María Guido (1962-3), que de alguna manera da una continuidad institucional desde lo formal. Las nuevas elecciones, con la permanente proscripción del peronismo, permitirá la llegada de Arturo Illia a la presidencia de la Nación (1963); su mandato es interrumpido por la asonada militar que pondrá en la presidencia al General Juan Carlos Onganía en 1966. El ciclo se cierra con el regreso del peronismo al poder en 1973 -y las primeras elecciones libres en 21 años- y su derrocamiento por otro golpe militar, el más sangriento de la historia argentina, en marzo de 1976.

Con el retorno democrático de 1983, se abre un periodo de estabilidad institucional que se mantiene hasta nuestros días (año 2014) y para la que no se avizoran riesgos de continuidad.

En el cuadro siguiente puede verse gráficamente el impacto de la rotación y de falta de legitimidad de autoridades clave para el funcionamiento federal (Figura Nº 1).

Figura Nº 1
Inestabilidad institucional
Casos de reemplazos forzados, normalizaciones y cierre del congreso
Presidente, Gobernadores, Senadores y Suprema Corte de Justicia
Años 1930 - 1976

Año	Presidente (1)	Gobernadores	Senadores	Suprema Corte
1930	Uriburu			
1932	Justo			
1943	Ramírez			
1946	Perón			
1955	Leonardi			
1958	Frondizi			
1962	Guido			
1963	Illia			
1966	Onganía			
1973	Cámpora			
1976	Videla			
1983	Alfonsín			

Fuente: elaboración propia.

Notas: (1) Para facilitar la ubicación del tiempo histórico se coloca el nombre del presidente que asumió en cada caso.

Referencias:

Representantes electos en comicios libres	
Asignados bajo tutela militar	
Representantes electos en comicios restringidos	
Continuidad institucional	
Clausura del Senado de la Nación	

La continua variación del escenario político dificultó la construcción de los múltiples mecanismos de control y de contrapeso que institucionalmente estaban pensados para que las provincias contrarrestaran el poder centralizador del nivel federal, situación que se hacía patente a través del cierre de la Cámara de Senadores y el nombramiento de gobernadores y miembros de la Corte Suprema por Decreto¹⁵.

Estas condiciones cambian radicalmente a partir de 1983; la continuidad institucional desde tal fecha establece un nuevo escenario en donde las instituciones federales en general y las provincias en particular se empoderan notablemente a partir de la estabilidad.

Un segundo punto a considerar en el análisis de la cuestión federal, son su obvias vinculaciones con el crepúsculo de la perspectiva centralista. En efecto, con el racionalismo desarrollista se había promovido una creciente centralización estatal, la que se veía como un

¹⁵ Según la Constitución vigente en el periodo bajo estudio, sus miembros debían ser nombrados por el Ejecutivo en acuerdo con el Senado.

proceso irreversible, ligada a una modernización que avanzaba sobre autonomías provinciales a las que las teorías modernizadoras asignaban características enclaustradas y premodernas. Adicionalmente, en los países en vías de desarrollo, la centralización era vista como parte del proceso de la unidad nacional, condición esencial para "conseguir el crecimiento económico, las integración social y la modernización" (Mayntz, 1979: 41).

La perspectiva centralizadora entraba en su ocaso en el periodo bajo estudio, asediada por las visiones neoliberales del federalismo. En este último caso, tomando el modelo mercantil como dato de la realidad mundial, se establecían cuáles era el grado de centralización óptima para minimizar las fallas del Estado y alcanzar el mejor funcionamiento de los mercados (Grimaldo y Rangel Guerrero, 2007: 54).

De esta forma, y a partir de un visión en donde, como se dijo, primaba la idea del Estado como productor y distribuidor de bienes públicos puros, se promovía una profunda descentralización en virtud de:

- 1) Mejores servicios a los ciudadanos, ya que la menor escala permite proporcionar niveles de servicios más adecuados a las preferencias de los distintos grupos de consumidores. De esta forma, se considera que la provisión local de bienes públicos permite a los gobiernos captar mejor las predilecciones de los residentes del área, al tiempo que la provisión centralizada implica un servicio más para ciudadanos de regiones y necesidades diferentes (Oates, 1977)
- 2) La movilidad de los consumidores permitía premiar a aquellos gobiernos que tuvieran mayor eficacia y eficiencia: la idea de *votar con los pies* (migrar). Paralelamente, se abrían mayores posibilidades de progreso técnico en la producción de estos bienes, por mayor posibilidades de experimentación, innovación y emulación entre productores de bienes públicos puros (Tiebout, 1956).
- 3) Por último, se promueve mayor eficiencia en el gasto, ya que la prestación de los servicios estará mucho más próxima a sus costes reales si la comunidad se ve obligada a financiar su propio programa público a través de la tributación local (correspondencia fiscal). El financiamiento centralizado diluye responsabilidades y promueve comportamientos fiscales irresponsables (Buchanan y Wagner, 1977).

Volveremos sobre estas ideas cuando se analice el proceso de descentralización Nación - Provincias de la Argentina.

Una tercera vía de transición en las ideas federales estaba vinculada con la puesta en valor de una perspectiva de derecho constitucional que propugnaba, desde un imperativo ético y normativo, cumplir con la Carta Magna. En este caso, el ideario de recuperación de la democracia se articuló con una corriente de pensamiento vinculada al Derecho Constitucional que, desde un discurso que se autodenominaba como "federal", se había empeñado en denunciar las prácticas centralizadoras del modelo desarrollista.

Esta vinculación no dejaba de tener una dimensión paradójica, ya que la mayoría de los constitucionalistas federales partían de una impronta conservadora, que por lo general había servido de apoyo a las diferentes dictaduras militares. El caso emblemático en este sentido fue el del reconocido jurista Pedro Frías, tal vez el Constitucionalista federal más prestigioso, quien fuera parte de la Suprema Corte de Justicia de la dictadura instalada en 1976.

La principal línea discursiva de estos estudiosos se dirigía a demostrar que, en el caso de las instituciones federales, la Constitución había sido secularmente violada tanto por gobiernos militares como civiles, particularmente porque se habían conculcado los derechos de las provincias por parte del Estado Nacional.

Bidart Campos comentaba, a modo de ejemplo de esta inobservancia constitucional, un fallo de 1959 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se que dirimía la jurisdicción del poder de policía sobre el agiotaje:

"Si bien es incuestionable que... corresponde a las provincias (...) no lo es menos que la ley fundamental ha otorgado al Congreso (Artículo 67º inc. 16) la facultad de proveer lo conducente a la prosperidad, el adelanto y bienestar de todas las provincias'. Con esta fórmula -que aprovechaba el vocabulario genérico de la Constitución Nacional- la Corte Suprema inclinó la decisión del lado de la jurisdicción nacional, a pesar de que en el mismo texto reconocía que incuestionablemente era una potestad provincial (Bidart Campos, 1993: 378).

En esta línea de pensamiento, se promovía una aplicación más literal de los preceptos constitucionales: la solución era ponerlos vigentes de forma tal que entre jurisdicciones se construyeran los canales de conocimiento y confianza que permitieran emerger las instituciones virtuosas del federalismo argentino. Los constitucionalistas, si bien reconocían la inobservancia de las reglas federales, se oponían tenazmente a la idea desarrollista de su carácter senil; por el contrario, consideraban que "la falta de correlación entre sistema {federal} y comportamiento no implica en nuestro caso la caducidad del sistema, sino la necesidad de repensarlo" (Frías, 1970: 27)¹⁶.

Esta posición expresaba los intereses de actores regionales vinculados con las administraciones provinciales; en primer lugar, las de las poderosas corporaciones judiciales, pero asimismo de otras burocracias profesionales –colegios de contadores, ingenieros, arquitectos-, proveedores del sector público y todos los que de una manera u otra aspiraban a reforzar el carácter de subsistema económico social que tienen las regiones argentinas. Como se verá en el Capítulo V, todas ellas tenían una contradicción básica: estaban ávidas de liberarse de la tutela del gobierno nacional –regulaciones, presencia de la administración federal en “su” territorio- pero para subsistencia necesitaban de las transferencias desde el Estado central.

¹⁶ Otros autores con esta perspectiva (de los que citamos una obra representativa): Zorroaquin Becú (1958), Cueto Rúa (1967), Ramella (1994), etc,

Desde la perspectiva democrática, se proponían medidas semejantes pero se justificaban de otra manera: en este caso, se promovía una vinculación más transparente y directa con los movimientos sociales y la sociedad civil. En todo caso, se postulaba la necesidad de debilitar un Estado central que, además de ineficiente, había sido el ejecutor de las horribles violaciones a los derechos humanos. La avalancha descentralizadora era tan poderosa que pocos cayeron en la cuenta de que todos los gobiernos dictatoriales (desde Augusto Pinochet en Chile hasta Jorge Videla en nuestro país) fueron descentralizadores¹⁷.

Hacia fines de los '80, con el ocaso del gobierno de Alfonsín, se desacopla la débil articulación entre progresistas descentralizadores y constitucionalistas conservadores. En el nuevo escenario político estaba todo dado para que se produjera una colusión entre las ideas descentralizadoras del derecho constitucional y las que lo propugnaban desde el ideario neoliberal: esta será la estructura conceptual que guiará el ajuste estructural en las provincias que, como en todo el subcontinente, tuvo como vehículo principal el rejuvenecimiento de las instituciones de matriz federal (Brewer Carías, 1998: 74 y Finot, 1999: 86). Fue un desenlace lógico ya que la distribución vertical del poder del Estado en la forma federal de gobierno era el sendero más directo para alcanzar objetivos estratégicos para los dos núcleos conceptuales: la reforma estatal y el empoderamiento provincial (en ambos casos, por la vía de debilitar el poder central).

Esta concurrencia tuvo, igualmente, un trasfondo político. En el año 1989, a poco de ganar las elecciones, el peronismo rompió con sus históricos aliados industriales (de pensamiento desarrollista y centralizador) y se volcó hacia las ideas neoliberales y descentralizadoras que no eran refractarias para el conservadurismo de las provincias argentinas. No fue menor el aporte que hizo la figura presidencial del Dr. Carlos Menem, un hombre del interior profundo, a la confluencia de los que hasta ese momento habían sido enemigos irreconciliables.

Al organizar esta articulación, incrementaba la viabilidad ideológica y política del ajuste estructural al aliarse con actores poderosos desde lo político y lo discursivo. Pero al mismo tiempo, al incorporar las ideas de autonomía y de resarcimiento histórico de lo provincial, ponía límites a la forma y profundidad del ajuste. En otros puntos del trabajo se volverá sobre estos elementos.

En lo que hace a la perspectiva administrativa de la cuestión federal, el elemento clave de la gestión se encuentra en el concepto de **coordinación**. Mientras que en la gestión jurisdiccional -en Argentina, hacia el interior de la Nación, las Provincias y los Municipios- "puede decirse que la jerarquía preside la organización interna ... las relaciones entre las diferentes Entidades territoriales... se basan en el principio de coordinación". La coordinación presupone "diversidad de competencias" entre los diferentes componentes (Menéndez Rexach, 1992: 232)

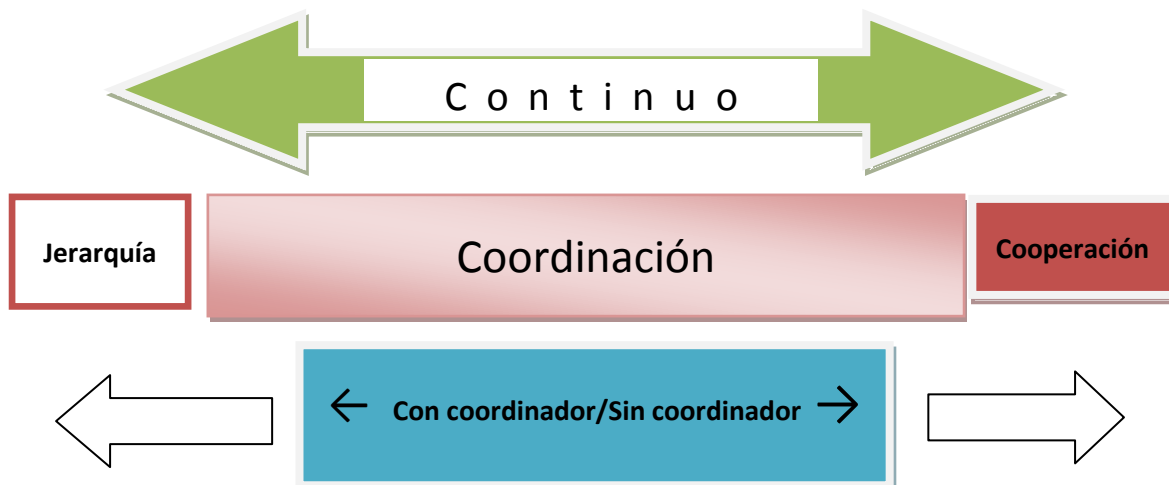
¹⁷ Estos temas fueron tratados en extenso en Cao y Vaca (2006)

La coordinación puede definirse como el amplio espacio que hay entre el continuo que existe entre jerarquía y cooperación (Ver Figura 2). Mientras que la jerarquía presupone una relación de **mando y obediencia** sin ningún matiz, la cooperación es considerada como un conjunto de técnicas de auxilio y asistencia recíproca pero de **carácter voluntario**. De aquí se deduce que coordinación implica una relación en donde si bien ninguna de las partes tiene la posibilidad jurídica de imponer sin más su decisión a las otras, tampoco refiere a un modelo de relación en donde las partes tienen un grado absoluto de libertad.

En el continuo que ocupa la coordinación entre las relaciones de jerarquía y de cooperación, el elemento clave es de la existencia o no de un coordinador. En el ordenamiento legal de la Argentina generalmente hay un coordinador que ocupa el lugar de *primus inter pares* y que tradicionalmente, en el caso de las relaciones federales, lo ocupa el gobierno nacional.

Si bien no está principalmente dirigido a las relaciones entre jurisdicciones, es demostrativo ver cómo están definidas las funciones vinculadas con este tema en el ordenamiento administrativo argentino; coordinación es "Disponer, con método, actividades interrelacionadas entre sí y evitando antagonismos". Esta función está reservada para un puesto que "normalmente... {es} el responsable primario del asunto". A las partes coordinadas se les asigna la función de "intervenir", definida como "Tomar parte en un asunto, interponiendo su autoridad sin tener responsabilidad primaria". A grandes rasgos, el carácter de responsable primario da al coordinador preeminencia para convocar y fijar agenda, mientras que los coordinados se reservan el poder de veto. Nótese la diferencia con el orden jerárquico, establecido por el par "dirigir" -Conducir integralmente una actividad en una rama o sector determinado- y "asistir" -apoyar a alguien en forma general y permanente- (Circular de Secretaría General 0002/1983).

Figura Nº 2
Esquema de Coordinación



CAPITULO 2: Ajuste y política en la Argentina

Hacia mediados de los '90, la Argentina era reconocida como uno de los países que había llevado con mayor profundidad y extensión las políticas neoliberales recomendadas por los organismos multilaterales de crédito ¿Cómo fue que se llegó a esta situación?

La pregunta es relevante porque lo que distinguía a nuestro país era justamente lo contrario: la extensión y profundidad del nivel de intervención estatal en la etapa previa al despliegue del ajuste estructural.

Para comenzar a delinear una respuesta, en este capítulo realizaremos un relato del proceso político argentino. Comenzamos con una sucinta descripción del periodo 1930 - 1976, en que se construye lo que se conoció como matriz *estado céntrica*, para luego abarcar el periodo bajo estudio (años 1976 a 1995). En todos los casos, pondremos particular énfasis en describir la situación de las provincias.

Para ubicar al lector, se inicia el capítulo con un cuadro que ordena temporalmente los principales documentos y acontecimientos que citamos en el presente TFM.

Figura Nº 3
Ubicación temporal de los principales hitos mundiales
y nacionales que citamos en el presente TFM
Años 1945 - 1995

Fecha	Evento de alcance mundial	Evento nacional
Diciembre 1944		Decreto 33.827: Estatuto del personal civil de la Administración Pública Nacional
1945	Reino Unido: Karl Popper publica "La sociedad abierta y sus enemigos"	
1947	Suiza: Primera reunión de la Sociedad Mont Pellerin	
1958		"Plan de Racionalización y Austeridad", dirigido a modernizar el Estado y reducir el déficit fiscal
1962	EUA: Milton Friedman publica "Capitalismo y Libertad"	
Marzo 1973		Fin de la dictadura militar de la "Revolución Argentina" Elecciones libres después de 21 años. Se aprueba ley 20.221 que regula el federalismo fiscal. Se fija en 10 años su duración.

Fecha	Evento de alcance mundial	Evento nacional
Octubre 1973	Crisis del petróleo: comienza el derrumbe del consenso keynesiano	
Julio 1974	Chile: Los "Chicago Boys" se hacen cargo del Ministerio de Hacienda (gobierno dictatorial de Augusto Pinochet)	
Julio 1975		Fracasa el "rodrigazo", intento del gobierno constitucional de desarrollar el ajuste estructural.
Marzo 1976		Golpe de Estado. Se inicia dictadura del "Proceso de Reorganización Nacional" Se promulgan leyes represivas sobre empleados estatales
Abril 1976		Discurso de Martínez de Hoz: "se cierra un ciclo del intervencionismo estatal en la argentina"
1977-78		Se transfieren a provincias hospitales y educación primaria (hasta ese momento de gestión nacional). Igualmente, se descentraliza empresa nacional de Electricidad y Obras y Sanitarias.
Mayo 1979	Reino Unido: Asume Margaret Thatcher	
Enero 1981	E.U.A.: Asume Ronald Reagan	
Agosto 1982	México: Se anuncia moratoria por 90 días de la deuda externa. Se inicia en América Latina la "década perdida"	
1983		Caduca la ley 20221 y por cinco años el federalismo fiscal argentino no tiene ley marco.
Diciembre 1983		Asume Raúl Alfonsín y busca desplegar un programa reformista que no sigue con el ajuste estructural
Junio 1985		Ante el fracaso de las políticas keynesianas, se lanza el Plan Austral, un ajuste gradualista
Setiembre 1987		El oficialismo pierde elecciones legislativas e ingresa en periodos turbulentos
Enero 1988		Se aprueba ley 23.548 que establece un acuerdo transitorio para el federalismo fiscal (todavía vigente)

Fecha	Evento de alcance mundial	Evento nacional
1988		Ministros provinciales con el aval del Ejecutivo Nacional comienzan a tramitar un préstamo para provincias. Será el "Provincias 1"
1989	Países del este y centro europeo dejan el Pacto de Varsovia. Fin del mundo bipolar.	
Marzo a Julio 1989		Se desata un proceso hiperinflacionario (Abril). En las elecciones presidenciales triunfa Carlos Menem (Mayo). Alfonsín debe entregar anticipadamente el poder. Se aprueban leyes 23.696 y 23.697 de reforma del estado y de emergencia económica que dan plenos poderes al Poder Ejecutivo para llevar adelante el ajuste (julio).
Enero 1990		Rebote hiperinflacionario; medios periodísticos especulan con la renuncia de Menem
Agosto 1990		El gobernador de Buenos Aires, Antonio Cafiero, es derrotado en un plebiscito. Se desarticula la oposición al presidente dentro del peronismo.
1990 (hasta 1993)	Nueva Zelanda: la flamante ministra Richardson inicia reformas de responsabilidad fiscal y libertad económica de importancia crucial para la difusión del New Public Management	
Enero de 1991		Decreto 202 que aprueba convenio de préstamo del PSFyDEPA (Provincias 1)
Abril 1991		Se lanza el plan de convertibilidad y la inflación desciende a un dígito anual.
1991		Elecciones legislativas (en cuatro meses diferentes): triunfa el oficialismo y se consolida la convertibilidad y las políticas de ajuste estructural.
Setiembre 1992		Ley Nº 24.130 que ratifica el "Acuerdo entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales", conocido como "Pacto Fiscal".
Mayo 1993		Decretos 678 y 679 que lanzan el "Fondo para la Transformación de los Sectores Públicos Provinciales" y el "Bono para la Creación de Empleo Privado" (BOCEP), respectivamente.

Fecha	Evento de alcance mundial	Evento nacional
Agosto 1993		Decreto 1807 que aprueba el "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento", conocido como Pacto Federal
Octubre 1993		Amplio triunfo del oficialismo en elecciones parlamentarias
Noviembre 1993		Pacto de Olivos: la UCR (Alfonsín) y el PJ (Menem) acuerdan reforma constitucional que permite re elección presidencial.
Diciembre 1993		<i>Santiagoñazo</i> ; pueblada en Santiago del Estero en contra de las políticas neoliberales. A partir de allí el gobierno nacional disminuye la presión por el ajuste en provincias.
Agosto 1994		Se aprueba nueva Constitución Nacional
1994	Se publica en español el libro "La Reinención del Gobierno" de Osborne y Gaebler	
Diciembre 1994	Las turbulencias en México disparan lo que se conoció como "Efecto Tequila"	
Febrero 1995		Decreto 286 que lanza el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial con el que se financia la privatización de Bancos Provinciales.
Mayo 1995		Re elección de Carlos Menem como presidente de la Nación
Agosto 1996		Renuncia del Ministro Domingo Cavallo.

Fuente: Elaboración propia

Comencemos describiendo el lugar del Estado en el esquema desarrollista. Un texto producido ad hoc para un seminario realizado en el año 1965 en Buenos Aires nos permitirá un acercamiento más completo hacia las ideas de reforma estatal que circulaban antes de que se hicieran hegemónicas las ideas del *Estado mínimo*. Nos referimos a la *Guía para modernizar la Administración*, importante tanto por su claridad, como por su procedencia institucional (la OEA), como por la influencia que tuvo en la formación de cuadros del Estado Argentino. En esta guía se establece que:

"A los gobiernos de los países menos desarrollados les corresponde un papel central en el desarrollo nacional. Las razones que así lo determinan son de índole variadas: las considerables insumos que demanda el desarrollo, la falta de capacidad de acción por parte de otros sectores de la sociedad, las deficiencias de los mercados libres y las exigencias que imponen determinadas ideologías (...) el mecanismo de precios libres no tiende a generar un conjunto internamente consistente de opciones orientadas hacia los objetivos del desarrollo"(Katz, 1965: 4).

A partir de la Revolución Cubana (las exigencias de las "determinadas ideologías" que citaba Katz en el párrafo precedente), las tensiones sociales que desató la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) se articularon con los de la guerra fría, generando altos niveles de violencia e inestabilidad en el escenario político argentino en particular y latinoamericano en general.

La crisis del petróleo (año 1973) fue el último elemento que terminó de organizar la matriz de una nueva etapa en el proceso social, económico y político de América Latina; los elementos que venimos describiendo llevaron a que los cambios se llevaran a cabo a partir de dictaduras militares autoritarias, neoliberales, de derecha, en casi toda América Latina.

En el tema que nos ocupa, comenta Evans: "El giro negativo que adoptó el crecimiento del comercio internacional en la década del '70, junto con el espectacular aumento de las tasas de interés reales a fines de esa década y la reducción de préstamos comerciales a comienzos de la siguiente, obligaron a los países en desarrollo a ajustarse... a las restricciones impuestas por el ambiente internacional, de ahí que el cambio estructural fuera definido primordialmente en términos de 'ajuste estructural'" (Evans, 2008: 21)

Más allá de los diferentes elementos y de las características de cada momento, con el golpe de estado de marzo de 1976 se inicia un nuevo ciclo en la historia Argentina. En lo económico predomina la valorización financiera frente a lo que fue el derrumbe del proyecto de industrialización por sustitución de importaciones; en lo social se debilita la estructura de empleo industrial y las diferentes instituciones que habían sido funcionales al proyecto desarrollista (sindicatos, partidos políticos, escuelas, etc.), en lo político se organiza un nuevo bloque de poder que expresa mayores capacidades estructurales para disciplinar a los actores populares, en particular los asalariados¹⁸.

Estas tendencias marcarán el tono de la sociedad argentina por casi treinta años.

En nuestro país, en el marco de tal oleada, se sucedieron tres etapas de preminencia de políticas neoliberales: un primer despliegue con el gobierno militar 1976/1983, una etapa de indefinición en ocasión de la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989) y un tercer momento, en que se lleva a fondo el ajuste estructural durante la primer presidencia de Carlos Menem (1989 - 1995).

En el segundo periodo presidencial del Dr. Carlos Menem (1994-1999) el *decisionismo* reformista tiende a languidecer y recién es relanzado, ante las urgencias fiscales, por el gobierno del Dr. Fernando de la Rúa (1999-2001). Con la caída de este gobierno, concluye el ciclo de políticas neoliberales en la Argentina.

¹⁸ En esta caracterización seguimos el clásico trabajo de Azpiazu y otros (1989).

2.1. La dictadura

Si bien en la última etapa del gobierno constitucional se intentaron desplegar medidas de ajuste, es en ocasión de la llegada del usurpador gobierno del entonces General Jorge Rafael Videla y del llamado Proceso de Reorganización Nacional (marzo de 1976) que comenzó a instalarse la solución neoliberal como respuesta estructural a las turbulencias que vivía el país.

Como lo han hecho notar diferentes estudios (Morresi, 2010; Palermo y Novaro, 2003; Canelo, 2005 y 2012; Rubinzal, 2010) los diferentes actores de la dictadura -señores de la guerra, terratenientes, dirigentes conservadores, empresarios, Central de Inteligencia (CIA) de los EEUU, organismos multilaterales de crédito, iglesia católica- lograron construir un único consenso interno: el terrorismo estatal. En todo lo demás convivían posiciones encontradas tanto por las diferentes líneas ideológicas que históricamente surcaron las Fuerzas Armadas de la Argentina como por las luchas de intereses y poderes entre fuerzas y liderazgos militares.

En el marco de estos enfrentamientos, la política económica tuvo un carácter bifronte; si bien el ala más poderosa del gobierno –que lideraba el Ministro Martínez de Hoz- desplegaba políticas de desguace estatal, apertura externa e internacionalización y liberalización de la economía, al mismo tiempo otros sectores del gobierno promovían –por intereses corporativos o por sostener visiones enfrentadas a la del ala liberal- políticas de intervención estatal. De esta forma, algunas firmas fueron premiadas a través de onerosas políticas públicas de compras (especialmente militares), tercerizaciones, subsidios, exenciones impositivas y promociones. .

Los agentes económicos con escaso grado de integración y/o diversificación perdieron importancia relativa o directamente desaparecieron, mientras que un conjunto acotado de grandes grupos empresarios aumentó su poderío económico aprovechando las nuevas condiciones impuestas: Acindar, Clarín, Alpargatas, Arcor, Astra, Ledesma, Macri, Pérez Companc, Soldati, Techint, Fortabat, Garovaglio y Zorroaquín, entre otros.

En todos los casos, hubo una generalizada política de terror sobre lo que pudiera ser oposición política o social, con epicentro en la clase trabajadora, cuyo disciplinamiento fue uno de los objetivos centrales de la dictadura militar. En los dos primeros años del gobierno dictatorial el salario real se redujo en un 48,7% (Rubinzal, 2010: 424 y 436)¹⁹.

¹⁹ Una descripción más detallada de la situación fiscal y de la industria puede verse, respectivamente, en Carciofi (1990) y Kosacoff (2007). Un relato de la política económica de la dictadura puede seguirse en Rubinzal (2010 - Capítulo VI).

En el ámbito de las provincias, su situación no fue ajena a las tensiones internas que recorrieron las acciones de la dictadura²⁰. La estructura institucional del Proceso preveía asignar el 33% de los cargos a cada una de las fuerzas armadas: Ejército, Marina y Fuerza Aérea. De esta forma, en el gabinete presidencial, hubo dos ministros para cada fuerza y dos para cuadros civiles. Este aparente equilibrio ocultaba la primacía del Ejército -que obtuvo las políticamente estratégicas carteras de Interior y Trabajo- y que el Ministro de Economía, un civil, era cercano del presidente Videla (miembro del ejército).

El dominio de los generales sobre lo político institucional se corroboró con la distribución de las gobernaciones provinciales, que fueron puestas generalmente en manos de oficiales retirados del Ejército. Inicialmente, la mitad de las provincias quedó en manos del Ejército (doce, entre ellas la crucial provincia de Buenos Aires), mientras que la Armada controlaba seis jurisdicciones²¹ y la Fuerza Aérea cinco y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Frente a esta supremacía del ejército, la armada, y en particular a su comandante en jefe, Emilio Massera, desplegó una estrategia de constante tensión, poniendo en disputa todos los ámbitos de decisión.

En el devenir y ocaso de la dictadura, las provincias fueron uno de los lugares en donde la dictadura pretendió incorporar políticos conservadores. En un principio, paralelo a sus intenciones refundadoras, para que fueran sus continuadores; con el creciente fracaso de la gestión, para que protegieran su retirada.

Con el segundo presidente de la dictadura, el en ese entonces General Roberto Viola (año 1981) la "participación civil" avanzó con la integración de miembros de partidos políticos provinciales en algunas gobernaciones, como las de La Pampa y Jujuy (Fuerza Federalista Popular), Entre Ríos (Movimiento Línea Popular), Formosa (Movimiento de Integración y Desarrollo), San Juan (Partido Bloquista) y Catamarca (Unión Cívica Radical). En estos dos últimos casos, su gestión sería la base para ganar elecciones en la posterior etapa democrática²².

Como se ha venido describiendo, la dictadura cosechó fracaso tras fracaso en lo económico, lo político, lo social. Muchos síntomas se mantuvieron ocultos por la enorme disponibilidad de divisas derivadas de un escenario financiero mundial caracterizado por la sobreoferta de créditos originada en el reciclado de petrodólares. Ahora bien, cuando las condiciones internacionales cambiaron -la seña emblemática en este sentido fue el incremento de la Reserva Federal de la las tasas de interés de referencia de las deudas públicas y privadas (años

²⁰ La descripción de la política hacia las provincias durante la dictadura fue hecha sobre la base de Canelo, 2012.

²¹ Entre ellas, Tierra del Fuego que en ese entonces tenía el estatus de territorio nacional.

²² Diferente de los casos de Tucumán y Salta, en donde gobernadores militares fundaron partidos que ganarían elecciones para gobernador.

1981-2)- se produjo un doble proceso de efectos demoledores: fuga de capitales e incremento vertical de los giros al exterior en concepto de pagos por los servicios de la deuda externa.

Se hizo patente así, de repente, una situación de penuria fiscal que es difícil de describir sin el uso de adjetivos rimbombantes y que mostraba que la dictadura no había podido superar la crítica coyuntura de mediados de los '70, cuando asumió el poder. En 1982 y 1983 se alcanza un déficit del orden de quince puntos del PBI; se precisaba incrementar en más de un 40% los recursos para alcanzar un presupuesto equilibrado (Carcioffi, 1990: cuadro II.13).

2.2. Las dificultades de la transición radical

Es así que cuando el Dr. Raúl Alfonsín asume el primer gobierno post dictadura, se encuentra con un déficit abrumador en proceso de incremento vertiginoso.

Pero no sólo eso; debía enfrentar, además, vencimientos exorbitantes por la deuda externa, una larga crisis sobre segmentos del aparato productivo que habían generado las políticas de económicas de la dictadura y un contexto internacional hostil que derivaría en un mercado deterioro de los términos de intercambio.

El escenario político nacional era igualmente explosivo, sobre todo porque las Fuerzas Armadas, si bien no habían tenido más remedio que llamar a elecciones, mantenían su fortaleza militar e independencia con respecto del poder político. Como si esto fuera poco, sus cuadros consideraban en los peores términos al Presidente Alfonsín, tanto es así que todo el periodo está salpicado por actividades -misas, paradas militares, renunciaciones estentóreas, declaraciones estridentes²³- por parte de efectivos retirados y en actividad. El gobierno, que en cierto punto no podía quedarse impasible ante tales muestras de insubordinación, rotó reiteradamente los mandos militares, lo que en algún punto fue contraproducente pues los nuevos nombrados, al llegar a posiciones de comando, se mostraban tanto o más inmanejables que los desplazados.

Desde la iglesia católica, que solía expresar la opinión de los poderosos actores políticos y económicos de la saliente dictadura, se realizaban declaraciones altisonantes, del estilo de catalogar a la democracia recién instalada como "permisiva, anárquica, selvática, de costumbres bárbaras, anémica" y de establecer que el gobierno buscaba "descristianizar" al pueblo argentino con "tanta pornografía, tanto robo y herejía" (CISEA, 1984: 20).

²³ Veamos un ejemplo: en ocasión de un acto realizado en diciembre de 1984 -en el aniversario del intento de copamiento del Batallón de Monte Chingolo en 1975 por parte de la guerrilla izquierdista- el Coronel Soto (en actividad) y ante un público en el que se destacaba la presencia de ex funcionarios de la dictadura, enfatiza: "nos capacitamos profesionalmente velando a la par nuestras armas para acudir nuevamente al toque del clarín, cuando la patria nos lo demande" (CISEA, 1984: 67).

En este crítico escenario, el gobierno pensó que podría apelar a la buena voluntad de las potencias centrales para paliar la difícil situación. Con envidiable elocuencia ilustra Atilio Borón lo sucedido:

"... muchos gobernantes... expresaron su amarga desilusión ante la inmovilable actitud de los países acreedores {que mantuvieron} sin variar un ápice la política que habían fijado hacia nuestros países en épocas de dictadura (...) Algunos sinceros demócratas pensaron, no sin excesiva ingenuidad, que esta 'línea dura' de las potencias reflejaba su rechazo por los autoritarismos... Su sorpresa y su decepción fueron mayúsculas cuando advirtieron que, junto con los vítores y los discursos grandilocuentes con que se celebraba el advenimiento de la democracia en América Latina, la misma política continuaba siendo fríamente aplicada –a veces hasta con mayor ensañamiento– a los nuevos gobiernos" (Borón, 2003: 234).

El presidente Alfonsín, sintiéndose débil, eligió una estrategia defensiva de reformas incrementales cuyos resultados se tradujeron en indicadores socioeconómicos de estancamiento o franco deterioro: no en vano fue llamada "la década perdida". Según todos los análisis en estos hechos está la causa del deterioro de su popularidad y las derrotas electorales que cosechó en 1987 y 1989.

Pero faltaba algo más; hacia el final del mandato del Dr. Alfonsín el boicot combinado de las patronales rurales –que retuvieron las liquidaciones de exportaciones- y de los organismos financieros internacionales –que negaron préstamos y dieron señales de desentenderse de la suerte del presidente- llevaron al gobierno a una situación caótica que terminó en hiperinflación y saqueos en las principales ciudades del país.

2.3. Tentativas hasta la exitosa convertibilidad

De esta forma se construyó la coyuntura política que permitió al gobierno del Carlos Menem (1989-1999) llevar adelante las que fueron, tal vez, las políticas de ajuste estructural más profundas del subcontinente. Durante su mandato se desplegó un replanteo integral del papel del Estado, de la organización económica y de la estructura social. Ella incluyó la apertura generalizada al comercio exterior y al movimiento de capitales, la desregulación económica, la desestructuración de instituciones que redistribuían el ingreso y garantizaban el pleno empleo, la privatización de empresas públicas, la reducción del aparato burocrático del Estado y la reorganización del sistema tributario.

Que el peronismo se convirtiera en el líder continental de la estrategia neoliberal es una cuestión que merece algún comentario, tanto por la historia de esta fuerza política como por la propuesta desarrollista que había expresado en su plataforma electoral. Esto es relevante,

además, porque una parte de esta historia está directamente vinculado con el lugar que ocuparon las provincias en el programa de ajuste²⁴.

Durante la campaña electoral que lo llevaría a la presidencia, el Dr. Carlos Menem se centró en las consignas de "salariazó" y "revolución productiva" y desplegó una estrategia de alianzas que involucró a sindicatos y organizaciones empresarias vinculadas con el mercado interno y que concluyó en el Frente Justicialista Popular (FREJUPO) con partidos de centro izquierda. En contraposición, el oficialismo de la Unión Cívica Radical había optado por un candidato del ala derecha partidaria, encarnada en el gobernador de Córdoba, Eduardo Angeloz. Su gesto más publicitado durante la campaña fue la promesa de utilizar un "lápiz rojo" para borrar todo el gasto público superfluo.

En posteriores entrevistas, Carlos Menem expresó que no hizo público su verdadero programa ya que esto le hubiera significado perder votos... pero es más plausible que su pragmatismo lo llevara a cambiar su programa ante "la temible eficacia de las reacciones empresarias ante la fragilidad del sector público" (Palermo y Novaro, 1996: 129).

Justamente, porque Menem consideraba que era imprescindible mostrarse creíble ante los empresarios y los organismos multilaterales, es que se embarcó en una escalada demoledora para los peronistas tradicionales que incluyó, entre otras cosas, abrazarse con el Almirante Rojas (símbolo de la represión y torturas contra militantes justicialistas) y colocar en el centro del gobierno a los ultraliberales (y emblemáticamente antiperonistas) Álvaro y María Julia Alsogaray.

A pesar de todos estos elementos, la oposición dentro de su partido no alcanzó a dificultar su despliegue, tal como ocurrió, por ejemplo, en Venezuela con el plan de ajuste del presidente Carlos Andrés Pérez (años 1989 - 1992). Y esto fue así a despecho de que, según han remarcado diferentes trabajos, buena parte del partido se sentía francamente incómoda ante esta reconversión neoliberal (Levitsky, 2002: 19 y ss. y 2005: 2010 y ss; Jozami, 2004: 41 y ss; Palermo y Novaro, 1996: 217 y ss).

Tres son los elementos que se suelen citar para explicar esta situación. Un primer elemento, ya fue descrito: la coyuntura nacional e internacional y el contexto hiperinflacionario que pareció dejar como única salida al ajuste.

Un segundo elemento se vincula con la transformación sufrida por el peronismo al calor de los cambios en el empleo industrial y la suba en la tasa de desocupación que potenció el ala político-territorial de PJ en detrimento de la sindical (Levitsky, 2005: 194). Sin hacer de esto

²⁴ Estos temas fueron fruto de diferentes trabajos e investigaciones del autor, entre ellas la tesis doctoral que obtuviera el primer premio y publicación respectiva en el concurso de tesis del INAP de Argentina (Cao, 2007). Se presenta aquí una versión esquemática y sintética de los análisis realizados.

una ley universal, las organizaciones políticas con fuerte vinculación clasista son más principistas que aquellas basadas en la construcción territorial, que suelen ser más pragmáticas, y consecuentemente, asumir más fácilmente políticas lejanas a la ortodoxia partidaria.

El tercer punto es el sistema de compensaciones que logró organizar Menem a partir del gran excedente fiscal que, como veremos, se generó a partir de la convertibilidad. Este excedente se utilizó para sumar el apoyo de casi todas las provincias oficialistas, las jurisdicciones en manos de partidos provinciales e, inclusive, de algunas que estaban gobernadas por la opositora Unión Cívica Radical.

En términos más coyunturales, también debe resaltarse las dificultades para organizar una oposición consistente dentro del PJ una vez que la más poderosa línea interna no cooptada por el presidente Menem fue desarticulada cuando su líder y gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Antonio Cafiero, fue derrotado en el plebiscito por la reforma de la constitución provincial (agosto de 1990).

De esta forma, la fracción interna del oficialismo que no pudo expresarse como oposición, fue capturada por una estrategia que surge de la articulación de los procesos de ajuste con la morfología institucional de la forma federal de gobierno. De esta forma, se transformó el lugar de las provincias en el proceso político y administrativo del país, a partir de:

1. La continuidad institucional, que citamos en el punto 1.4. de este TFM, y que permitió que -entre otras cosas, por la configuración de distritos electorales sobre base provincial - los gobernadores se erijan en actores clave de la construcción política²⁵.
2. La desarticulación de los sistemas de subsidio, regulación e intervención que permitía el desarrollo de las llamadas "economías regionales" y que hasta ese momento eran el elemento central de la política federal por más de un siglo.
3. Los procesos de reforma del Estado, que hicieron que las provincias se convirtieran en el núcleo duro de la gestión del gasto, mientras se mantenía en manos del gobierno central el grueso de la gestión de los ingresos públicos (veremos con más detalle sobre estos dos elementos)

Desde ya que los elementos provinciales no agotan el análisis de las vicisitudes del ajuste neoliberal. Por ejemplo, también fue clave la Ley Nº 23.774 (principios de 1990) que llevó de cinco a nueve los miembros de la Suprema Corte Suprema de Justicia (que construyó la "mayoría automática", el voto sistemático de cinco de sus miembros de acuerdo a los intereses del Presidente Menem); las estrategias de veto y decretos de necesidad y urgencia en la relación con el Poder Legislativo; el alineamiento con la política exterior de los EEUU; la liquidación de las Fuerzas Armadas como actor político, etc. Desviaríamos la atención sobre el eje central de nuestro trabajo si nos ocupáramos de estos hechos.

²⁵ Ver por ejemplo, Calvo y Escolar (2005), Suárez Cao (2013), Jones y Wang (2005), etc.

Consolidar el programa neoliberal fue una tarea compleja que demandó casi dos años de gobierno y que en diferentes momentos estuvo al borde de fracasar.

El primer equipo del Ministerio de Economía encargado de llevarlo adelante -parte de una publicitada alianza con el grupo multinacional Bunge & Born- no alcanzó a durar seis meses antes de desplomarse con el rebrote hiperinflacionario de fines de 1989. En su corto mandato logró la primer declaración pública de apoyo al programa de reformas por parte de las principales entidades gremiales empresariales, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, lo que incluía por parte de estos dos últimos destrabar una serie de créditos y un acuerdo *stand by* por U\$S 1.500 millones.

La segunda etapa estuvo a cargo Erman González, hombre de confianza de presidente de la Nación que profundizó el rumbo neoliberal y el programa de reformas.

La medida más recordada de su mandato es el Plan Bonex, por la cual el último día hábil de 1989 se canjeó compulsivamente los plazos fijos por bonos que llevaban esa denominación pagaderos a diez años. Este fue el inicio de la reconversión del sistema bancario argentino, que incluyó la privatización de la casi totalidad de la Banca Oficial de Provincia (BOP) y la concentración de la banca privada en manos de entidades de capital extranjero.

A poco de lanzarse el Plan Bonex hubo otro pico hiperinflacionario (marzo de 1990) que fue respondido con más medidas de ajuste reduciendo aún más la desmonetización de la economía y el gasto público. Por efecto de todas las medidas aplicadas, el gasto público bajó verticalmente del 35,6% del PBI en 1989 a 29,8% en 1990. El déficit fiscal también bajó drásticamente del 7,6% del PBI en 1989 al 2,3% en 1990.

Marzo de 1990 fue, tal vez, el momento más crítico del gobierno, con una evaluación positiva del gobierno del 15,1% (Palermo y Novaro, 1996: 243) y con actores sociales y políticos vitales para el ajuste que amenazaban con retirarse de la alianza de gobierno. A lo largo del año la situación de crisis pareció menguar -en particular el siempre sensible índice de inflación- pero no pudo evitarse que el año cerrara con un descenso del PBI de casi el 2% y con un agudo deterioro de los indicadores socioeconómicos.

En enero de 1991 se produjo la enésima corrida contra el austral y estalló el escándalo conocido como Swiftgate²⁶, por lo que el ministro Erman González se vio obligado a renunciar siendo reemplazado por Domingo Cavallo.

²⁶ En diciembre de 1990, el embajador de los Estados Unidos, Terence Todman, respaldó una denuncia del frigorífico Swift que se había quejado por un pedido de coima para "agilizar" sus trámites de liberación de impuestos para la compra de maquinaria.

Si bien el nuevo ministro desde siempre manejó un tono doctrinario dirigido a pontificar sobre las bondades del sistema de mercado, su mayor logro estuvo vinculado con la erradicación de la inflación a partir de la puesta en vigencia de un nuevo régimen monetario: la "Convertibilidad".

Este régimen establecía una nueva moneda: el Peso Convertible (cada peso equivalía a 10.000 australes) que tenía una paridad fija de un peso convertible por cada dólar. De esta forma, el Banco Central se convirtió en una virtual Caja de Conversión con la obligación de respaldar a cada peso en circulación con un monto equivalente de oro o divisas, de manera que cada peso en circulación pudiese ser canjeado, en cualquier momento, por un dólar estadounidense.

En un trabajo publicado una vez que el programa económico que involucraba la convertibilidad estaba consolidado, se sostuvo que los pilares del programa eran "el equilibrio fiscal, la convertibilidad... la reforma del Estado, la desregulación, la apertura comercial externa, la reducción de la inflación y la incertidumbre" en el marco de superar el "creciente aislamiento" y desplegar "un proceso de acelerada integración a la economía mundial". El motor de este crecimiento era la inversión externa que llegaba a estas tierras merced a "la productividad diferencial del trabajo en la economía argentina respecto de los países industrializados" (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1995: 2).

En esos primeros años, se consiguieron resultados asombrosos. El primero, de un enorme impacto no sólo económico sino también psicológico, fue que se logró domar la tenaz inflación: si desde 1954 el incremento de precios fue superior al dígito anual, con varios episodios hiperinflacionarios, desde 1993 se redujo drásticamente y desde 1995 fue inferior al 2% anual.

Pero no fue sólo eso; se registraron altas tasas de crecimiento entre 1991-1994 y 1996-1998 y el PBI llegó a alcanzar los 300 000 millones de dólares en 1998, en términos per cápita, el más alto de América Latina. Las exportaciones pasaron de 12 500 millones de dólares en 1990 a casi 27 000 millones de dólares en 2000, con un aumento del 110 % en ese período. También en el frente fiscal se obtuvieron logros importantes, pero siempre con la inquietante presencia del endeudamiento; los comentaremos en el capítulo siguiente.

Con los éxitos de la convertibilidad, el escenario político dio un vuelco. Las elecciones de diputados nacionales y gobernadores, que en enero de 1991 según todas las encuestas llevaban a una derrota aplastante del oficialismo, se revirtieron y el PJ no sólo logró mantener los cargos puestos en juego, sino que incrementó su presencia parlamentaria y los gobernadores de su color político.

El ministro aprovechó el envión para profundizar medidas pro mercado: relanzó el programa de privatizaciones, puso en vigencia el decreto N° 2488/91 que establecía un completo programa de desregulación, destrabó préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano

de Desarrollo, dio a conocer el decreto 1334/91 por el que los incrementos salariales deberán vincularse a la productividad, se comenzó a transitar el camino que llevaría a la Ley 24.241 que privatizó el sistema previsional a través de las AFJP (año 1993).

Paralelamente, Cavallo se lanzó a colonizar espacios y cargos del Estado Nacional y las provincias. Para ello se valdrá de cuadros *técnicos*, teóricamente asépticos, pero que en los hechos fungían de aliados contra los dirigentes que provenían del justicialismo. Construyó, de esta manera, una estructura de importante capacidad de operación, que contrastaba nítidamente con la lamentable imagen de ineficacia de las administraciones pretéritas.

Como podía esperarse, esto no tardó en generar una larga e ininterrumpida puja entre el presidente y su súper ministro que fue tiñendo todo el escenario de reforma. En este marco, Carlos Menem le dio alas adentro del gabinete a aquellos que consideraban que el ajuste era una etapa a la que sobrevendría, posteriormente, una necesaria *re peronización* del gobierno. Esto permitió la supervivencia de matices y, eventualmente, la obstrucción desde adentro del mismo corazón del gobierno y de partidos aliados hacia el ajuste²⁷.

En el tema que nos ocupa, las provincias, se generó una situación particular; la consolidación de la convertibilidad incrementó los recursos disponibles con los cuales "asistir" a las provincias amigas. Esto era vital pues buena parte de los gobernadores -tanto del oficialismo como de otros partidos- eran reacios a apoyar al presidente. Las transferencias fueron de tal envergadura que hizo casi imposible que los gobernadores mantuvieran su perfil opositor.

En otros trabajos (Cao, 2007) detallamos el doble rol que cumplieron las provincias durante los '90, a saber:

1. Sujeto clave de las políticas de ajuste estructural, ya que los procesos de descentralización (ver sección 3.3.) las convirtió en el mayor agente estatal.
2. Elemento de gobernabilidad, a partir de: a) Mantener la tradicional estructura de alianzas regionales lubricadas por partidas del presupuesto nacional, y b) hacer actuar las provincias como espacios de contención social y política.

No hubo una fórmula general y explícita para resolver la obvia tensión entre gobernabilidad y ajuste, sino más bien casos con diferentes tipos de resoluciones. Lo que sí puede decirse es

²⁷ Queremos diferenciar las tensiones que describimos en el texto de las acciones de resistencia que llevaron a cabo diferentes actores sociales y políticos, como por ejemplo los sindicatos nucleados en la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) -enfrentados a la oficialista CGT- los partidos de izquierda, los piqueteros, los movimientos de desocupados, etc. A diferencia de los actores que describimos en el texto, hasta bien entrada la década, estos movimientos tuvieron una incidencia más bien marginal sobre el proceso político. La confluencia ocasional de estos dos grupos -sintéticamente, la oposición interna y externa al partido de gobierno- generaba un actor de indudable peso político (un ejemplo de una situación concreta en este sentido se describe en Cao, 2013).

que mientras la reforma nacional se asumió una política de *shock y decisionista*²⁸, en el nivel subnacional hubo políticas graduales y se realizaron algunos salvatajes (*bailouts*) de provincias que habían caído en cesación de pagos, lo que generó la crítica de los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, 2000).

En suma, el patrón de relaciones Nación/Provincias se desarrolló en el marco de una continua negociación que generalmente terminaba con el apoyo (sectorial, político electoral, programático) de las Provincias a la Nación a cambio de transferencias financieras o la sobreasignación de bienes y servicios de los diferentes programas estatales (vivienda, obras de infraestructura, alimentos, medicamentos, etc.).

Visto desde la Nación, el alineamiento provincial (votos en el parlamento nacional, apoyo en la interna partidaria, reducción en el enfrentamiento interpartidario, operaciones en los medios de comunicación, etc.) era muy relevante y el costo proporcional –analizado en cada caso- muy bajo en términos del presupuesto nacional.

Visto desde las provincias, también era provechoso, ya que estas transferencias fueron determinantes para la gobernabilidad y el éxito electoral. Los resultados, medidos en términos electorales así lo demuestran, con tasas de reelección partidaria superiores al 80% en las provincias para las elecciones de 1991 y 1995, y en donde no hubo reelección, en casi todos los casos hubo resonantes triunfos del justicialismo u otros partidos aliados al oficialismo nacional que promovían este esquema.

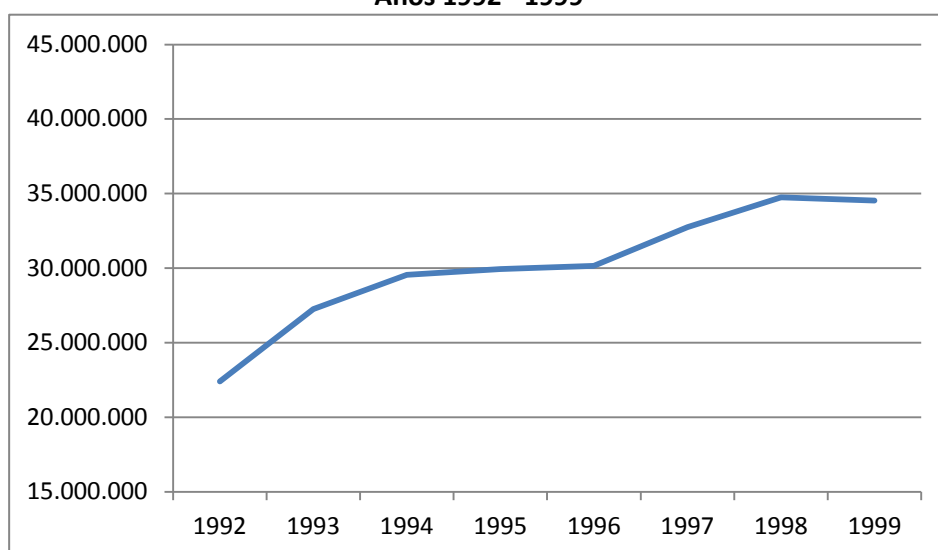
La sumatoria de pequeñas batallas ganadas por los políticos terminaron generando lo que hemos definido como "expansión pasiva" (Cao, 2013): el incremento del gasto público provincial para reemplazar los emprendimientos económicos que iban desapareciendo con el despliegue de las políticas neoliberales y, de esta forma, sostener un cierto nivel de empleo, demanda agregada e inversión.

Como puede verse en la Figura Nº 4, tomando como base el año 1992, en que terminaron de producirse las descentralizaciones que podrían explicar el incremento del gasto, las erogaciones provinciales mantuvieron su tendencia creciente. El incremento del gasto se detuvo en los años del efecto tequila (1995-6), para retomar su tendencia alcista hasta la

²⁸ La gravedad de la crisis y el escaso tiempo transcurrido desde el ingreso de las autoridades al ejercicio de sus funciones facilitaron una gestión claramente decisionista de las medidas de ajuste y reforma, en la que predominó la "economía de capacidades institucionales", esto es, la tendencia a concentrar el diseño y concepción de las políticas, verticalizar la ejecución, reducir el número de actores involucrados y simplificar al máximo los instrumentos y procedimientos (Palermo y Novaro, 1996).

megacrisis que se inicia en 1999. Según diferentes análisis, este incremento sostenido fue una de las principales causa de la debacle del 2001/2²⁹.

Figura Nº 4
Evolución del Gasto Público Provincial
Para consolidado de 24 jurisdicciones
En miles de \$ Corrientes
Años 1992 - 1999



Fuente: elaboración propia sobre información tomada de la Base de datos CIAP - www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/baseciap/base.htm, consultado 23/02/2014

La expansión pasiva degradó circuitos y estructuras al inducir a las diferentes unidades estatales a ocupar las grietas generadas por la crisis y no a cumplir sus propios objetivos. Si bien en algunos casos permitió sostener la gobernabilidad provincial, a largo plazo promovió la aparición de turbulencias fiscales, dada la necesidad de generar recursos crecientes para compensar la continua destrucción de emprendimientos y puestos de trabajo.

Hablamos, párrafos atrás, de las tensiones entre gobernabilidad y ajuste en la política hacia las provincias. Un momento particularmente crítico ocurrió durante el efecto tequila (años 1994-5) cuando para salvar la convertibilidad fue imprescindible profundizar las medidas para alcanzar el equilibrio fiscal. Dada la envergadura que habían tomado las provincias en el total del gasto público, fue inevitable que las medidas de incremento de ingresos y de reducción del gasto las alcanzara.

²⁹ Ver, por ejemplo, la compilación realizada por Novaro (2002) y dentro de ella el epílogo firmado por todos los autores que participaron de la compilación (Alejandro Bonvecchi, Hernán Charosky, Edgardo Mocca, Marcos Novaro y Vicente Palermo) (páginas 341 y ss.)

El ajuste llevó disturbios en varias provincias y la tensión entre gobernadores y la nación llegó hasta el límite. En una reunión de gobernadores en la Casa Rosada en pleno desarrollo de la crisis (14 de julio de 1995) Mario Moine, Gobernador de Entre Ríos y aliado del presidente, dijo con acidez a Carlos Menem: "Cavallito tiene que estar contento porque estamos privatizando, bajamos los sueldos, pasamos los jubilados provinciales a la Nación. Pero en cualquier momento van a tener que mandar cuatro o cinco interventores provinciales, porque el costo político de esto es altísimo para los gobernadores" (Microsemanario, 1995). Los problemas fueron de tal magnitud que cuando el efecto tequila fue finalmente superado, el programa de reformas provinciales languideció.

La superación de la crisis, por otra parte, terminó por consolidar las ideas neoliberales en todo el país y le valió a Carlos Menem un tremendo prestigio en la comunidad financiera internacional. Michael Mussa, durante diez años director del Departamento de Investigaciones del FMI lo recuerda así:

"... después de superar exitosamente las tensiones de la crisis del Tequila, la Argentina pasó a ser considerada como una de las economías emergentes más exitosas. Sus políticas económicas eran elogiadas por doquier en la comunidad internacional oficial. De hecho, como si fuera un héroe de la estabilización económica y de la reforma (exitosa), el presidente Menem recibió el honor sin precedentes de aparecer juntamente con el presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, para exponer en el Encuentro Anual del FMI-Banco Mundial en Washington, en octubre de 1998. Los mercados financieros privados también demostraron efusivamente su apoyo, financiando grandes montos de la deuda argentina con spreads atractivos en comparación con los de los de la mayor parte de los demás mercados emergentes..."
(Mussa, 2002: 29).

2.4. Hacia el fallido intento de una segunda ola

Como vimos, con el devenir del ajuste se fueron generando dos alas en el gobierno nacional; el ala política, en donde se pensaba que, al dejar atrás la crisis, se podrían desarrollar políticas de intervención y gasto público más cercanas a la tradición peronista, y el ala técnica, que sostenía la necesidad de profundizar el sendero neoliberal.

Sin poner en cuestión la direccionalidad estratégica del ajuste estructural, en muchos momentos el presidente Menem apoyó el ala política como forma de limitar el creciente poder del Ministro de Economía, Domingo Cavallo, líder del ala técnica.

Hacia mediados de los `90 y según quien fuera el vocero de la agenda, se privilegiaban factores distintos: en Economía se hablaba de transparencia, racionalización y reducción del gasto público, mientras que el ala política hablaba de reconstrucción del Estado y del momento de la justicia social. Más allá de esto, en lo referente a la Administración Pública había puntos de

acuerdo: todos consideraban que se debía consolidar al Estado central como una organización de segundo piso, desligada de la prestación y administración de servicios directos a la población y concentrada en roles de regulación, promoción y orientación de la iniciativa privada.

Estas consenso, sumado a la victoria del oficialismo en las elecciones de renovación legislativa de 1991 y 1993 consolidaron el camino recorrido y crearon la sensación de irreversibilidad en las reformas realizadas.

La constituyente de 1994, cuya convocaría fue un triunfo del ala política, abrió el debate sobre la segunda reforma del Estado... para enseguida congelarlo a partir de la profunda recesión que disparó el efecto tequila, generadora, a su vez, de incertidumbre acerca de la fortaleza de la convertibilidad para sostenerse en el tiempo. Esta situación llevo a que todo el arco político –inclusive la agrupación de centro izquierda FREPASO, que había superado en votos en la constituyente a la tradicional Unión Cívica Radical (UCR) - tomara nota del humor social, y para no perder competitividad electoral, defendiera las privatizaciones y avalara la convertibilidad (Jozami, 2004: 56 y 57).

Por otra parte, comenzaba a sentirse el impacto de la reforma previsional, ejecutada en 1994, que generó un desequilibrio estructural en las cuentas públicas, lo que condicionaría todo el escenario fiscal de ahí en más.

A finales de 1995 el Poder Ejecutivo Nacional envió al Poder Legislativo un proyecto de segunda reforma del Estado, que sería aprobado con importantes modificaciones en marzo de 1996 (ley Nº 24.629). La estrategia comunicacional de la segunda reforma consistió en presentarla como un instrumento para optimizar la gestión pública dentro del modelo de Estado vigente. En tal sentido, si bien las adecuaciones del aparato estatal podían llegar a implicar nuevos ajustes, se daba por concluida la tarea de construir un nuevo patrón de relaciones Estado - Sociedad.

Para asesorar en la reforma, fue convocada Ruth Richardson, responsable de las transformaciones de signo neoliberal en Nueva Zelanda, que se presentaba como uno de los casos nacionales más exitosos de reforma de segunda generación. Richardson recaló en Buenos Aires a partir de una invitación del Jefe de Gabinete Eduardo Bauzá, quien según sus propias palabras, había decidido darle un lugar central en el diseño de la reforma por “recomendación del Banco Mundial”³⁰.

³⁰ La Nación, 17/12/1994, “Arranca en marzo la nueva reforma del Estado”. En su contacto con la prensa argentina, la funcionaria extranjera sostuvo: "Ningún plan es exitoso si el equilibrio fiscal se busca mediante el aumento de impuestos. Hay que bajar el gasto". No causó mucha simpatía en el ala política y su participación se diluyó rápidamente.

El ir y venir de negociaciones y las dificultades de aprobación y puesta en marcha del plan de reformas dan cuenta de que este proceso no contó con el apoyo que caracterizó a la primera ola. Fue notorio que tanto en el gobierno, como en el sistema político, como en los grupos de poder no hubo igual entusiasmo al que impulsó los cambios de primera generación.

El proyecto finalmente aprobado -y más aún su implementación- fue mucho menos trascendente que lo que esperaba (Bozzo y López, 1999).

Más allá de lo dicho, en la segunda mitad de los '90, los enfoques de New Public Management comenzaron a tener creciente presencia en la Administración Pública de nuestro país.

Una de las ramas de trabajo que mayor impacto generó fue aquella que surge de su vinculación con los enfoques de calidad. El primer signo en este sentido es la promulgación de la ley Nº 24.127 (año 1992) que pone en marcha el Premio Nacional a la Calidad; por esa época también comienzan a verse unidades del Estado que obtienen certificaciones ISO de calidad de la gestión.

Un hito en la inserción de las ideas postuladas por el NPM fue la promulgación del Decreto 928/96, que instituye la obligatoriedad del diseño de planes estratégicos por parte de los organismos descentralizados. En este decreto se promueven dispositivos de gestión tales como la "definición de un modelo de gestión" alineado con la misión del organismo; la necesidad de desarrollar "Procesos basados en la focalización hacia el ciudadano"; la utilización de "indicadores de gestión... para medir desempeños", etc. Asimismo, hace hincapié en políticas de transparencia (Artículo 5º) y prevé una convocatoria "a audiencia pública al menos una vez al año" (Artículo 6º).

Pero estas eran acciones que llegaban al Estado por vías capilares, producto de la creciente difusión de las nuevas ideas en Administración Pública; el decisionismo que había caracterizado la primera ola de reformas languidecía.

Por esa época se estaba produciendo el recambio de figuras que habían cumplido un rol clave en el lanzamiento y consolidación de la convertibilidad -renuncias de Eduardo Bauzá a la Jefatura de Gabinete en junio y del Ministro de Economía Domingo Cavallo en agosto- y todas las iniciativas piloteadas por el nuevo hombre fuerte del gobierno, el Ministro del Interior Carlos Corach, se subordinaron al logro de un tercer mandato consecutivo para el presidente Menem.

En 1997 la Alianza FREPASO - UCR triunfó en casi todo el país y, también en esos momentos, comenzaron las turbulencias económicas que terminarán en el estallido social de principios del siglo XXI.

Cuando finaliza el segundo periodo presidencial del Dr. Carlos Menem, las políticas del New Public Management se colocan en el centro de las recomendaciones gubernamentales. Esto se hace notorio con la aprobación del Plan Nacional de Modernización financiado por el Banco Mundial y puesto en marcha con el Decreto Nº 103 del año 2001, que plantea como instrumentos modélicos la Gestión por Resultados y la Carta Compromiso con el Ciudadano (decreto 229/2000). Su análisis excede los objetivos del presente escrito.

Pero todas las acciones de la presidencia del Dr. Fernando de la Rúa (1999 - 2001) estuvieron signadas por una crisis que parecía no tener fondo. De esta forma, más allá del discurso *modernizador*, se postulaban acciones draconianas de recorte fiscal que incluían una profundización del ajuste en las Provincias.

Fue claro que a partir de 1995 ni desde lo político, ni desde lo económico, ni desde lo fiscal hubo espacio para avanzar en las reformas que los defensores del ajuste consideraban imprescindibles para su supervivencia, ni para desplegar los cambios organizacionales que se recomendaban como parte de la segunda ola de reformas.

CAPÍTULO 3: El Estado en cuestión

Como vimos, en el marco de un proceso global que tuvo sus características y desarrollos conceptuales particulares en esta parte del mundo, a partir de la crisis del '30 y hasta mediados de los '70 se observa en la República Argentina una continua ampliación de la intervención estatal, en muchos casos, a partir de avanzar con regulaciones y estatizaciones, sobre espacios regidos por reglas de mercado. Ya desde esas épocas, el crecimiento estatal mereció diferentes tratamientos y políticas públicas de forma tal de ordenar y potenciar su tarea³¹.

De esta forma, en 1951 el gobierno peronista creó la Dirección Nacional de Racionalización - dirigida a mejorar la eficiencia de la Administración Pública Nacional- y en 1957 surge el Servicio de Asesoramiento y Estudios Técnicos en Administración Pública (SAETAP) con todas las características de una oficina de Organización y Métodos que recomendaba la literatura de la época.

Poco tiempo después (año 1958), se aprueba el "Plan de Racionalización y Austeridad para la Administración Pública Nacional", que es considerado el primer esfuerzo sistemático consistente en una serie de medidas combinadas para, además de introducir mejoras en el sector público, operar sobre el déficit fiscal (Secretaría de Hacienda, 1958). Este antecedente hizo escuela y en la siguiente década se sucedieron diferentes planes y programas en el mismo sentido. Hasta ese entonces, Reforma del Estado y Reforma Administrativa aparecían como sinónimos utilizados sin una consistencia precisa.

Con la ola neoliberal de mediados de los '70, además de ganar centralidad, estos planes cambian su sentido, pues más allá de los objetivos organizacionales y fiscales, se dirigen a reformular el papel del Estado en el proceso social.

De esta forma, se hace relevante diferenciar la reforma estatal de los procesos anteriores. En efecto, a diferencia de las Reformas Administrativas o de Modernización, la Reforma del Estado, además de las transformaciones en el aparato público, implicaría cambios en las relaciones de poder en la sociedad, incluyendo un nuevo modelo de desarrollo y una diferente inserción del Sector Público en los procesos productivos y sociales.

Este es el proceso que analizamos en el presente texto: desde mediados de los '70, si bien hay continuidad de algunos de los instrumentos, hay un cambio de tendencia en lo que respecta al Estado; los planes de reforma **ya no se dirigieron a modificar el accionar estatal, sino que erigieron un nuevo equilibrio Estado-Sociedad**. De igual forma, postulamos que a partir de

³¹ Una primera aproximación a estos temas puede hacerse desde Campione, 1996. Sobre este proceso en los países desarrollados puede verse Spink, 1977.

1995 el cambio del citado equilibrio ya se había producido, y los procesos de modernización y asimilación de políticas de NPM *sólo* promovían variaciones en el aparato administrativo.

Detrás de este análisis hay una visión del Estado que lo considera, entre otras cosas, como un espacio en donde se articulan, luchan y coaligan los diferentes actores que conviven en una sociedad. Si bien el lugar en el que se dirimen las distintas disputas es en su aparato administrativo, en algún punto esto deja de ser únicamente una alteración de sus condiciones de operación, para convertirse en la convalidación (o la inducción) de un cambio de relaciones entre diferentes actores y agentes económicos, sociales y políticos y, en otro plano, administrativo (Blutman, 2008: 40).

Las reformas del Estado se vinculan con las crisis, momentos en que está en cuestión la matriz de dominación, siendo un punto de inflexión en las tendencias más generales del orden social. Para comentar esta situación, nos valdremos de las "dos dimensiones fundamentales del Estado" en torno a las cuales "se han erigido los distintos enfoques teóricos" (Abal Medina, 2012: 31):

- a) El Estado, en su carácter más abstractamente vinculado con el ámbito de lo político, como elemento co-constitutivo de las relaciones sociales.
- b) El Estado, en su faz de "Administración Pública", una estructura organizacional, con sus reglas propias y su independencia relativa.

El esquema ortodoxo para aprehender procesos de este tipo, plantea que cambios en la sociedad tienden a generar mutaciones en el Estado –como elemento co constitutivo de las relaciones sociales - y este, a su vez, termina determinando variaciones en la Administración Pública. Esto es, siguen el sentido que muestran las flechas verdes en la Figura Nº 5.

Más allá de esta orientación general de la determinación, la vinculación reconoce la existencia de autonomías, desajustes, retardos y avances en la vinculación entre estos tres elementos. Inclusive, en estos dos últimos casos, que variaciones en el Estado o la Administración Pública pueden apalancar o retrasar los procesos de cambio.

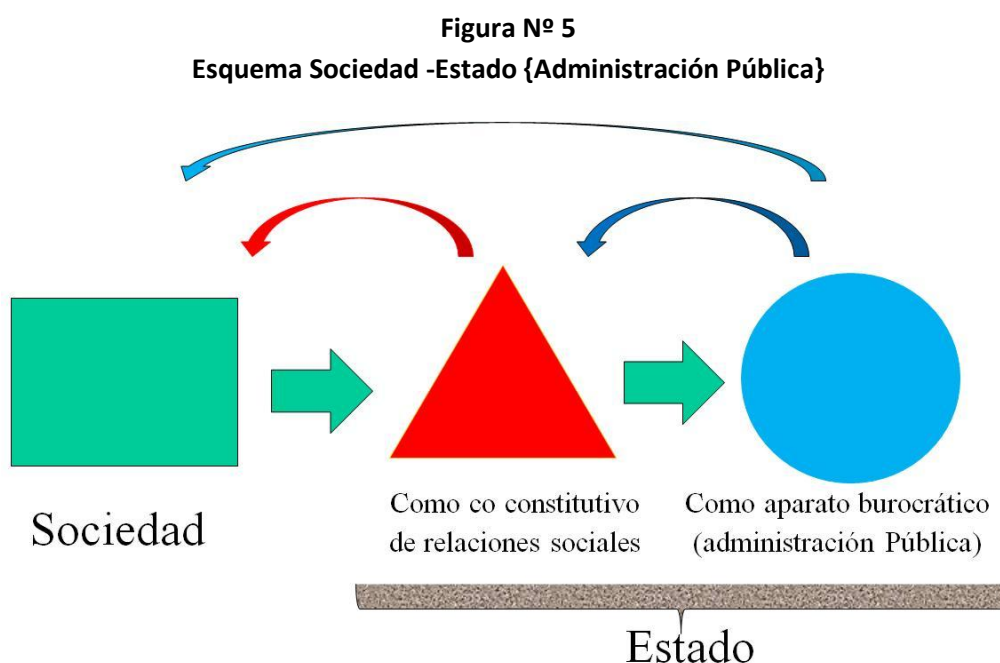
Una parte importante de la producción conceptual latinoamericana -en particular la de matriz desarrollista, nacional popular o dependentista³²- se basa en esta capacidad estatal para poner el foco de atención en su potencia como factor transformador.

De esta forma, y partiendo de las dos caras del Estado que describimos, podemos diferenciar la reforma movilizacionista -flecha roja, ligada a las ideas nacional populares y dependentistas- que postula el cambio a partir de que el Estado transforme las relaciones de poder entre los sectores populares y las elites dominantes. Las ideas desarrollistas, por su parte, postulan una reforma tecnocrática, en donde la modernización es resultado del accionar de la

³² Una primera aproximación a estas escuelas puede hacerse en Dos Santos (2003) y en CEPAL (1998)

administración pública: infraestructura, desarrollo en Ciencia y Técnica, atractor de inversiones y capital, modernizador del propio Estado, etc. (flechas azules). De más está decir que estas diferenciaciones analíticas y en los discursos son muchas veces difíciles de seguir en el mundo de las políticas concretas (Figura Nº 5).

En nuestro país, la dictadura utilizó al Estado -mediante el terrorismo- para reformular la ecuación social y política que se había construido en derredor del sistema de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Esta nueva matriz política, económica y social -construida durante los años de plomo, 1976/1983- se terminó de reflejar en la morfología del Estado como sistema de dominación y como Administración Pública, con un retardo de más de un lustro (primera ola de reformas de la presidencia del Dr. Carlos Menem, 1989/ 1995).



Fuente: Elaboración propia.

3.1. Administración Pública y dictadura

El lanzamiento del plan económico de la dictadura -bajo el rótulo “Programa de reordenamiento de la economía nacional”- ocurrió a principios de abril de 1976, en un recordado acto en donde el flamante ministro expresó que:

“Se abre, señores, un nuevo capítulo en la historia económica argentina. Hemos dado vuelta una hoja del intervencionismo estatizante y agobiante de la actividad económica para dar paso a la liberación de las fuerzas productivas.”³³

³³ El discurso puede verse en <http://www.youtube.com/watch?v=-R5cgD22JuM> (consultado el 6 de enero del 2014)

El programa de redimensionamiento del Estado se concentró en cinco aspectos (Martínez de Hoz, 1991: 29):

1. Reducción del déficit del presupuesto y su financiamiento no inflacionario
2. Reducción y racionalización del gasto público
3. Reordenamiento y reprogramación de la inversión pública
4. Privatización de empresas estatales y reorganización de que aquellas que no eran privatizables inmediatamente
5. Reforma del sistema impositivo

Si bien el nuevo gobierno no tuvo mucha originalidad a la hora de llevar adelante medidas de austeridad -esto es, no guardaban mayores diferencias con las que venían tomándose cíclicamente en las últimas dos décadas- si se destacó por la intensidad de los recortes al gasto. Pero lo verdaderamente notorio ocurrió en tipos de políticas públicas que alcanzaron una escala y direccionalidad hasta ese momento inusitada:

- las políticas de despidos y terror sobre los trabajadores, y
- las privatizaciones.

En lo que hace a la primear cuestión, el 26 de marzo de 1976, dos días después del golpe de Estado se publica en el boletín oficial el Decreto/Ley Nº 21.260 que autoriza:

"a dar de baja, por razones de seguridad, al personal... que de cualquier forma se encuentre vinculado a actividades de carácter subversivo o disociadoras. Asimismo estarán comprendidos, en la presente disposición, aquellos que en forma abierta, encubierta o solapada preconicen o fomenten dichas actividades".

Esta norma se complementó con el Decreto/Ley 21274, "de prescindibilidad" que habilitaba bajas masivas en el Estado. Una de las formas más perversas de utilizar esta norma fue a partir de su aplicación a quienes habían hecho "abandono de servicios", cuando en realidad se trataba de personas que habían sido secuestradas por fuerzas para militares. La extensión de estas situaciones fue de tal magnitud que, más de tres décadas después, el Estado llevó adelante un programa especial (Decreto 1199/2012) para "consignar... la verdad histórica respecto de la auténtica causal de interrupción de la relación laboral". En ocasión de promulgar el decreto, en su Anexo I se publicó una primera lista de 122 personas dadas de baja con la justificación de "ausencia en el lugar de trabajo" cuando en realidad se encontraban en situación de detenidos - desaparecidos.

Como dijimos, otro segmento en donde las acciones se desarrollaron con una amplitud infrecuente para lo que había ocurrido hasta ese momento fue el de las privatizaciones:

"En marzo de 1976 el Estado nacional, las provincias y los municipios eran propietarios o administradores de casi 400 empresas...además... poseían acciones en otras 382 empresas (...) El proceso iniciado en 1977 permitió la venta del total de las tenencias accionarias del Banco Nacional de Desarrollo y de la Caja Nacional de Ahorro y Seguro

en 207 empresas; la venta parcial en 29 empresas y la depuración de la cartera, eliminado las tenencias accionarias en otras 46 empresas ya quebradas (...). El gobierno nacional y los gobiernos provinciales transfirieron, liquidaron, dieron en concesión o comodato o precedieron a su liquidación judicial 120 empresas (...) Actualmente otras 45 empresas tienen su proceso de privatización en trámite con diferente grado de avance (Nota del Ministro de Economía al poder ejecutivo, acompañando proyecto de ley de presupuesto de 1981).

Así como la política económica había sido paradójica y contradictoria en muchos aspectos, también el ajuste fiscal vivió una situación dual. En este caso, los intereses corporativos vinculados al sector público y las internas militares que comentamos en la sección anterior generaron que no se redujera el gasto público ni se mejoraran los equilibrios financieros del Estado³⁴.

El ejemplo más emblemático de esta situación fue la evolución del gasto militar que en el periodo 1976 - 1980 pasó del 2,5% al 4% del PBI (Martínez de Hoz, 1991: 35). Pero no fue solamente el gasto en el ámbito bélico; la competencia entre fuerzas y líderes militares por sumar actores corporativos de todo tipo, contrarrestó las medidas de reducción presupuestaria. De esta forma "las erogaciones estatales crecieron un 43,2% en términos constantes y 2,2% en porcentaje del PBI en el lustro posterior al quiebre del modelo ISI {1975 - 1980}" (Rubinzal, 2010: 454).

Un último párrafo dedicado a la financiarización del modelo productivo -que comentamos en la sección 2.1.- y su impacto en el Estado; el incremento notorio del uso de crédito público se basó en un diseño general que postulaba el financiamiento del déficit fiscal con endeudamiento en lugar de emisión. Se argumentaba que esta era la vía más indolora para bajar la inflación -por eso era fundamental terminar con la descontrolada emisión monetaria- sin las tensiones que se generaban con los procesos de contención del gasto; el impacto positivo sobre las cuentas fiscales -por el efecto Olivera/Tanzi- y sobre el ciclo económico de la detención del incremento del costo de vida permitiría la devolución de los créditos obtenidos.

Para poder llevar adelante este esquema la dictadura recibió un indisimulado apoyo de los organismos multilaterales de crédito y la comunidad financiera internacional; con estos dólares tuvo un lustro de respiro fiscal con el cual alejó el peligro de la hiperinflación, pudo atenuar la interna militar, sedujo a los grandes grupos económicos y tuvo las manos libres para abocarse al terrorismo estatal. Como vimos, en 1981 la crisis de la deuda mexicana mostró la debilidad de este esquema y la dictadura ingresó en una zona de turbulencias.

³⁴ Un desarrollo de la situación dual de la política fiscal y económica de la dictadura es descrita por Palermo y Novaro (1997: 50 y ss).

La deuda externa del sector público pasó de menos de 8 a más 45 mil millones de dólares en el periodo 1976-1983, determinando la política argentina en los próximos veinticinco años.

3.2. El aparato estatal en tiempos de Alfonsín

Con la llegada a la presidencia de Raúl Alfonsín se creó, con el rango de Ministerio, la Secretaría de la Función Pública, con el objetivo de transformar el paradigma de gestión cerrada y autoritaria que dejaba la dictadura.

Ocuparon el cargo de Secretario dos importantes dirigentes de la Unión Cívica Radical (Jorge Roulet, compañero histórico del presidente; a su inevitable renuncia por razones de salud, fue convocado el respetado y prestigioso Luis Sthulman). A la flamante secretaría fueron convocados reconocidos intelectuales (Liliana de Riz, Pedro Pirez, Oscar Oszlak, Roberto Esteso, Brian Thompson, Dora Orlansky) que volvían del exilio o habían sido relegados por la dictadura militar.

Consistente con la centralidad de la cuestión democrática que el presidente Alfonsín había asignado a la etapa, el designado Secretario de la Gestión Pública alineaba la historia del radicalismo con la democracia y el Estado:

"El radicalismo nació... enfrentando al poder arbitrario y venal de un grupo que construyó su dominación a partir del uso abusivo que ejercía sobre un Estado al que manejaba como cosa propia (...) El nudo de todo consiste en consolidar el funcionamiento de la democracia y para ello necesitamos que el Estado cumpla eficazmente su rol de democratizador de la sociedad (Roulet, 1988: 19)

Queremos reforzar su... capacidad de resolver los conflictos en función de los que tienen razón, que son habitualmente los que están del lado de la mayoría {esto hace que} Aparte de los aspectos valorativos... es el más estricto pragmatismo político el que nos lleva a ser demócratas" (Roulet, 1988: 21).

Durante las gestiones de Roulet y Sthulman se precisaron ejes de trabajo atrayentes -como por ejemplo, una carrera de la administración pública bajo un esquema participativo y abierto, o la confluencia con Brasil en el desarrollo informático- pero en el ámbito de las acciones concretas poco pudo o quiso hacer. Lo más relevante y perdurable de la gestión radical fue la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales -agentes promotores de la reforma estatal, todavía vigentes- y la vinculación de programas de intercambio y asociación con otros países de América Latina. Pero, a poco de andar, quedó claro que todos los intentos de reforma iban a quedar atrapados por la agobiante penuria fiscal y la exorbitante inflación vinculada a él.

En oportunidad de presentar al congreso la ley de presupuesto para el año 1987, momento en que las medidas de estabilización -el llamado "Plan Austral"- mostraba sus mejores resultados, el gobierno hizo un pormenorizado análisis de la situación:

"El Estado se ha convertido en el objeto de un disconformismo social generalizado (...) El Estado, ese Estado abarcador y omnipotente que la sociedad argentina demandó y obtuvo durante décadas, ya no es funcional (...) El Estado ya no está en condiciones de ser ese personaje emprendedor y generoso que era antes, porque muchos de sus ingresos se han esfumando y porque han aparecido gastos nuevos" (Secretaría de Hacienda, 1989: 64).

Básicamente, se sostenía que los ingresos habían caído por la madurez del sistema de seguridad social, las dificultades para cobrar impuestos a los réditos, la reducción de la renta agropecuaria y las distorsiones que generaba financiarse por medio de la emisión monetaria. Del lado de los gastos, se remarcaba que el sistema de seguridad social no sólo no aportaba al tesoro, sino que precisaba fuentes de financiamiento adicionales, y por otro lado, estaba el pago de la deuda externa. Este desequilibrio entre presión social por el gasto, menores ingresos y nuevos rubros de erogaciones era el que impedía cualquier equilibrio fiscal.

En el mismo texto que se viene glosando, se afirmaba que la debilidad fiscal unida a la idea de que el Estado debía intervenir en todo, había concluido por dibujar un Sector Público débil, impotente, que si bien intervenía en casi todos los circuitos económicos y sociales, su presencia no tenía dirección estratégica ni sentido claro. Por esto se planteaba "descongestionar al Estado para devolverle su capacidad operativa... replantear los ámbitos de su intervención... dotar al Estado de una administración que sea responsable, transparente y eficaz". En lo concreto se hablaba de exceso de empleo público que estaba mal remunerado y en donde se observaban grandes desigualdades y asimetrías de acuerdo a cada escalafón (Secretaría de Hacienda, 1989: 67 y 68).

La propuesta de reforma, tenía el mismo sino que venimos describiendo:

- Una estrategia débil y hasta contradictoria en lo referido a la reforma de la estructura organizacional del Estado, que incluía un proyecto bastante modesto de equiparación y recomposición salarial; un programa de retiro voluntario (claramente contraindicado para el diagnóstico de debilidad estatal); descentralización de la gestión de estructuras orgánico funcionales y congelamiento de vacantes,
- Un potente plan de reforma tributaria, que involucró la promulgación de catorce leyes ("Una reforma impositiva de esta intensidad sólo tiene como antecedentes histórico... el frustrado intento del anterior gobierno constitucional en 1973") orientada a "corregir las graves distorsiones e inequidades que se había acumulado luego de décadas de inflación y puja distributiva" (Secretaría de Hacienda, 1989: 95). Paralelamente, medidas de austeridad sobre el gasto corriente (congelamiento de vacantes, demoras en el libramiento de partidas, retraso en el gasto de capital), que la situación de tensión con el sindicalismo peronista y las críticas que el propio oficialismo había hecho sobre este tipo de políticas, hacía poco prudente de agitar.

- Una ambiciosa propuesta de transformación de las empresas estatales de servicios y de producción, que implicaba la creación de un directorio de empresas públicas cuya función era "impulsar una reorganización de las empresas basada en criterios de eficiencia económica y de autonomía operativa" a partir de una "administración flexible y una gestión descentralizada". El plan dedicaba varios párrafos a YPF, entre otras cosas para proclamar la desregulación de la actividad petrolera, así como también hablaba de privatizaciones y de "un proceso de traspaso del suministro de los servicios, con preferencia a los municipios y cooperativas" (Secretaría de Hacienda, 1989: 80).
- La necesidad de coordinación fiscal entre Nación y Provincias (tema que trataremos en la próxima sección).

Repasemos la estrategia del Poder Ejecutivo Nacional, en ese entonces a cargo de la Unión Cívica Radical. Sus fundamentos no adherían a las ideas del Estado mínimo pero, en virtud del descalabro fiscal, sostenía que debían hacerse ajustes estructurales para recuperar los equilibrios perdidos. Hacia este punto se orientó el grueso del trabajo.

La estrategia del Plan Austral en este sentido tuvo su posibilidad de éxito, en particular porque las medidas de austeridad lograron reducir empleo y gasto público nacional y la reforma tributaria -y la brusca reducción de la inflación- en un primer momento incrementaron los ingresos. Pero como la austeridad no fue acompañada ni por las provincias ni por las empresas³⁵ -y como el contexto internacional (tasas de interés de la deuda externa, deterioro de los términos de intercambio), y nacional (derrota electoral) se endureció a partir de 1987- el déficit fiscal se volvió a disparar y todo se derrumbó.

Ahora bien, como el equilibrio fiscal nunca dio un respiro, las ideas que lo complementaban y que debían ganar fuerza en la medida que se superara la crisis -aplicación de nuevas tecnologías y rutinas de trabajo, por un lado, y a la creación de un nuevo modelo de funcionario democrático y abierto a la sociedad, por otro- fueron opacándose dentro del dispositivo de reforma y nunca llegaron a levantar vuelo, ni siquiera en el plano de lo conceptual. Con el ajuste y la austeridad como única, forzada estrategia, en el aparato estatal se observaron claros síntomas de deterioro de la infraestructura y un descenso marcado de la productividad.

³⁵ Las intenciones de cambios en las empresas estatales -que alcanzarían centralidad en el año 1987- apuntaban a la privatización parcial de SOMISA (empresa pública metalúrgica), la asociación de la estatal ENTEL con Telefónica de España y de la aerolínea de bandera (Aerolíneas Argentinas) con la empresa de aeronavegación sueca SAS. La posibilidad de avanzar en este sentido fue bloqueada por la oposición peronista.

3.3. El desguace del Estado (1989 - 1995)

A partir del cambio de gobierno en 1989, y acicateada por una crisis que no tenía parangón en la historia nacional, esta impotencia trocó en un proceso de reforma estatal cuya radicalidad todavía hoy sorprende. Su despliegue puso en evidencia un equilibrio político que había comenzado a construirse con la dictadura militar; las asimetrías de ese momento fundante se reforzaron con el fracaso de la gestión económica del radicalismo que desembocó en los procesos hiperinflacionarios de 1989 y 1990 y convalidaron, en el ámbito de lo estatal, la demoledora derrota que de la alianza política que sostenía el Sistema ISI había sufrido con el golpe de 1976. Es el esquema que comentamos al inicio del presente capítulo.

El escenario político propició al ajuste como la única estrategia viable para adecuar al sector público a las nuevas condiciones que imperaban en el país y en el mundo; el clima de época aseguraba que el único camino posible era el de una reconversión capitalista liderada por el capital financiero. No está demás hacer notar que este camino tenía el respaldo de poderes fácticos que parecían imposibles de contradecir: la embajada norteamericana y los organismos financieros internacionales que, además de su liderazgo cultural y político, eran determinantes en la posibilidad de financiamiento de un Estado otra vez fiscalmente exangüe.

La agenda de los '90 estuvo signada por acciones de todo tipo dirigidas a reducir el gasto público. Esto tuvo que ver con las exigencias de alcanzar equilibrios en las cuentas fiscales, situación que se hizo particularmente necesaria a partir de la disciplina que imponía la ley de convertibilidad, pero también **hubo un aspecto doctrinario que buscaba concluir el ciclo de cambios en el patrón de relaciones Estado - Sociedad, donde el primero debía retirarse como actor que regulaba la tasa de ganancia y sostenía un piso de bienestar social**. Como lo relató el que fuera Viceministro de Economía de la gestión de Domingo Cavallo, no sólo era cuestión de alcanzar el equilibrio fiscal: **“las eliminaciones y reducciones de impuestos, en verdad, eran el único método para bajar el gasto**. Si no había plata, no podía gastarse. Si la había, en cambio, las presiones para gastar eran incontenibles” (Llach, 1997: 153).

Los contenidos de políticas públicas que implicaban la perspectiva neoliberal han quedado resumidos para la historia en un decálogo conocido como *Consenso de Washington*, que postulaba (Williamson, 1990):

- 1- Disciplina fiscal
- 2- Reordenamiento de las prioridades del gasto público
- 3- Reforma impositiva
- 4- Liberalización de las tasas de interés
- 5- Tasa de cambio competitiva
- 6- Liberalización del comercio internacional
- 7- Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas

- 8- Privatizaciones
- 9- Desregulación
- 10- Fortalecimiento del derecho de propiedad

El puntapié inicial de la reforma en la etapa del Presidente Menem fue dado por las leyes 23.696 de Emergencia Administrativa y 23.697 de Emergencia Económica, que dio amplísimas facultades al ejecutivo para realizar todos los ajustes y reformas que considerara necesario.

Para poner en práctica sus disposiciones se creó el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA, decreto 1757/90) al que se le asignaron las potestades de "formular y promover la ejecución de la racionalización administrativa que resulte de las políticas de privatización, desregulación, desburocratización, descentralización y transferencia de organismos".

En la normativa aprobada, las disposiciones de fondo fueron acompañadas por medidas draconianas de reducción del gasto tales como suspender "todos los trámites de contrataciones, licitaciones públicas o privadas y compras" (artículo 9º 435/90), suspender por sesenta días el pago a todos los contratistas de obras públicas (artículo 13º 435/90), arancelar servicios que da el Estado gratuitamente (artículo 9º 1757/90), suprimir todas las secretarías ministeriales y poner un techo de 32 subsecretarías para todo el Estado (artículo 22º 435/90), congelar vacantes y promociones (artículo 27º 435/90), dar potestad de intervención de empresas públicas y organismos descentralizados al Ministerio de Economía (artículos 58º, 59º y 62º 435/90), desafectar la totalidad de los autos oficiales (artículo 57º 435/90), "determinar la magnitud de las reducciones en las dotaciones de personal (...) proponer ... instrumentos ... para la revisión de los regímenes de estabilidad y disponibilidad, como asimismo propiciar *sistemas de jubilación anticipada, retiro voluntario selectivo*" (artículo 29º 1757/90), etc.

Si bien las políticas neoliberales cruzaban todo el Estado Nacional, luego de la enésima crisis en los inicios de los '90, su epicentro terminó por concentrarse en el Ministerio de Economía y en el flamante *superministro* Domingo Cavallo y su equipo. Frente a ellos, con menor poder de iniciativa, la Secretaría de la Gestión Pública -en alianza con el sindicato oficialista Unión de Personal Civil de la Nación (UPCN)- postulaba una agenda que combinaba medidas de ajuste con otras de reconstrucción estatal. Ocasionalmente lograron sostener algunas políticas tendientes a fortalecer al sector público, tales como la aprobación de un nuevo escalafón general (el "Sistema Nacional de la Profesión Administrativa"-SINAPA, Decreto 993/91), la puesta en vigencia del Convenio Colectivo del Sector Público (Ley 24.185) y la Ley de administración financiera y control del sector público (Ley 24.156). Conviene retener este dato que será importante en el marco del lanzamiento de la segunda ola de reformas.

Excede al presente trabajo describir con detalle las medidas de reforma orientadas por la idea del estado mínimo; todas ellas, de forma más o menos directa, indujeron notables cambios en

la morfología del Estado. Brevemente, describiremos tres por su directa vinculación con el tema de nuestro trabajo: las privatizaciones, la desregulación y la descentralización de funciones del Estado Nacional hacia gobiernos subnacionales³⁶. Además de estos tres temas, también deben destacarse, por su importancia para las provincias, las agenda de reforma sobre la cuestión tributaria y la Coparticipación Federal de Impuestos. En este último caso, se divulgó el concepto de correspondencia fiscal, que básicamente proponía minimizar las transferencias financieras Nación - Provincias por la vía de la descentralización de potestades tributarias para colocar las instancias de cobro y gasto bajo la misma incumbencia política. Describimos sus aristas principales en Cao (2008) y en el Anexo IV, lugar en donde, además, citamos parte de la abundante bibliografía que trata la cuestión.

3.3.1. Las privatizaciones.

El programa de privatizaciones y concesiones llevado a cabo en la década 1990-1999 alcanzó a la mayoría de las empresas estatales y cubrió prácticamente todos los flancos del que había sido uno de los parques de empresas públicas más extendidos de América Latina. En menos de una década el Estado perdió un capital de trabajo, organizacional y social que, en algunos casos, había costado más de medio siglo edificar.

Con las privatizaciones si bien se alcanzó la deseada reducción de gasto corriente del Estado, también se desmontó una red que en muchos momentos históricos había permitido que el Estado funcionase como contrapeso del capital. Además, y no menos importante, desaparecieron unos 200 mil puestos de trabajo directos (casi la mitad en la concesión de Ferrocarriles Argentinos) y una cifra superior -que varía según las diferentes estimaciones- de puestos de trabajo indirectos.

Las privatizaciones no solamente fueron importantes en términos fiscales y económicos, sino también en el sentido de dar un vigorosa señal de que nuestro país iba a desarrollar –en ese momento se postulaba que definitivamente- políticas amigables hacia los inversores internacionales. De hecho, estas políticas fueron el punto de partida de una amplia expansión de la Inversión Extranjera Directa (IED) y del apoyo crediticio a la economía argentina. La situación de urgencia justificó las condiciones particularmente favorables para las empresas adquirentes: precio vil, trabajo en el marco de sistemas no competitivos, organismos reguladores débiles, cuadro tarifario garante de superávit, concentración de la propiedad en grupos económicos, cambio de condiciones de trabajo favorables a las nuevas patronales.

En el caso de la organización provincial, interesa destacar tres aspectos del proceso privatizador:

³⁶ Dentro de la abundante bibliografía que existe sobre estos tres temas, un abordaje general puede verse en Domenicone y otros (1992), Secretaría de Coordinación, Legal y Técnica (1994) y Rofman (1999), respectivamente.

1. En primer lugar, el papel clave de las empresas públicas en los subsistemas regionales (Altos Hornos en Zapla, Ingenios en Chaco y Tucumán, Bodegas en Cuyo, gas e hidrocarburos en la Patagonia, etc.), en donde, además, impulsaban políticas nacionales específicas en cada caso. Por ejemplo, en la Patagonia, YPF desplegaba acciones dirigidas a fomentar el asentamiento poblacional:

"... la modalidad de ocupación del territorio no se circunscribía sólo a la explotación del recurso natural sino que abarcaba una amplia red de equipamientos sociales, culturales, recreacionales y residenciales para el personal permanente. Ello implicaba una estrategia de desarrollo urbano y regional que excedía, en mucho, lo que una empresa tipo estaba obligada a realizar.... De algún modo, YPF 'subsidiaba' al territorio local donde se asentaba y tal decisión superaba ... su función como empresa líder" (Rofman, 1999: 99).

2. La retirada del Estado central del ámbito territorial, que involucraba pérdida de poder y referencia nacional frente a actores regionales, ya que el conjunto de empresas estatales aseguraban al gobierno nacional una importante inserción en los escenarios económicos de todo el territorio del país. Como vimos, este proceso ya había comenzado con la dictadura (1976-83), cuando se descentralizan las empresas de agua y saneamiento ambiental y de energía eléctrica.
3. Esta misma retirada, como muchas otras acciones del ajuste estructural, implicaron un cambio en la concepción del espacio geográfico nacional como un todo integrado. El ejemplo de los ferrocarriles estatales es emblemático en este sentido, ya que ellos permitían, en el ámbito del transporte, la incorporación a redes nacionales de gran cantidad de agentes económicos y firmas dispersas en el territorio nacional. Las privatizaciones desplazaron la idea de espacio integrado por el concepto de territorio eficiente, que implica el abandono de territorios con insuficiente tasa de retorno (Yanes, 1998: 2).

3.3.2. Las políticas de desregulación

En el año 1986 Domingo Cavallo y Juan Antonio Zapata –este último, como veremos, tendrá responsabilidad central en la gestión de los programas de ajuste en provincias- publican el libro "El desafío Federal". Una de las tesis centrales del libro es contrarrestar "... la creencia de que si se apicaran estrictamente criterios de eficiencia en la selección y localización de inversiones, las economías del interior tenderían a achicarse o a desaparecer". Esto se consideraba central, ya que se postulaba la necesidad de reducir o directamente anular los regímenes dirigidos a promover regiones y sectores y que esto permitiría el relanzamiento de las economías regionales (Cavallo y Zapata 1986: 37 y 38).

Cinco años después, con la convertibilidad consolidada, se despliega una ambiciosa política de desregulación, cuya norma madre fue el Decreto 2284/91. Este decreto se planteó el objetivo de "afianzar y profundizar la libertad económica... evitar distorsiones en el sistema de precios

relativos y mejorar la asignación de recursos en la economía nacional"³⁷ ya que "una economía popular de mercado basada en la sana competencia y en la igualdad de oportunidades deberá prescindir de dichas franquicias, que constituyen una forma de gasto público encubierto".

El decreto se proponía "modificar los costos internos y el sistema de precios relativos de la economía argentina". Sus principios rectores fueron la "derogación definitiva de normas legales que restringen la oferta y la información, limitan el ingreso o prevén la intervención estatal en la formación de precios, salvo en los servicios públicos que constituyan monopolios naturales o posean marcos regulatorios propios" y "eliminar las trabas impositivas, reducir los costos de intermediación... y asegurar la transparencia de los mercados".

Las acciones desreguladoras concretas (Decretos 817, 958, 1493, 1494, 1813 y 2293 de 1992 y 1187 de 1993) operaron sobre la explotación pesquera, el transporte terrestre de carga y de pasajeros, la reorganización portuaria, la navegación marítima y fluvial, el correo y los permisionarios postales, el sector minero, el comercio minorista, etc.

En lo que hace al ámbito de la administración nacional, se derogó toda la legislación regulatoria que pesaba sobre los mercados agrícolas de productos regionales y agropecuarios tradicionales, provocando la disolución o reformulación de los organismos públicos encargados de ella. Simultáneamente se buscó el "reforzamiento de los entes públicos responsables del control sanitario y de la calidad de los productos del agro, especialmente los orientados a la exportación" (Domenicone y otros, 1992).

Lo más importante, en el tema que nos ocupa, fue que este cambio de reglas desestructuró las redes de regulación y subsidio que sostenían una parte importante de la producción regional: disolución o reformulación de organismos reguladores (Dirección Nacional de Azúcar, Comisión Reguladora de la Comercialización de Yerba Mate, Instituto Nacional de Vitivinicultura, Junta Nacional de Carnes, Junta Nacional de Granos, etcétera); privatización o liquidación de empresas estatales de gran impacto territorial (YPF, YCF, Gas del Estado, Cavic, Giol, Ingenio Las Palmas, Compañía Nacional Azucarera S.A., etcétera) y apertura al ingreso de bienes competitivos desde el exterior.

Con este paquete de medidas cambió el eje del federalismo argentino que había tenido en estos organismos regulatorios buena parte de su sustento y que inducía a los principales actores regionales a referenciarse en el nivel nacional. Así, el Estado nacional dejó de tomar decisiones clave para las regiones y, consecuentemente, los actores económicos de ese alcance redireccionaron su mirada hacia las jurisdicciones subnacionales.

³⁷ El considerando citado agregaba también el objetivo de "de asegurar una más justa y equitativa distribución del ingreso". Al autor se le hace difícil entender en qué pensaban los redactores del decreto.

3.3.3. La descentralización

El último componente estructural que queremos remarcar como particularmente relevante a los fines de nuestro trabajo es el vinculado a los procesos de descentralización. Ya anticipamos en la sección 1.4. cómo este concepto se fue articulando con las históricas reivindicaciones provinciales en pos de un *auténtico* federalismo.

Desde mediados del siglo XIX hasta el último cuarto del siglo XX, las administraciones públicas provinciales habían ido reduciendo su importancia y tamaño relativo frente a la expansión de la administración central. Como citamos sucintamente (sección 1.4.), las ideas federales de gobiernos nacional populares y desarrollistas, por diferentes caminos, llegaban a la conclusión de que era necesario centralizar el poder en el gobierno nacional.

Básicamente, se consideraba necesaria la centralización pues ella permitía superar las fuerzas tradicionalistas que se hacían fuertes en las provincias y desde allí enfrentaban el programa modernizador. Esta visión tenía evidentes puntos de contacto con aquella que consideraba que la moderna Administración Pública había surgido como consecuencia de la centralización realizada por el absolutismo monárquico, la que había implicado la liquidación de las “descentralizaciones” feudales (Mayntz, 1985: 29).

En este sentido, los autores desarrollistas criticarán con dureza la estructura federal argentina. De esta forma, Agulla habla de “beatería federalista... un sentimiento irracional muy arraigado de tipo folklorista... una estructura residual... dada en un tiempo pasado”. Y se pregunta: “lo que nos interesa saber es si ... esta forma de regular las relaciones de poder entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales ... es la que reclama la teoría política moderna” La respuesta es, obviamente, negativa “el sistema federal... actúa como un factor de ‘resistencia’ a un mayor grado de integración nacional y de desarrollo social” (Agulla, 1967: 14, 17 y 19). Ríos, refiriéndose a la organización federal sostiene “se ha dicho con sobrada razón que las deficiencias de las estructuras institucionales constituyen el factor de mayor estrangulamiento para el desarrollo regional”. Y agrega que tal vez “... sea imposible la formulación de un programa de desarrollo y su aplicación efectiva sin dañar los principios del federalismo” (Ríos, 1967: 53 y 59).

Un connotado constitucionalista argentino escribió hacia mediados de los '60: “los cambios económico-financieros e industriales, la revolución tecnológica que deviene sin cesar... explican el por qué de la cada vez mayor penetración de los órganos nacionales en las órbitas locales [...] Es lo que podría llamarse... el *federalismo como condición de subdesarrollo*; porque de la aplicación ortodoxa de sus prescripciones y delimitaciones no puede surgir otra cosa distinta más que la esterilidad de todo esfuerzo” (Vanossi, 1964: 69-70, subrayado en el original). Este texto es particularmente relevante para captar el clima de la época, ya que

Vanosi es exponente de una de las corrientes de pensamiento más moderadas de la República Argentina; esto es, no está, ni mucho menos, hablando desde aquellas vertientes políticas más vigorosamente defensoras de la planificación centralizada, sea ésta marxista o desarrollista.

El proceso centralizador tuvo su cenit en el marco del primer gobierno peronista (1945/55) y del proyecto desarrollista que le siguió. La idea de concentrar poder, recursos, potestades y funciones en el ejecutivo nacional empapó todas las acciones de gobierno, entre ellas la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tendió a laudar en favor del Estado Nacional en todas las controversias que éste tuvo con las provincias (ver sección 1.4.).

A partir de estos mecanismos el gobierno nacional se involucró en temas relacionados con la educación, la salud, la seguridad, la regulación económica, el manejo de empresas públicas, la gestión de infraestructura, de los yacimientos hidrocarburíferos, el poder de policía del trabajo etcétera. En todos los casos, la Constitución Nacional determinaba que estas funciones debían ser llevadas a cabo por las provincias o, al menos, que existía responsabilidad concurrente en la materia.

La centralización tuvo una dinámica propia paralela a la que se desarrollaba en otros países federales en el mundo, pero tuvo también componentes propios de la coyuntura nacional; por ejemplo, la inestabilidad institucional y los largos periodos *de facto* contribuyeron a hacer más ostensible la centralización. En estos periodos se cerraba el Senado de la Nación —donde están representadas las provincias—, y el poder central se arrogaba la potestad de designar los miembros de la corte suprema de justicia y de remover discrecionalmente las autoridades subnacionales (ver sección 1.4.).

Como colofón de estos hechos, hacia fines de los '50 -tal vez, el momento de máxima concentración de funciones en el nivel central- el gobierno nacional tenía un nivel de gasto ocho veces superior al del consolidado provincial (Secretaría de Hacienda, 1982). Aún en la etapa de crisis del Estado interventor -cuando había comenzado a revertirse el nivel de centralización en el gobierno central- el peso del Estado Nacional en las provincias era todavía determinante. Según el censo de Empleados de la Administración Pública Nacional de 1977 casi el 70% de los funcionarios del gobierno central desempeñaban sus tareas en el interior del país. En casi la mitad de las provincias, el empleo público nacional igualaba o superaba al empleo público provincial, mientras que en casi toda la otra mitad la presencia de funcionarios nacionales superaba el 50% de los planteles provinciales (Oszlak, 1988: 29/32).

Desde la década del '60 comenzó a revertirse esta tendencia. De esta forma, en toda América Latina se desplegó una tendencia descentralizadora que hizo que los niveles subnacionales tuvieran cada vez más poder, más funciones y más prerrogativas políticas, jurídicas y administrativas, con las especificidades propias de cada caso nacional (Aja, 2000: 38/9, Brewer Carías, 1998: 73 y ss.).

La prédica descentralizadora se justificó con el clásico argumento a favor de la reducción de la distancia entre la conducción política y los ciudadanos. Adicionalmente, se consideró que de esta forma se preservaba el corazón estratégico (esto es, el Estado Nacional) de las turbulencias de la gestión y de las presiones sociales y sindicales.

Como ya vimos en la sección 1.4., el proceso descentralizador Argentino se posicionó sobre las redes de la organización federal del Estado.

En la Argentina la descentralización tuvo un desarrollo espasmódico paralelo a los diferentes hitos de la historia nacional: el despliegue desarrollista (1959/62), la primera etapa de la última dictadura militar, en donde se inicia el largo proceso de reconversión (1976/1979), el apogeo del plan de convertibilidad (1991/1994). Esto se refleja en el gasto público agregado, que desde principios de los '60 muestra un continuo incremento del peso relativo del nivel provincial.

Figura Nº 6
Evolución relativa del Gasto federal y de las Provincias.
Incluye Administración, Empresas Públicas y Sistema de Seguridad Social
1961 - 1997

	1961	1971	1981	1991	1995
1. Nación	82,1	77,9	73,5	60,9	55,5
2. Provincias	17,9	22,1	26,5	39,1	45,5
Total (1+2)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia sobre información tomada de la Base de datos CIAP -
www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/baseciap/base.htm, consultado 23/02/2014

A partir de estas reformas, el Estado nacional crecientemente pasó a comportarse como una estructura de segundo piso, es decir abandonó la ejecución directa de acciones y se concentró en el rol de conducción estratégica y de diseño y financiamiento de programas del sector público.

En síntesis, con los procesos de descentralización, las Provincias pasaron a:

1. Asumir la responsabilidad de gestionar los grandes sistemas que quedaron en manos del Estado (salud, educación, seguridad, acción social),
2. incorporaron potestades de regulación y promoción económica y social, y
3. llevaron adelante programas financiados, diseñados y auditados por la Nación.

El efecto combinado de privatizaciones y descentralizaciones –unida a un continuado congelamiento en las vacantes de la planta de personal del Estado Nacional- cambió el eje de la gestión estatal en la Argentina, que dejó de estar en el ámbito nacional, para situarse en las provincias que tiene a su cargo casi dos terceras partes del empleo público consolidado

(Nación + Provincias + Municipios). Este cambio no sólo generó una nueva matriz organizacional del Estado, sino que también repercutió en el ámbito político, con una revalorización de las instituciones de cuño federal y la entronización de los gobernadores como actores políticos de primer nivel.

CAPITULO 4: Las ideas de reforma en las provincias. Primera parte 1976 - 1989.

En los dos últimos capítulos del Trabajo Final de Maestría vamos a describir las ideas desplegadas para llevar adelante el ajuste estructural en provincias durante las tres etapas del periodo bajo estudio: la dictadura militar (1976-83), el gobierno de la Unión Cívica Radical (UCR) bajo la presidencia del Dr. Raúl Alfonsín (1983-89) y el primer periodo presidencial del Dr. Carlos Menem en el marco de una coalición hegemonizada por el Partido Justicialista (PJ) (1989-95).

Como venimos describiendo, desde mediados de los '70 el pensamiento neoliberal marca el curso de las políticas de reforma. Sin embargo, y como podía esperarse, a las ideas del ajuste estructural se le enfrentó un contradiscurso de presencia y potencia bastante variable en el periodo bajo estudio. Este capítulo se inicia realizando una aproximación a esta situación.

Posteriormente, en sendas secciones, analizamos las ideas de ajuste estructural que se desarrollaron tanto durante la Dictadura como en el gobierno del Dr. Alfonsín. En ambos casos es notorio que el esfuerzo conceptual de la reforma se dirigió centralmente hacia el ámbito nacional, por lo que las ideas sobre las administraciones provinciales ocuparon un capítulo lateral, que en lo específico se dirigía principalmente a tratar temas de federalismo fiscal o a analizar el segmento subnacional de los procesos descentralizadores.

Una de las consecuencias de este hecho es que hay poquísimos trabajos de investigación y/o documentos referidos al tema, lo que hace que sea bastante difícil recuperar el pensamiento que guió el ajuste provincial antes de la década del '90; más aún, el recorrido que se realiza en las siguientes dos secciones, hasta donde sabe el autor, no tiene antecedentes.

4.1. El ajuste estructural frente a otras ideas sobre la cuestión provincial

Como ocurre con todas las construcciones discursivas dirigidas a operar sobre el proceso político y social, las ideas de ajuste estructural generaron oposiciones y tensiones narrativas con diferentes actores políticos y sectores sociales.

El principal relato que enfrentó al discurso neoliberal se estructuró a partir de criticar sus consecuencias, más que en promover un programa alternativo. En efecto, si bien tomaba elementos de las perspectivas desarrollistas (ver capítulos anteriores), sus contenidos centrales se dirigieron a subrayar los costos sociales y económicos que producían el ajuste estructural. No puede dejar de notarse que se trató de un discurso de baja coherencia, que en muchos casos apeló a censurar la escasa pericia en la implementación de las diferentes políticas públicas y/o a denostar los niveles de corrupción gubernamental. En suma: sin atacar las ideas de fondo.

Por lo general, quienes postularon proyectos alternativos a los del ajuste, esgrimieron posiciones desarrollistas. Pero en la medida en que los intentos de llevar adelante este tipo de estrategias -sobre todo en los primeros tiempos del gobierno de Raúl Alfonsín- fracasaron estrepitosamente, la disputa política se hizo superflua y giró alrededor de los temas que tratamos en el párrafo anterior. Hacia mediados de los '90 eran pocos los que seguían postulando ideas de intervención estatal, y los que lo hacían eran acusados de arcaicos, de haberse quedado detenidos en el tiempo³⁸.

En el periodo que vamos a analizar la tensión entre el discurso del ajuste con su histórico rival desarrollista atravesó diferentes equilibrios en cada uno de los distintos escenarios provinciales.

En la época de la dictadura (1976-1983), casi ni llegó a plantearse esta disputa, clausurada por la censura y el terror estatal que, además, subordinaba el tema de nuestro trabajo a otros aspectos que aparecían como más urgentes: los derechos humanos, la cuestión democrática, el endeudamiento, la desindustrialización.

En el periodo radical (1983 - 1989), en las provincias comandadas por el opositor partido justicialista un contradiscurso entre desarrollista y federal tuvo bastante potencia como para disputar con las ideas neoliberales. De esta forma, sin llegar a construir una propuesta alternativa -es más, muchas veces su único sentido fue el dar un envoltorio ideológico a la puja por la distribución de transferencias federales- tuvo la capacidad de desplazar el sentido común de la política y de la gestión estatal en el ámbito subnacional.

En el primer periodo del Presidente Menem (1989 - 1995) el avance del ajuste generó en un principio ácidas polémicas, pero el éxito fiscal y electoral generó una creciente domesticación de estructuras políticas que terminaron interiorizando el discurso y la praxis del ajuste, integrándolas en su propuesta y práctica cotidiana. Ya hablamos del particular en la sección 2.3.

Volveremos sobre estas tensiones cuando tratemos cada una de estas etapas; aquí queremos reseñar una perspectiva del conflicto que si bien no se solapa de forma perfecta con las disputas que estamos describiendo, tiene muchos puntos de contacto: la porfía entre técnicos y políticos. Esta perspectiva, que por otra parte generó bastante material de estudio en la época³⁹, nos permite adentrarnos en una perspectiva con tintes antropológicos que es

³⁸ El presidente Menem acusaba a los peronistas disidentes -en particular al llamado "Grupo de los Ocho" que dejó el partido cuando hizo el giro neoliberal- de "haberse quedado en el '45", año fundacional del justicialismo.

³⁹ Sobre Técnicos y Políticos, sus culturas y formas de entender la política, pueden verse las compilaciones de Thwaites Rey y López (2005), Estévez y Ochoa (2006) y de la Revista Nueva Sociedad Nº 152 (Autores varios, 1997). Por la época que ocurrían los hechos que aquí se relatan, el tema fue

relevante para comprender desde donde y bajo qué escenarios se construían las ideas en disputa.

Por un lado estaban los "técnicos", los que, como su nombre lo indica, tenían una visión tecnocrática de la realidad estatal.

Estos dirigentes se consideraban portadores de un saber no contaminado por ideología alguna, cuya aplicación a la realidad del país hacía evidente -y concluyente- la necesidad de ajuste estructural. El técnico por antonomasia era un economista de procedencia empresarial o universitaria que había tenido formación posgraduada en los Estados Unidos. Desde principios de los '90, cuadros de este tipo se concentraban en las áreas hacendarias de las provincias a partir de recomendaciones y presiones de las homónimas estructuras del gobierno nacional. Como ellos, a partir del manejo presupuestario, se erigían en árbitros de gran parte de la gestión gubernamental.

La intromisión solía ser muy amplia: las diferentes áreas debían responder -sería más apropiado decir, rendir examen- sobre todos los detalles que les eran demandados acerca de la gestión de su sector. El autor fue reiteradamente testigo de requerimientos de funcionarios de tercer nivel de Hacienda sobre Ministros de todas las áreas solicitando detalles mínimos y alegando sobre la pertinencia de políticas específicas.

Frente a ellos estaban los "políticos", los históricos dirigentes políticos provinciales cuya carrera tenía como principal sustento una base social territorial construida a partir de décadas de militancia cotidiana.

En el periodo bajo estudio, estos dirigentes no pudieron terminar de estructurar un proyecto alternativo ni construir una base de poder fiscal que minimizara la influencia del área nacional de hacienda en sus respectivas provincias⁴⁰. Huérfanos de iniciativa estratégica y sin posibilidad de plantear alternativas al proyecto en curso, desplegaban múltiples acciones capilares destinadas a sostener sus redes de inserción política y, en ese afán, generaban contratendencias en diferentes focos a las políticas de reducción del gasto público.

Desde el lado de las ideas, los políticos, a grandes rasgos, expresaban las nociones arquetípicas de los partidos populares argentinos: apelación al pueblo con especial referencia a las clases menos favorecidas, impronta católica y una concepción cultural conservadora. Más allá del pragmatismo que la coyuntura obligaba a la política provincial -haciendo que sus posicionamientos varíen tras el objetivo central de acumular crecientes espacios de poder- los

tratado también en Cao y Rubins (1997) y con posterioridad Cao (2013). Sobre la base de estos trabajos y de la experiencia propia se escribe el texto que sigue.

⁴⁰ Se trata de una cuestión sujeta a discusión. Algunos analistas de la época consideraban que las Provincias de San Luis y Santa Cruz habían construido un proyecto propio.

políticos no se sentían cómodos con las medidas de ajuste estructural (Jozami, 2004: 41 y Levitsky, 2002: 19).

Es claro que el enfrentamiento entre ambos bandos se desarrolló en función de una cruda lucha por el poder entre dos grupos bastante consolidados que contaba con importantes lealtades internas. Pero esta disputa estaba acicateada por visiones contrapuestas: la formación generalmente posgraduada y una visión cosmopolita y liberal que los acercaba a la numéricamente pequeña pero influyente nueva clase media que estaba surgiendo al amparo del ajuste. Estos valores eran el anverso del tradicionalismo folclórico, la religiosidad y el paternalismo de los cuadros políticos, herramientas con las cuales estos cuadros establecían un canal de comunicación con las clases populares.

Los *policy makers* neoliberales estaban imbuidos de una enorme confianza en el futuro, que se hizo una especie de religión a partir de la caída de la Unión Soviética. Manejaban una serie de herramientas -que conformaban un todo bastante consistente y sofisticado, pero también cerrado y un tanto esquemático- con el cual hacer análisis, prospectiva e intervención sobre la realidad que les tocaba enfrentar. A partir del apoyo de poderosas oficinas nacionales y de los organismos multilaterales de crédito, como así también de los resultados electorales, consideraban que estaban llamados a ser los nuevos hombres fuertes de la política argentina.

Esta visión de que el ajuste era bien visto por la población y que las elecciones se ganaban profundizando las políticas neoliberales fue profusamente difundida por los medios del establecimiento y era el emergente de un clima de época que mostraba una profunda desconfianza sobre lo estatal. Un trabajo de Mora y Araujo -a cargo de una de las encuestadoras más prestigiosas del país- presenta los resultados de tomas realizadas durante todo el periodo en donde algunas de las políticas de ajuste, como por ejemplo las privatizaciones, llegaron a tener más de un 70% de apoyo entre la población: "... el consenso que hoy suele ser llamado 'neoliberal' -Estado acotado y sindicatos débiles- tuvo su apogeo en los '90, durante los cuales fue dominante (...) en los '90, la Argentina era una de las sociedades más privatistas del mundo entero" (Mora y Araujo, 2012: 67). En un sentido similar se expresaron trabajos de otros encuestadores de prestigio -Analía del Franco, Hugo Haime y Roberto Bacman- presentados en el Segundo Seminario de Internacional sobre Modernización del Estado (Proyecto de Modernización del Estado, 2007: 55/75).

Los *técnicos* miraban con desprecio las prácticas clientelares y los arreglos prebendarios que eran fórmula clásica de la política provincial, a las que se dedicaron a destruir con fervor. Para su sorpresa, los ciudadanos "liberados" de las redes de clientela no se convertían en pujantes micro empresarios, sino en una masa anómica que los enfrentaría con violencia y que en poco tiempo comenzaría a deteriorar los índices de seguridad provincial. No era que no se dieran cuenta de lo que ocurría... pero ellos consideraban que sólo era cuestión de esperar a que el mercado hiciera su trabajo y cambiara una mentalidad que, según su visión, estaba deformada

por décadas de estatismo. Entonces ahí sí, cada una de las provincias despegaría inexorablemente.

Los *políticos* se quejaban de que luego de trabajar arduamente para ganar elecciones tuvieran que compartir poder con quienes no tenía experiencia militante y eran recién llegados a la política; ante ellos hacían gala de haber sufrido cárcel y persecuciones durante la dictadura y del mortificante aislamiento social que en esa época se generó hacia los que eran dirigentes provinciales.

Veían con profunda desconfianza a estos foráneos que no respetaban las tradiciones provinciales, tenían un discurso incomprensible con recurrentes giros en inglés, y defendían políticas que amenazaban históricas redes de construcción política a partir de eliminar, limitar o simplemente transparentar subsidios y exenciones impositivas y de cánones que ostentaban el grueso de las organizaciones de la sociedad civil. Justo es reconocer que la ruptura de estas redes en muchos casos desestructuraba reglas opacas e injustas que sostenían jerarquías basadas en la tradición. Por ejemplo, las políticas de desregulación que limitaba el poder de los colegios profesionales que sostenían el poder de estudios y *buffetes* cuyo elemento diferencial era el apellido aristocrático de sus miembros. La defensa ultranza de los múltiples canales capilares por donde circulaban información, favores y tráfico de influencias -los citados colegios profesionales, clubes, parroquias católicas, asociaciones varias, vecinales, sindicatos, etc.- se originaba no sólo en un imaginario comunitario y tradicionalista, si no, sobre todo, en que se trataba del espacio desde donde los "políticos" desplegaban su práctica cotidiana.

4.2. Las provincias ingresan a la era del ajuste estructural (1976-1983)

El 24 de marzo de 1976 las Fuerzas Armadas ocuparon, de forma sincronizada, las casas de gobierno de todas las provincias. Con las características y peculiaridades de cada jurisdicción, de la misma forma que describimos que ocurrió en la Nación, se desató una ola represiva sobre los empleados provinciales y cuadros políticos que hasta ese momento ocupaban los puestos de conducción estatal. Citamos dos casos provinciales del abundante material bibliográfico que trata el tema en las veinticuatro jurisdicciones argentinas.

Refiriéndose al caso de la Provincia de San Juan, Camus⁴¹ describe "Desde el 24 de marzo cuando las fuerzas armadas toman por asalto el gobierno, se detiene no sólo a activistas de la llamada 'izquierda' del peronismo, sino que caen en la redada funcionarios públicos del gobierno provincial y hasta miembros de los partidos de la oposición (...) Los militares usan

⁴¹ El autor del libro que citamos, Eloy Camus, es nieto del que era en el momento del golpe Gobernador de la Provincia de San Juan, Eloy Próspero Camus. Tras el golpe de estado de marzo de 1976 el gobernador permaneció varios meses en la cárcel. Sus bienes fueron incautados y saqueados. Su nieta, Margarita Camus, hoy jueza de la Nación, fue secuestrada y salvajemente torturada.

como centro de detención al edificio de la Legislatura Provincial... el lugar de los representantes del pueblo... {es el } primer centro de torturas" (Camus, 2009: 93)

Daniel Enz, describiendo la situación en la Provincia de Entre Ríos, comenta que la mayoría de los funcionarios del gobierno constitucional -incluido el gobernador y vice- y más de cien dirigentes políticos terminaron presos en unidades militares el día del golpe. En el primer acto público, el 10 de abril de 1976, cuarto aniversario de la ejecución por parte de un comando guerrillero del general Juan Carlos Sánchez, el coronel Carlos María Martín dará el tono de lo que será el gobierno:

"La escoria humana, que por desgracia también existe en nuestro país se alarmó, tembló y en monstruosas reuniones se dieron cita los asesinos a sueldo, los drogadictos, los homosexuales, los alienados, las bestias humanas, para decidir la eliminación física de nuestro comandante de cuerpo (...) Aquí no caben perdones ni misericordias. Para quienes asesinaron a nuestro comandante, para quienes mataron a nuestros camaradas, a nuestras mujeres, a nuestros hijos no cabe otra cosa que el borramiento total de la faz de la tierra. Y eso está más próximo de lo que ellos se imaginan" (Enz, 1995).

En el marco de la oleada represiva, y al igual que en el Estado federal, los golpistas emiten leyes de facto -esto es, firmadas por interventor militar que usurpa funciones legislativas- que declaran la prescindibilidad de los empleados públicos provinciales. Las fechas de emisión de esta normativa -entre el 28 de marzo y el 10 de abril de 1976- y los textos idénticos remiten con claridad a una estrategia centralizada: Decretos leyes de Buenos Aires, Nº 8.596; Córdoba, Nº 8.595; Tucumán, Nº 8/3/76; Chaco Nº 1.905; La Pampa, Nº 7.12; Catamarca, Nº 3.090; Río Negro Nº 1.149; Santa Fe, Nº 7.894; Entre Ríos, Nº 5.828, etc.

Estas leyes de prescindibilidad, que tienen por objetivo "producir un real y concreto proceso depurativo de la Administración Pública", autorizan:

"... hasta el 31 de diciembre de 1976 a dar de baja por razones de servicio al personal de planta permanente, transitorio o contratado, que preste servicios en la Administración Pública Provincial, en el Poder Judicial, en la ex-Legislatura Provincial y Municipalidades, entes autárquicos, organismos descentralizados de cualquier carácter, empresas del estado y de propiedad del estado, servicios de cuentas especiales, obras sociales y cualquier otra dependencia del mismo".

Si bien el personal a dar de baja "tendrá derecho a percibir una indemnización", no podían acceder a ella los "comprendidos en la Ley nacional Nro. 21.260" que citáramos en la sección 3.1. y los que "... constituyan un factor real o potencial de perturbación del normal funcionamiento del organismo al cual pertenecen". Para dar una imagen de lo que significó la aplicación de esta normativa, en la Provincia de Catamarca quedaron vacantes por esta

normativa (Ley Provincial 3090) tres mil empleados públicos, algo así como el 20% del total del empleo provincial de ese momento⁴².

Paralelo a la represión, el otro pilar de la política dictatorial hacia las provincias estuvo vinculado con ideas descentralizadoras de la gestión estatal. Es importante resaltar este aspecto de las políticas dictatoriales, pues suele asociarse dictadura a centralización. En el caso Argentino no fue así, ya los cuadros conservadores aliados al gobierno de facto de 1955-8 sostuvieron la idea de transferencias de funciones desde la Nación a las Provincias⁴³.

En el caso de la dictadura militar 1976-83, quien ocupara el cargo de Ministro de Economía durante buena parte del gobierno, describió cuáles fueron las políticas en este aspecto:

"Esta descentralización, consecuente también con el principio de federalismo económico y la subsidiaridad de la acción del Estado Nacional con respecto a las provincias y municipios, se comenzó a realizar transfiriendo a las provincias y municipalidades muchas obras y servicios que se encontraban a cargo de organismos o empresas del Estado Nacional, tales establecimientos como irrigación, distribución de energía eléctrica, de gas, establecimientos hospitalarios, enseñanza primaria, puertos viales y obras sanitarias (el organismo Obras Sanitarias de la Nación, en adelante se redujo a atender el servicio de Capital Federal y Gran Buenos Aires) (Martínez de Hoz, 1991: 40).

En los casos de las empresas de Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado se transfirieron servicios que comprendían:

"... las instalaciones de distribución de energía a consumidores finales, las líneas de subtransmisión y los centros de generación menores que no se encuentran comprometidos con sistemas interprovinciales de interconexión. En materia de provisión de gas natural, la transferencia comprendió los ramales de gasoductos y la distribución de gas natural. En lo referente a obras sanitarias, se transfirieron todos los servicios de abastecimiento de agua potable, desagüe y todo otro servicio prestado por la empresa Obras Sanitarias de la Nación (Nota del Ministro de Economía al poder ejecutivo, acompañando proyecto de ley de presupuesto de 1980).

Las políticas descentralizadoras fueron precedidas por otras, dirigidas a fortalecer fiscalmente a las provincias: "Con anterioridad a esta transferencia de servicios, pusimos particular empeño en lograr el mejoramiento de las finanzas públicas provinciales... lo que era necesario ... para la absorción de dichos servicios..."(Martínez de Hoz, 1991: 40).

⁴² "Ex presos y cesanteados reclaman medidas reparatorias" diario "El Esquiú", año 3 N° 625 - 29 de abril de 2012. La provincia ya había aprobado en el año 1984 la ley 4.180 por la cual se reincorporó una importante cantidad de empleados y reconoció a ex presos y cesanteados por la ley 3.090 los aportes patronales jubilatorios y a la obra social (seguro médico). La nota puede verse en <http://issuu.com/elesquiuarquivo/docs/29-04-12> (consultado 10 de marzo de 2014, página 4)

⁴³ Ver, al respecto, Cueto Rua (1967).

Efectivamente, en el periodo 1977 - 1980 se observa un importante incremento de los ingresos por tributos provinciales, que pasan de 2,13 al 3,45% del PBI, con un notorio desempeño de los referidos a los ingresos brutos (de 0,92 a 1,89% del PBI) y también una reducción de los "otros" tributos (que pasaron de tener un peso relativo similar al de la patente automotor para descender a menos del 2% del total de los ingresos provinciales). Estas políticas tributarias fueron importantes ya que consolidaron e hicieron nítida la división de potestades para el cobro de impuestos entre nación y provincias, situación que aún perdura (Secretaría de Hacienda, 1989: 28).

Por fuera de estas dos cuestiones, no hubo otras líneas estratégicas comunes a las 24 jurisdicciones, las que tuvieron desempeños y resultados diferenciados⁴⁴. En suma, y como ya adelantamos en el capítulo precedente, la disciplina militar que venía a ordenar el "caos" civil, fue desmentida por una realidad que, salvo en lo referente al terrorismo estatal y a la descentralización, abría internas continuas entre fuerzas y señores de la guerra. Este desorden llegó hasta el nivel provincial en donde cada fuerza (Ejército, Marina, Fuerza Aérea) tenía un cupo de provincias en donde construía su propio feudo.

Comentamos una situación que ejemplifica este desorden. Desde principios de los '70 la Argentina venía tramitando un crédito internacional para construir un hospital en San Salvador, ciudad capital de la Provincia de Jujuy, jurisdicción en donde la proporción de camas hospitalarias por población era de las más bajas del país. En el momento en que se define la adjudicación del crédito, el gobernador de esa Provincia era el General Fernando Urdapilleta (ejército), por lo que el Ministro de Acción Social, el Contralmirante Jorge Fraga (Armada), se oponía tenazmente a su ejecución, buscando transferir el crédito hacia una provincia gobernada por un militar de esa fuerza.

El ejército, desde su manejo de la cúspide del ejecutivo, bloqueaba el cambio. Las tramitaciones parecían no tener fin, hasta que oportunamente apareció el Comodoro Oscar Bárcena, a la sazón gobernador de la Provincia de Catamarca, quien propuso la solución salomónica de que el préstamo fuera a su provincia, que pertenecía al tercer componente de la Junta Militar (Fuerza Aérea) y que aparecía como un tercero neutral. Cuando a principios de los '90 fue finalmente inaugurado el hospital, debió cerrarse el histórico hospital San Juan Bautista, ya que había exceso de camas para la población local. Hasta la primera década del siglo XXI la provincia de Jujuy tuvo déficit de camas hospitalarias⁴⁵.

⁴⁴ En Cao y otros (2006) describimos el caso de Santiago del Estero cuyo gobierno de facto generó algunos resultados positivos desde lo económico y social, sin que esto pueda servir para atenuar su autoritarismo ni la gravedad de las violaciones a los derechos humanos que produjo.

⁴⁵ Entrevista realizada en el año 1994 al en ese entonces Ministro de Salud de Catamarca, Dr. Víctor Arnoldo Castillo, hijo del dos veces gobernador (una durante la dictadura autodenominada "Proceso de Reorganización Nacional") y caudillo provincial de la UCR, Arnoldo Castillo.

La irracionalidad de esta situación llevó a que, pocos meses después del golpe, se creara un nuevo ministerio, el de Planeamiento, pensado como un "gran organizador" que estableciera alguna armonía en la anárquica estructura estatal, fragmentada tripartitamente entre las tres armas. Sus funciones eran, entre otras la de "Efectuar la coordinación... de los planes que realizan los Ministerios, Provincias, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud" (Ley Nº 21.431, emitida en setiembre de 1976).

La interna militar hizo caer la designación en el general Ramón Genaro Díaz Bessone, paradigmático exponente de la fracción nacionalista, que expresaba por un lado una posición autoritaria en lo institucional -y de las más feroces en lo que hace a la represión- a la vez que sostenía posiciones planificadoras y corporativas en lo socioeconómico, con puntos de contacto con la tradición desarrollista. Esta perspectiva de lo económico y sus pretensiones planificadoras hicieron que se enfrentara con el ministro Martínez de Hoz, aliado a la tradición liberal del ejército. Los apoyos a esta ala del ejército -entre ellos el tradicional diario La Nación- atacaron al ministro Díaz Bessone por *dirigista*, su capacidad de maniobra, que en un principio se pensó como la de un primer ministro, fue reduciéndose hasta languidecer, lo que generó su previsible renuncia y disolución del ministerio.

Fue el único intento, a partir de allí cada una de las provincias tuvo carta libre para hacer lo que cada gobernador militar decidiera, en el marco de la interna de su fuerza.

4.3. Estados provinciales y retorno democrático (1983-1989)

El presidente Raúl Alfonsín desarrolló su mandato en un escenario complejo y contradictorio en lo político, económico y social. En el ámbito provincial, a todas estas complejidades, había que agregar la que surgía de un panorama mayoritariamente opositor: en las elecciones de 1983 sólo cinco de las veintidós jurisdicciones⁴⁶ vieron triunfar al oficialismo; catorce provincias quedaron en manos del peronismo y tres fueron para los partidos provinciales que mostraron un oscilante e inseguro apoyo al gobierno nacional.

Uno de los conceptos más recorridos por los documentos de la época fue la descentralización, la que tendría como eje las provincias y municipios (ver sección 1.4. y acápite 3.3.3.). La creciente importancia de la descentralización no fue una originalidad argentina: hacia mediados de los años ochentas, programas de este tipo se estaban llevando a cabo en varios países de América Latina (Perú, Uruguay, Venezuela, México, Chile, Colombia, etcétera) y Europa (Portugal, Bélgica, Francia, España). Independientemente de las particularidades nacionales, resulta notable la homogeneidad discursiva que justificaba las reformas: mayor

⁴⁶ En 1991 se provincializó el hasta ese entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego y la reforma constitucional de 1994 dio status de Estado autónomo a la Ciudad de Buenos Aires, llegando hasta 24 los Estados miembro de la federación que existen en la actualidad.

eficiencia por aproximación a la autogestión local y mayor participación ciudadana (Restrepo, 1988; Finot, 1999: 86 ss).

Por esa época se publicitó el caso de la provincia Córdoba como modelo de descentralización exitosa. Visto en perspectiva, se trató más bien de un caso de reforma administrativa, basado sobre una burocracia históricamente consolidada que sostuvo procesos de desconcentración de funciones e incorporación de tecnología informática. Si bien el proceso de descentralización a los municipios -como cambio del equilibrio de poder o empoderamiento ciudadano- fue más bien pobre, las reformas emprendidas, modestas si se quiere, son valiosas en el contexto del generalizado descalabro provincial. De todas formas, no debe dejar de observarse que ellas tenían como telón de fondo un manejo prudente de las finanzas provinciales facilitado por un acceso privilegiado al financiamiento nacional⁴⁷.

En el caso argentino, la descentralización tuvo como escollo insalvable las dificultades que atravesó la relación con los gobernadores justicialistas. Si bien hubo reiterados intentos de una *entente cordiale* -sobre todo porque había intereses comunes entre el ala política de este partido (enfrentada con el sindicalismo) y el gobierno- el escenario fiscal era tan desfavorable, que la Nación y las provincias no tardaron en enredarse en una desordenada puja por la distribución de los recursos.

A este clima de desconfianza y zancadillas mutuas coadyuvó que, vencida la ley de coparticipación federal de impuestos (ver Anexo IV) hacia el final de la dictadura, casi todo el periodo se caracterizó por el manejo discrecional por parte de la Nación de las cruciales relaciones financieras nación – provincias. Hubo acuerdos parciales, pero sin remisiones automáticas y con una inflación mensual de dos dígitos, el mero adelanto o retraso de partidas implicaba premios suculentos y castigos terribles.

En este marco, la preocupación por las políticas públicas provinciales estuvo casi siempre ligada a la cuestión fiscal y, más concretamente, a la forma en que se asignaban a las provincias y municipios los fondos coparticipados.

De esta forma en el marco del lanzamiento del Plan Austral, el gobierno expresaba:

"No hay ninguna duda de que si los esfuerzos del gobierno nacional por mejorar la eficiencia en el manejo de la hacienda pública no son acompañados por los gobiernos provinciales, será difícil cambiar estructuralmente el rol y funciones del Estado. Es así debido a la importancia adquirida por el gasto

⁴⁷ Sobre la reforma cordobesa de los '80 puede verse el trabajo de Angeloz (1995). Las facilidades de financiamiento se originaban en el lugar clave del radicalismo cordobés en el gobierno de Alfonsín. Pocos años después, la idea de presentarse como modelo alternativo al ajuste menemista llevó a las autoridades provinciales a rechazar la privatización del Banco provincial y la transferencia de la caja de jubilaciones. Los desequilibrios de ambos llevaron a la provincia a la bancarrota y a una situación explosiva que ha hecho olvidar aquella experiencia relativamente exitosa.

público provincial tanto en su nivel absoluto como en su incidencia sobre las transferencia del gobierno nacional". Y acometía contra las provincias: "En 1984-86 se produce un distanciamiento entre las pautas de prudencia de fiscal adoptadas por la Nación y las políticas seguidas por la mayoría de las provincias, en materia de empleo y salarios" (Secretaría de Hacienda, 1989: 97 - 112/3).

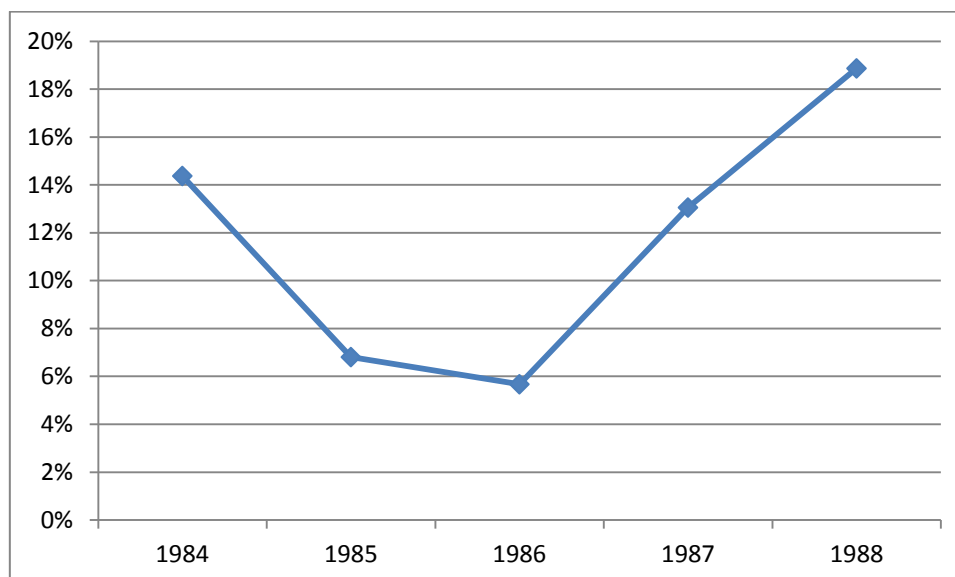
Y así fue efectivamente: en aquellos años se construyeron liderazgos y hegemonías provinciales llamadas a sostenerse por amplios periodos⁴⁸. En esta construcción ocupó un lugar crucial el gasto público provincial; en particular, a partir del ingreso masivo de personal a los respectivos Estados Provinciales. Es así que en todas las jurisdicciones, pero en particular en las provincias de menor tamaño relativo, se organizaron desde el Estado aparatos políticos de profunda inserción territorial, que ocuparon un lugar vital ante el retroceso y descomposición de las redes construidas con el proyecto desarrollista (partidos políticos, fábricas, sindicatos, escuelas, etc.) y el fin de las corrientes migratorias (principalmente hacia Buenos Aires) que históricamente había drenado la población que no hallaba trabajo.

Entre 1983 y 1987 el consolidado del empleo público provincial (el que suma el número de empleado de las 24 jurisdicciones) se incrementó un 35%, con casos como el de Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, Salta, Neuquén y Tierra del Fuego con incrementos superiores al 50% (Base de Datos CIAP, www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/baseciap/base.htm). Esta masa crítica de empleo público fue un elemento clave para construir redes de trabajo político y social en el territorio y volumen militante y movilizador que dotó de gobernabilidad a los gobiernos provinciales (Cao, 2007: 89 y ss.).

Se puede rastrear en los mensajes de presentación del presupuesto cómo el tema fiscal va ganando creciente importancia *pari passu* los desequilibrios fiscales del conjunto Nación - Provincias van evolucionando. Así, los desequilibrios provinciales tienden a bajar en los primeros dos años del gobierno radical y en igual medida los mensajes presupuestarios plantean espacios de negociación. A partir de 1986 el déficit provincial es cada vez más pronunciado y asimismo el lenguaje de la relación Nación - Provincias gana en belicosidad.

⁴⁸ En algunos casos, se reconstruyeron sobre históricas redes de patronazgo que venían de décadas atrás y que habían quedado congeladas durante la dictadura. Ver en Cao y otros (2006) el caso de Santiago del Estero.

Figura Nº 7
Evolución del déficit fiscal del consolidado de 24 provincias
Como % de los ingresos
1984 - 1988



Fuente: Elaboración propia sobre datos tomados de Base de datos CIAP
(www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/baseciap/base.htm) consultado 10/03/2014

Hacia el final del mandato presidencial, en el mensaje relativo al presupuesto del año 1988, aproximadamente un 80% de todo el texto está dedicado al análisis de las erogaciones provinciales y las transferencias nación - provincias. Esto es un indicador de la importancia que se le asignaba a los desequilibrios provinciales en el marco de una situación fiscal muy delicada que llevaría al hiperinflación de 1989. En otro plano, es una rastro de la apertura de negociaciones que terminarían en la ley 23.548 que establece un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos (ver Anexo IV).

Por esa época, en una nota de la Revista "El Despertador" (vinculada al peronismo del interior, en ese entonces principal partido de la oposición), el reconocido intelectual Pedro Paz publicó una nota titulada "La técnica de la tierra arrasada, según Brodersohn". El trabajo es anunciado en tapa con otro título sin anestesia: "Exclusivo. Coparticipación: datos y cifras del saqueo a las provincias peronistas". En el texto se denuncia que, por un lado; "se enviaron menos recursos a las provincias los cuales fueron apropiados por el gobierno nacional para pagar la deuda externa " y que, por otro, "se hace un manejo discriminatorio y politiquero de los recursos de las provincias (...) se trata, ni más ni menos, del hecho de sacar recursos que corresponden a algunas provincias para derivarlos a otras". El texto abunda en cifras que demostrarían esta situación (Paz, 1987: 32 y 33).

Por aquella época -unos días después de las elecciones de septiembre de 1987- ocurrió un hecho notable, sin muchos parangones en la historia de las relaciones Nación - Provincias de la Argentina. En el marco de diferentes reuniones del grupo de gobernadores peronistas electos (en esos comicios el justicialismo había pasado de 14 a 16 las jurisdicciones en su poder) se enviaron a funcionarios designados o en funciones al Ministerio de Economía de la Nación para que le hicieran lo que hoy llamaríamos un "piquete" de ministros provinciales a las oficinas del Secretario de Hacienda, Mario Brodherson.

Los ministros se quedaron allí hasta que el Secretario los atendiera y le exigieron el pago de una supuesta deuda de mil ochocientos millones de Australes. Ante la negativa del funcionario nacional, que negó la existencia de cualquier tipo de deuda y desafió a los funcionarios provinciales a que mostraran la documentación respectiva, se desató una batahola de insultos y forcejeos (se denunció que los ministros provinciales intentaron retener al Secretario en su despacho), que al otro día se completó con una solicitada en donde el Secretario era declarado persona no grata.

A esta solicitada, la Secretaría de Hacienda respondió con un informe que mostraba un "comportamiento fiscal muy deficitario" de las provincias peronistas, originado en el incremento injustificado y desmedido del gasto y el empleo provincial. Esto no hizo más que enfurecer aún más a los gobernadores electos: "Brodherson... se maneja con una insensibilidad y una soberbia inigualables... carece de capacidad intelectual... por el bien del país este señor debe renunciar" (Clarín, 27 y 28 de Octubre de 1987). Al otro día, los funcionarios peronistas fueron recibidos por el Ministro del Interior, Enrique Nosiglia y, poco después, el vocero del sector, Carlos Menem, a la sazón gobernador de La Rioja, se entrevistaría con Alfonsín. Del escándalo surgieron las negociaciones que terminarían en la nueva ley de coparticipación federal.

Como se dijo, en la visión de la hora, la reforma estatal subnacional era vista sólo como un tema fiscal... y cuando entraban en la agenda cuestiones organizacionales de las provincias, acaparaba el grueso de la atención de los organismos nacionales reguladores de la economía. Esto era así porque los diferentes subsistemas regionales, como la economía como un todo, atravesaban una situación delicada, y tanto en la Nación como en las Provincias priorizaban esta problemática por sobre medidas de fortalecimiento de las administraciones públicas provinciales. No es de extrañar, entonces, que en estos aparatos estatales primara la anomia, la decadencia, la desorganización.

Hay escasísima bibliografía y documentación dedicada al tema; la que pudo encontrar el autor fue compilada en Cao (2007). Dentro de los textos encontrados se destacan los diagnósticos organizacionales realizados por la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial a principios de los '90 que veremos en el capítulo siguiente. En otro trabajo, y a

partir de la experiencia personal, describimos la anárquica situación en que los Estados Provinciales habían quedado hacia principios de los '90 (Cao y Rubins, 1994).

Por fuera de estos artículos, el autor pudo rastrear una serie de textos de diferente formato y objetivos, casi todos ellos de tinte periodísticos -en muchos casos sería más adecuado catalogarlos como libelos dirigidos a impactar sobre las diferentes elecciones provinciales- que, casi siempre con poca rigurosidad, analizan la situación de diferentes provincias: San Juan (Barbosa, 1988); Catamarca (Morandini, 1991); San Luis (Emma, 1992 y Wiñasky), Córdoba (1995; Vaca Narvaja, 1995) y el trabajo Rígoli (1989) que analiza las administraciones justicialistas de La Rioja, Tucumán, Chaco, Chubut, Salta, Formosa, Santa Cruz, Misiones y Catamarca.

La doble combinación de déficit fiscal y descalabro administrativo llevó a que, sobre el final del gobierno radical, comenzara a gestionarse un préstamo ante el Banco Mundial dirigida a financiar el cambio estructural en las provincias: fue la operatoria que se conoció bajo el nombre “Provincias 1” de la que se hablará en la sección 5.4.1. del presente capítulo.

CAPITULO 5: El Estado mínimo en las provincias. Segunda parte 1989 - 1995.

Se ha descrito cómo, hasta los primeros años de la década del '90, la idea de reforma del Estado en las provincias tuvo contenidos difusos.

Esta situación cambió radicalmente a partir de la convertibilidad: se puede subscribir o no la direccionalidad de las políticas desplegadas -el autor no lo hace- pero lo que no está en discusión es que hubo un proyecto político y organizacional que tenía objetivos, contenidos e instrumentos para operar sobre el Estado.

Esta situación novedosa puede adjudicarse tanto a las pretensiones refundadoras que se había planteado el proyecto neoliberal, como a la importancia que adquirieron las provincias a partir de las descentralizaciones que describimos.

De esta forma, y a partir de su flamante carácter de agente estatal de mayores dimensiones, pasaron a ser vistas como una herramienta crucial para llevar las políticas del ajuste estructural a todos los rincones del país. No es extraño, entonces, que en el programa de reformas estatales impulsado por la Nación tuvieran creciente presencia.

Como no podía ser de otra manera, si bien esta visión de reforma fue hegemónica, se enfrentó a otras dentro del mismo gabinete nacional y en las propias provincias que realizaron diferentes alianzas en pos de enfrentar el ajuste; los "políticos" fueron la expresión de estas fuerzas para enfrentar a los "técnicos", promotores del ajuste estructural (ver sección 4.1.).

Pero este es el mundo de la política y la puja por el poder, en el presente escrito nos centramos en la cuestión conceptual y en las ideas con las que se trató de construir una agenda sobre un tema novedoso en su centralidad: qué hacer con las provincias.

El epicentro de las políticas de ajuste se localizó en la alianza entre el Banco Mundial y el equipo del Ministro de Economía Domingo Cavallo que, como vimos, había ampliado su esfera de influencia a buena parte de la estructura estatal.

Antes de la llegada del Ministro las políticas de ajuste sobre las provincias habían dado un primer paso clave con la aprobación del programa "Provincias 1". Pero es a partir de 1992 que se construye la perspectiva estratégica y se despliega la batería de medidas que de forma sistemática y continua cambiará el perfil provincial. En la Figura Nº 8 se detalla la secuencia temporal de aprobación de los principales programas de reforma, los que serán analizados en detalle a lo largo del presente capítulo.

Figura Nº 8
Instrumentos de reforma provincial
Secuencia temporal

Tipo de instrumento	Nombre	Normativa	Objetivo
Préstamo	<i>Programa "Provincias 1"</i>	Decreto 202/91	Proyectos que generen ahorro corriente
Texto	<i>Towards a new federalism</i>	Report Nº 10.612 (año 1992)	Programa de reforma
Pacto Nación - Provincias	<i>Pacto Fiscal</i>	Ley 24.130 (año 1992)	Coordinación fiscal y promover el ajuste en provincias
Pacto Nación - Provincias	<i>Pacto Federal</i>	Decretos 1807/93, 2609/93 y 476/94	Coordinación fiscal y promover el ajuste en provincias
Préstamo y asistencia técnica	<i>Programa de Transformación del Sector Público Provincial</i>	Decreto Nº 678/93	Desarrollar programas de ajuste
Bono	<i>Bono para la Creación de Empleo Privado (BOCEP)</i>	Decreto 676/93	Financiar retiro de personal
Préstamo	<i>Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP)</i>	Decreto Nº 286/95	Privatización de bancos provinciales
Texto	<i>Provincial finances. Update</i>	LCSPR (año 1998)	Actualización del programa de ajuste. Incorporación de perspectiva gerencialista

Fuente: Elaboración propia

Si bien existieron otros instrumentos, los mismos no tuvieron la trascendencia de los que citamos o se dedicaron a cuestiones sectoriales (i.e. Hospital de Autogestión, Ley Federal de Educación). En todo caso se trata de una muestra representativa de los principales conceptos que guiaron la reforma provincial durante la primera mitad de los '90.

5.1. El papel clave del banco Mundial

Como ya comentamos, en el esquema conceptual que dirigió las políticas de reforma ocuparon un lugar crucial de los organismos multilaterales de crédito. Esta situación se originó, entre otras causas debido a:

- a) los acuerdos firmados entre estos organismos y el gobierno nacional, que involucraban objetivos a cumplir por las Provincias,

- b) la existencia de ideologías emparentadas entre los cuadros de estos organismos y los funcionarios del Ministerio de Economía, que tuvieron un rol crucial en la instalación del tema en agenda, y
- c) la influencia de estos organismos sobre las decisiones de gobernantes nacionales y provinciales⁴⁹.

Dentro de estos organismos, se destaca nítidamente la influencia del Banco Mundial en programas de reforma provincial. Esta presencia no se limitó a su carácter de financiador de las reformas, sino que se extendió a otros ámbitos:

- marcando ante la prensa, la comunidad internacional y los inversores las jurisdicciones que habían desarrollado políticas ejemplares,
- participando activamente bajo el rótulo de asistencia técnica en el diseño de los paquetes de ajuste y,
- señalando la perspectiva de abordaje y los instrumentos de reforma que se consideraban virtuosos, tema de particular importancia para el presente estudio.

De igual forma, debe destacarse que el Banco Mundial asignó a las Provincias la mayor proporción del financiamiento que llegaba al país para programas estatales y préstamos (Banco Mundial, 1998). Este dato se hace más relevante si se tiene en cuenta que nuestro país tuvo, en esos momentos, una de las carteras de préstamo más amplias de la región.

En términos conceptuales, el trabajo más importante con referencia a las provincias argentinas fue *"Towards a new federalism"*, producido a principios de 1992 (a partir de aquí citamos entre paréntesis el parágrafo que se analiza. Las citas textuales son de traducción propia).

El trabajo refleja la idea de necesidad de un profundo ajuste en las provincias, paralelo al que realizó el gobierno nacional (introducción). Este ajuste es considerado crucial tanto para evitar las presiones de los desequilibrios fiscales Provinciales sobre la estabilidad macroeconómica (1), como para garantizar buena calidad de servicios -educación, salud, seguridad, vivienda social- elementos cardinales para alcanzar el crecimiento en el largo plazo (4).

Como forma de encarar este escenario, el Banco Mundial reivindica la organización federal del Estado, la que podría desarrollar todo su potencial a través de las siguientes acciones (5):

⁴⁹ Esto no era una situación privativa de la Argentina. En el documental "Nuestros amigos de la banca" (estrenada en el año 2000) se presenta esta capacidad de presión a partir de las negociaciones entre el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y las autoridades de Uganda a lo largo de 14 meses. El momento más contundente gira alrededor de las discusiones entre funcionarios estatales -que tienen como prioridades obras de vialidad y mantener a su ejército en el norte del país, donde rebeldes amenazan con derrocar al gobierno-, el Banco Mundial -que para otorgarle créditos exige el achicamiento del Estado- y el Fondo, que presiona para que Uganda internacionalice su economía, renunciando al proteccionismo. Segmentos de la película pueden verse en www.youtube.com/watch?v=fbUmhEs5OVU (consultado el 15 de enero de 2014).

- a. mejorar la gestión tributaria provincial, así como reducir los incentivos a incrementar el gasto que generan las transferencias financieras nacionales,
- b. cambiar el patrón de gasto público provincial, y
- c. impedir que los bancos provinciales se conviertan en una amenaza para todo el sistema financiero

Siguiendo estos objetivos, el trabajo se divide en tres capítulos: 1. Ingresos provinciales, 2. Gasto Provincial, y 3. Bancos Provinciales. En concordancia con los fines de la presente investigación, centraremos el análisis en el capítulo dos -vinculada con la acción "b."- dirigida a "cambiar el patrón de gasto público provincial".

En el análisis de este rubro, el texto considera que el excesivo empleo público es el mayor problema de los gobiernos provinciales (23). Adicionalmente, se sostiene que en la mayoría de las provincias los empleados del sector público trabajan menos días de lo normal, en virtud de permisos especiales por exámenes en el caso de los estudiantes o por enfermedad de familiares, así como tienen vacaciones más largas que los empleados del sector privado (24).

Pero no es solamente un problema de cantidad. También se observa (119):

- Baja calificación, con escasísimo personal profesional.
- Una aguda reducción de los puestos gerenciales, que fueron ocupados por cuadros políticos⁵⁰.
- Una deficiente asignación del personal, con pocos empleados en áreas críticas (por ejemplo, seguridad) y sobre empleo en actividades administrativas.
- Diferencias salariales entre distintas áreas del Estado. Por ejemplo, los bancos provinciales tenía el 5,5% del empleo, pero insumían el 28% del total de los salarios.
- Por último hacen notar el papel crucial de los maestros en este análisis, ya que son el 42% del total del empleo público.

Consistente con esta importancia, al empleo del sector educativo se le dedican varios párrafos. Se sostiene que la alta cantidad de docentes está vinculada con la baja razón entre docentes y alumnos. Se dice, además, que los docentes disfrutaban de regímenes de trabajo muy benignos: es muy alta la tasa de ausentismo por enfermedad y son comunes las adscripciones del personal a tareas pasivas (administrativas) por prescripción médica. Los controles sobre estas situaciones y sobre su desempeño en general son muy escasos (119 a 123).

Otra perspectiva que es analizada es la estabilidad del empleo público, que hace casi imposible despedir empleados y que, según se sostiene, tiene efectos negativos sobre la productividad laboral. Se postula que a partir de los incrementos salariales se podría prescindir de la estabilidad; más aún, considera que se podría dividir en dos grupos a los trabajadores

⁵⁰ Notese que esta apreciación implica una toma de posición frente a la puja entre técnicos y políticos que tratamos en la sección 4.1.

estatales; uno con altos salarios e inestabilidad laboral, y otros con bajos salarios y estabilidad (144).

En cuanto a las propuestas de reforma, considera que debe realizarse un análisis funcional que establezca las responsabilidades de cada ministerio provincial. Este análisis permitirá (28):

1. eliminar las agencias innecesarias
2. establecer cuáles agencias deberán ser privatizadas
3. calcular el número óptimo de empleados para las que queden en manos estatales

En cuanto a los puntos clave, refiere con contundencia "... la reforma administrativa del sector público provincial está estrechamente vinculada con la potencial reducción del número de maestros y de empleados del sector salud" (144). Respecto de esta reducción de trabajadores - que tendría que alcanzar a todos los escalafones- observa que podría llevarse a cabo a partir de privatizaciones y reformas administrativas similares a las que se hicieron en el gobierno nacional. En tal sentido, evalúa que el empleo público puede ser reducido en un 50% sin menoscabar las funciones que se desarrollan en la administración. Para demostrar esto, el texto toma el caso de la provincia de Santa Fe, en donde los empleados estatales trabajan sólo la mitad del tiempo que lo hacen los empleados privados, a partir de la jornada de seis horas y de la amplitud de sus licencias. Si se siguiera un camino similar al que hizo el gobierno central, estas acciones permitirían ahorrar U\$S 700 millones al año, incluyendo mejoras en los salarios reales de los trabajadores que queden en el Estado (23).

En lo que hace a la educación, el enfoque sostiene que se debe ser reducir el número de docentes y de esta forma se podrán incrementar los salarios de los que queden en el Estado; claro está, este incremento de los sueldos debe hacerse a cambio de una mayor productividad. La estrategia de trabajo debería ser la siguiente (26):

1. revisar el número de cursos
2. revisar el régimen de trabajo de los docentes, cortando sus privilegios, y
3. determinar las transferencias de recursos para cada escuelas de acuerdo al número de alumnos y no por a la masa salarial de docentes.

Par el sector salud recomienda la descentralización de los hospitales nacionales hacia las Provincias, introduciendo, en todos los casos en que esto sea posible, su arancelamiento. Sostiene que en el caso de la Provincia de Buenos Aires, con un adecuado arancelamiento, los hospitales se podrían autofinanciar (28).

Sugestivamente, no hay ninguna mención a políticas de seguridad (salvo, como ya vimos, la idea de que hay escases de empleados en tal área en el parágrafo 119)

En un escueto párrafo, se comenta un ámbito en donde puede hablarse no ya de ajuste sino de fortalecimiento de la administración "De igual forma que en el nivel nacional, ciertas funciones

como administración tributaria o regulaciones para proteger el medio ambiente deben ser fortalecidas" (28. También se trata el tema en el parágrafo 144).

Fuera de lo aplicado a la cuestión del empleo público, el trabajo analiza con algún detenimiento los sistemas de jubilatorios provinciales, por la época en plena crisis de financiamiento (136-141), la descendente evolución del gasto de capital (126 y 127) y las transferencias Provincias - Municipios (130-133). En cada caso la solución conlleva ideas racionalizadoras y de ajuste estructural:

- En el caso del gasto de capital, establecer metodologías que permitan comparar el beneficio social de las distintas opciones de inversión. Con relación al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), que construía barrios populares en todo el país, propone su descentralización y que el fondo pase a operar por medio de licitaciones con bancos privados que financien una baja en las tasas de interés de los préstamos hipotecarios (151 y 152),
- Sobre los sistemas jubilatorios, luego de pintar un escenario caótico de las cajas provinciales, propone reducir los beneficios y facilidades para acceder a una jubilación, a la vez que sostiene que será inevitable asignar más recursos a cubrir los respectivos déficits (147). Se hace notar que en el momento en que se realiza el informe que venimos describiendo todavía no había sido aprobado la privatización del sistema jubilatorio a partir de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP, ley 24.241 del año 1993).
- En el caso de las transferencias provincias - municipios, se proponen nuevas normativas de coparticipación que reduzcan los incentivos al incremento del gasto municipal, así como plantea la posibilidad de realizar transferencias de funciones hacia el nivel local (145).

En el resto de los temas, el trabajo es muy sintético y un tanto esquemático, si se toma en cuenta la diversidad de situaciones que existía entre las 24 provincias. Por ejemplo, si bien reconoce que las transferencias para superar déficits de empresas públicas provinciales es muy bajo (134) sostiene que tal vez este déficit esté maquillado (135), aunque no da información acerca de las razones de tal aseveración.

Consistente con las ideas del momento, se propone su privatización o transferencia a municipios. En el primer caso, previo a la eventual privatización, propone actualizar las tarifas para que sean atractivas para los inversores. A propósito del tema, se expresa en contra de subsidios cruzados que deterioran la competitividad de la industria local, pero nuevamente no describe el mecanismo a que refiere, ni en qué sentido se da este cruce de recursos (145 y 146).

En el tema regulación, sólo es tratado en un corto parágrafo, que sostiene que las provincias "deben mejorar leyes que introducen barreras al ingreso a diferentes mercados o generan

incremento de costos. El decreto 2248/91 podría ser tomado por las provincias. Es necesario que se estandaricen las regulaciones de forma tal de bajar costos " (149).

5.2. Comentarios acerca del texto clave: "Towards a new federalism"

Primero que nada, un breve comentario sobre los otros temas tratados en el trabajo del Banco Mundial y que no analizamos hasta aquí.

En primer término, la cuestión impositiva. En ella, uno de los puntos recurrentes del abordaje neoliberal es el referido a la necesidad de reformular la coparticipación federal de impuestos bajo el imperativo de la correspondencia fiscal (Ver Anexo IV).

Dentro de este mismo ámbito, otro tema de interés era el objetivo de dejar sin efecto o reducir el impacto del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, al que se lo consideraba un impuesto distorsivo por su incapacidad de ser exportado -lo que representa un subsidio a la importación- y por su efecto acumulación, que promueve artificialmente la integración vertical de los procesos productivos. Otro impuesto evaluado como negativo era el Impuesto a los Sellos, que establecía una carga fiscal para quedar dentro del régimen jurídico generando un incentivo al desarrollo de actividades por fuera de los canales legales. Entre ambos impuestos, estaba el 65,7% de los ingresos por tributos provinciales⁵¹.

En cuanto a la Banca Oficial de Provincia, en aquella primera mitad de los '90, había caído en una situación de quebranto generalizado, tanto por la demanda para asistir a las diferentes economías regionales, como por su auxilio a los gobiernos provinciales, como por la escasa transparencia de su gestión. Sus desequilibrios no sólo amenazaban a los fiscos provinciales, sino que -vía redescuentos del Banco Central- impactaban sobre las cuentas del Estado Nacional y reducían la calificación de todo el sistema financiero (Ver Anexo III).

Veamos algunos registros que dan cuenta de esta situación: los créditos en situación de morosidad se concentraban en un 42% en los principales clientes, cuando esta cifra baja al 3% en bancos privados de la Capital Federal (Reyes, 1993); un informe de la Subsecretaría de Promoción Económica Regional (1994) menciona que el porcentaje de créditos en gestión judicial sobre la cartera total era del 57% en el Banco de Santiago del Estero y del 27% en el de la Provincia de Formosa, cuando ese porcentaje era inferior al 0,4% en todo el sistema financiero.

Volvamos ahora al análisis de las Administraciones Públicas Provinciales. Si bien no hay definiciones acerca de cuál debe ser el rol del Estado; se da por supuesto que está sobre

⁵¹ Base CIAP, <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/baseciap/base.htm>, consultada el 23/02/14

extendido y que es necesario reducirlo tanto desde el lado de las erogaciones, como desde la cantidad de tareas y funciones de la que es responsable.

Consecuente con esto, tanto en el diagnóstico como en la selección de las variables exógenas al Estado, el análisis se centra en el equilibrio macroeconómico y los elementos financieros. No hay referencia a la situación económica y social, y el desempeño administrativo sólo se analiza desde la eficiencia: cómo reducir el gasto sin afectar prestaciones. Es claro que el trabajo está pensado desde la necesidad de evitar los desequilibrios provinciales que habían coadyuvado al escenario hiperinflacionario y, en el caso de los bancos provinciales, impedir las amenazas sobre el sector financiero.

El análisis se dirige monotemáticamente hacia el gasto; entiéndase bien, siempre la variable fiscal es un elemento central del análisis de la Administración Pública, y mucho más cuando existen graves desequilibrios en este rubro, pero es notable el bajísimo nivel de interés sobre perspectivas organizacionales, tecnológicas o jurídicas, por citar otras posibilidades de abordaje organizacional. El análisis administrativo, por su parte, es muy esquemático, y no consideraba hechos históricos; por ejemplo, el impacto sobre la estructura estatal de las transferencias de escuelas primarias y secundarias desde la Nación, que habían producido que el gasto en la función educación se elevara a más del 40% del total de las erogaciones provinciales.

El trabajo llamaba la atención sobre un punto clave: en virtud del exiguo gasto de capital y en bienes y servicios no personales, sólo se podía bajar el gasto desde las erogaciones de personal. Y dentro de estas erogaciones, dados los bajos sueldos y la reducción de la tasa de inflación (usualmente utilizada para licuar salarios), los despidos aparecían como la única estrategia posible.

Como vimos, desde el lado de los ingresos, sin alterar los supuestos del texto, era imposible cerrar la brecha fiscal, ya que se sostenía la necesidad de menores transferencias nacionales (al proponer una mayor correspondencia fiscal) y el incremento de los tributos propios era imposible si se proponía reducir la incidencia de impuestos distorsivos (ingresos brutos, sellos) que implicaban dos tercios de los ingresos tributarios provinciales.

Si bien se citan los tres instrumentos que arquetípicamente habían servido al ámbito federal para desenvolver su propia reforma -privatización, desregulación y descentralización- las características de las provincias hacían que, a diferencia de la administración central, se les asignase un lugar menos preponderante. Es que en el caso provincial, el corazón de la administración está dado por los sistemas públicos de educación, salud y seguridad y, hacia ellos, era de tipo marginal lo que podía entregarse al mercado (desregular - privatizar) o pasarse a municipios (descentralizar).

En suma, la idea central del trabajo tenía que ver con reducir drásticamente la planta de personal: como citamos se sostiene que ese es el punto clave de la reforma (144) y se habla de una reducción del 50% de los empleados públicos (23). Es particularmente notoria la crudeza con la que se trata el tema, en una época en donde los registros de desocupación y la capacidad de generar trabajo en blanco comenzaban a ser un creciente problema.

En tal sentido no está de más destacar que en muchas provincias el empleo público provincial era (y es) el principal agente de la demanda agregada y sostén de la clase media provincial. Un ajuste de las dimensiones que se proponía era explosivo políticamente hablando; de hecho medidas de mucho menor tenor despertaron verdaderas puebladas.

A pesar de que se trataba bastante exhaustivamente la cuestión del empleo público, también en este registro la perspectiva es unidireccional: se trata únicamente de reducir la masa salarial. A pesar de que en la introducción se cita la importancia de las funciones estatales, no hay referencia a instrumentos para mejorar su gestión (liderazgo, capacitación, participación), ni a temas conexos que tradicionalmente se citan y que son temas que se debaten con los poderosos gremios estatales: carrera, escalafón, diseño de puestos.

Los únicos elementos que se tratan además de la necesidad de reducción, son las conexas cuestiones de las licencias y de la estabilidad laboral. Sobre esta última, se planteaba realizar una diferenciación salarial sobre las plantas de personal a partir de la estabilidad, asignando sueldos superiores a quienes carezcan de ella (144). Si bien el tema ocupaba un lugar menor en la discusión sobre el empleo provincial, en los hechos fue la tendencia: el desplazamiento del personal de carrera de los puestos de conducción primero y jefaturas inferiores después. Este personal fue reemplazado por contratados o por cuadros políticos que, justamente, tienen ese efecto: no tener estabilidad y poder acceder a mejores sueldos⁵².

En el marco del trabajo se vislumbran algunos instrumentos de la segunda ola de reformas, como por ejemplo cuando comenta que se podría introducir competencia entre la escuela privada y la pública, bajando los costos y elevando la calidad (26). Pero el grueso del instrumental está claramente vinculado con los principios racionalizadores que trabajamos en la sección 1.3. del presente trabajo.

5.3. Las ideas del Banco Mundial y los instrumentos

A la sombra del trabajo citado, de la influencia de los organismos multilaterales de crédito y de los funcionarios del Ministerio de Economía liderados por el Ministro Domingo Cavallo, se desarrollaron una serie de instrumentos que pusieron en práctica sus postulados. No está de más remarcar la capacidad de establecer la agenda y las medidas a realizar, toda vez que no

⁵² En la bibliografía se citan diferentes diagnósticos provinciales de la SAREP que trabajan al respecto. Adicionalmente, el autor puede certificar esta situación a partir de su experiencia personal.

sólo involucraban al ejecutivo y legislativo nacional, sino que también incluían a provincias con ejecutivos de diferente signo político y sus respectivas legislaturas.

En la presente sección analizamos tres instrumentos que promovieron la adecuación de los Estados Provinciales a la perspectiva que, en términos de la intervención estatal, instaló el Banco Mundial. En la sección 5.4. trabajaremos sobre aquellos que tuvieron vinculación más directa con la reforma del aparato estatal.

En la época también se desplegaron políticas sectoriales de indudable impacto sobre la gestión y las actividades de los estados provinciales.

Por ejemplo, en el sector salud, además de terminar el ciclo de descentralizaciones, se puso en marcha la figura Hospitales Públicos de Autogestión (decreto Nº 578/93) que trabajó en dos direcciones: por un lado, dotar de mayores potestades administrativas y financieras a cada unidad hospitalaria; por otro, incrementar sus presupuestos por la vía de cobrar las prestaciones efectuadas, en particular a los ciudadanos que estuvieran afiliados a algún sistema de seguridad social.

De igual forma, hacia el año 1993 se aprobó la Ley Federal de Educación (Nº 24.195), que implicó una total transformación de la educación primaria y secundaria, el segmento más extendido del sistema, que fue reemplazado por el modelo de Educación General Básica 1, 2 y 3 y Polimodal. Con este cambio, se amplió la educación obligatoria a nueve años lo que generó una demanda adicional sobre sistemas que ya tenían problemas de financiamiento y gestión⁵³.

En los dos casos citados, como en el resto de los programas dirigidos a subsistemas estatales, los elementos propios de cada sector -salud, seguridad, educación- hacen más complejo aislar las ideas reformistas, por lo que se ha decidido concentrar el análisis en programas que tienen por objetivo desplegar instrumentos transversales, comunes a todo el Estado.

Más allá de lo dicho en el párrafo anterior, es relevante dedicar un par de párrafos al Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos (PREGASE), dirigido a operar sobre la estructura administrativa, esto es, el ámbito de gestión que es objeto de análisis en el presente estudio.

Este programa, financiado por organismos multilaterales y puesto en marcha en el año 1996, se dirigió a construir, en cada una de las provincias, cuatro grandes registros: legajo único docente, legajo único de instituciones y cargos, legajo único de alumnos y legajo único de infraestructura, patrimonio y servicios.

⁵³ El saldo negativo que casi todos los actores tenían de la reforma hizo que a partir del año 2003 comenzara un replanteo que significó una reversión casi total y regreso al viejo sistema en casi todos los elementos que se habían planteado (Leyes Nº 26.058; Nº 26.075 y Nº 26.206).

Tanto esta idea de centrar el trabajo en la construcción de estos cuatro registros, como las metas materiales que se planteó -reducción de carga administrativa en escuelas; disminución del 80% del tiempo de procesamiento de trámites; consistencia normativa del sistema; simplificación administrativa de archivos, procesos y planillas y reestructura orgánica- tienen un aire neoclásico. En una proporción ostensiblemente menor, los documentos y objetivos del programa también marcan contenidos del NPM, como por ejemplo, la "orientación al usuario", la apelación a la "transparencia" y la idea de trabajar sobre la "cultura organizacional"⁵⁴.

5.3.1. El Pacto Fiscal⁵⁵

El "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales", conocido como el "Pacto Fiscal", fue firmado por las provincias y la Nación el 12 de Agosto de 1992 y ratificado por la ley Nº 24.130 en septiembre del mismo año.

Más allá de los objetivos funcionales, el pacto tuvo propósitos estratégicos para el despegue de las políticas neoliberales: mostrar que se podía convocar a casi todos los gobernadores -mucho de los cuales habían tenido posturas dubitativas o refractarias frente al Presidente y su ministro- a un acuerdo que los involucrara en el ajuste estructural.

En lo concreto, y como ocurre en los ámbitos de negociación federal, hubo prestaciones y contraprestaciones. Las provincias accedieron a:

- Afectar del 15% de la masa coparticipable al financiamiento del Sistema Previsional Nacional.
- Bajo la fórmula de "Solicitar al Congreso Nacional el tratamiento de los siguientes Proyectos de Ley", los gobernadores se comprometieron a que los legisladores que le respondían, aprobaran:
 - ✓ La Reforma del Régimen Nacional de Previsión Social,
 - ✓ La privatización de la empresa estatal petrolera YPF -cuyo producido por ventas de acciones nacionales capitalizaría el sistema de previsión social-,
 - ✓ Otras privatizaciones (Caja de Ahorro y Seguros, Banco Nacional de Desarrollo -BANADE, Casa de la Moneda, etc.)
 - ✓ Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina.
 - ✓ Prorrogar la vigencia de las leyes de Reforma del Estado y Emergencia Económica.

⁵⁴ Puede accederse a información sobre el PREGASE en portales.educacion.gov.ar/dpe/reforma-administrativa/ (Consultado el 13/03/2014). En el trabajo de Salse y Lavena (2003), que analiza el programa, se ponen de manifiesto las herramientas vinculadas con el NPM que se utilizaron en su gestión.

⁵⁵ El texto completo puede verse en Anexo I.

A cambio de esto, la Nación accedió a:

- ✓ Dar garantía de un ingreso mensual mínimo por coparticipación para cada provincia.
- ✓ Descentralizar fondos que gestionaba la Nación: Fondo Nacional de la Vivienda - FONAVI (como vimos, un requerimiento del Banco Mundial), el Fondo Especial para el Desarrollo Eléctrico del Interior-FEDEI, fondos para obras de Agua Potable y Saneamiento y el Fondo Vial Federal.

Independientemente de los contenidos concretos, el Pacto Fiscal, es un texto importante para analizar en su contenido, ya que fue suscrito por el presidente y los gobernadores, y luego aprobado con amplias mayorías de ambas cámaras del Congreso de la Nación.

En este sentido, planteaba el objetivo de "profundizar la Reforma del sector público en sus dimensiones nacional, provincial y municipal". De igual manera, repetía el esquema de partir de la fortaleza fiscal para llegar a lo productivo: "Garantizar la estabilidad económica y consolidar las bases para el crecimiento económico".

Esta fórmula general se traducía en un requerimiento de disciplina fiscal: "Los Gobiernos Provinciales solicitarán a sus respectivas Legislaturas la aprobación de presupuestos equilibrados, a cuyos efectos contemplarán la generación de los recursos necesarios o la realización de las economías correspondientes."

Otro elemento a destacar era la reafirmación del rumbo descentralizador: "Afianzar el federalismo reconociendo el creciente papel de los gobiernos provinciales y municipales en la atención de las demandas sociales de la población (...) Profundizar el proceso de descentralización como modelo para la prestación de las funciones básicas del Estado".

Nuevamente, la fórmula genérica tenía un contenido concreto: convalidar la transferencia de servicios que analizamos en la sección 3.3. De esta forma, se sostenía que "las partes se comprometen a firmar los Convenios de Transferencia de Servicios según lo establecido por las Leyes Nº 24.049 y Nº 24.061 y el Decreto Nro. 964/92 antes del 31 de diciembre de 1992"⁵⁶.

También en este punto se observa la idea de negociación; las transferencias se aprueban, y a cambio se garantizan "... a las Provincias el financiamiento de los costos de los servicios transferidos, de acuerdo a las citadas normas".

⁵⁶Ley Nº 24.049: determina el régimen financiero con que se operará la transferencia de servicios a las jurisdicciones provinciales. Ley Nº 24.061 (de presupuesto año 1992): faculta al Poder Ejecutivo Nacional para dictar las medidas por las que habrá de aplicarse el procedimiento fijado a tales efectos. Decreto Nro. 964/92: Establece la transferencia de escuelas secundarias nacionales a provincias, como así también de facultades de contralor sobre los establecimientos educativos privados.

Cabe destacar que en la **Cláusula Séptima del Pacto Fiscal** se establece que de la privatización de la Caja Nacional de Ahorro y Seguros, Casa de la Moneda y Banco Nacional de Desarrollo, se "afectara el 50 % de los fondos que se originen con sus ventas al financiamiento de la Reforma de los Estados Provinciales".

Esta es la cláusula que permitirá asignar recursos al "Fondo para la Transformación de los Sectores Públicos Provinciales" con el cual se financiarán políticas públicas que comentaremos en el punto 5.4 de este capítulo.

5.3.2. El Pacto Federal⁵⁷

Justo un año después del Pacto Fiscal, el 12 de Agosto de 1993, se firmó el "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento" conocido como el "Pacto Federal". Este pacto, fue puesto en práctica por los Decretos 1807/93, 2609/93 y 476/94 y ha sido considerado el acuerdo más importante de índole fiscal y económica firmado por las provincias durante la década del '90.

No está de más hacer notar que este pacto no fue convalidado por una ley: el balance de fuerzas en el parlamento nacional para estos temas había dejado de tener la holgura que se observaba el año previo. Adicionalmente, el Pacto Fiscal fue visto como una iniciativa del Ministerio de Economía y, en tal aspecto, mostró menos entusiasmo por parte del Presidente Menem, ya enredado en continuas pujas con el Ministro Domingo Cavallo.

En concreto, las Provincias se comprometieron a realizar las siguientes acciones:

- Reforma impositiva
 - Derogar el impuesto a los sellos
 - Derogar los impuestos provinciales que graven la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica y servicios sanitarios. De igual manera se promoverá que se deroguen las tasas municipales que graven estos hechos económicos
 - Derogar los impuestos provinciales que graven intereses de depósitos a plazo fijo, cajas de ahorros y depósitos bancarios
 - Modificar el impuesto a los ingresos brutos
 - Modificar el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria
- Desregulación referida a las siguientes temáticas:
 - Aranceles correspondientes a honorarios profesionales
 - Sector comercial
 - Restricciones al ejercicio de profesiones universitarias
 - Apertura de los mercados de transporte de pasajeros
 - Política minera
 - Honorarios de abogados

⁵⁷ El texto completo puede verse en el Anexo I.

- Política portuaria
- Se reconocen controles y registros federales y de las demás provincias
- Privatización total o parcial, a la concesión total o parcial de servicios, prestaciones u obras, cuya gestión actual se encuentre a cargo de las Provincias o a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente a las Provincias.

Por su parte, la Nación se comprometía a:

- El consabido refuerzo de las transferencias (punto 8 del artículo 2º). Este refuerzo se haría efectivo una vez que la provincia pusiera en marcha las reformas comprometidas.
- Acompañar las medidas de reducción impositiva con otras similares en el nivel nacional.
- Asegurar, a través de los respectivos organismos sectoriales responsables y los Entes Reguladores que no se neutralizarán los efectos de las medidas que tomen las provincias en términos de transferencia de recursos hacia usuarios y agentes económicos.
- Aceptar las transferencias de los sistemas previsionales provinciales. Para cumplir esta última cláusula, se contó con un préstamo de U\$S 620 millones del Banco Mundial y del BID para financiar el mayor costo que debía asumir el gobierno nacional por las transferencias de los sistemas previsionales provinciales (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 1997)⁵⁸.

Como puede observarse, con estas medidas se buscaba que la intervención de las provincias en la economía se alineara con las estrategias nacionales. De esta forma, se perseguía el fortalecimiento de la competitividad a partir de la reducción de la presión tributaria y la desregulación. La idea es que se mejorara el perfil exportador de todas las jurisdicciones, a la vez que se favorecieran las decisiones de inversión y producción local con el consiguiente impacto ocupacional.

Al mismo tiempo, se buscaba quitar presión sobre el gasto provincial, promoviendo las transferencias de las cajas de jubilaciones provinciales -dando señales de que se aceptarían en términos ventajosos- y las privatizaciones. Asimismo, la Nación elevaba el piso de transferencias por coparticipación.

En términos generales el cumplimiento del Pacto Federal debería concluirse para junio de 1995. Sin embargo sucesivas prórrogas fueron retrasando las fechas establecidas para su

⁵⁸ Finalmente se transfirieron catorce sistemas previsionales. Varias provincias optaron por mantenerlo bajo su égida por razones de política interna o porque el sistema era superavitario (en aquellas provincias más jóvenes, que habían organizado sus sistemas jubilatorios más tardíamente). De las provincias con mayor población, sólo Córdoba no transfirió su sistema jubilatorio y, como vimos, esto fue señalado como una de las razones de la debacle fiscal de mediados de los '90.

cumplimiento, que nunca llegó a ser total. Una evaluación de su avance puede verse en Cao y otros (2000).

5.3.3. El Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP)

El último instrumento que queremos citar en este acápite es el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP), constituido por fondos aportados por el Estado Nacional y U\$S 1.250.000.000 proporcionados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. El FFDP fue institucionalizado por Decreto Nº 286/95, cuyo texto y anexo de contrato de fideicomiso puede verse en el Anexo I de este capítulo.

Este fondo tuvo el objetivo de viabilizar el traspaso de entidades financieras públicas provinciales al sector privado o, en su defecto, su cierre y liquidación. Su desarrollo no puede desligarse de las consecuencias del efecto tequila (años 1994-5), que puso en jaque al sistema financiero argentino en general y a la Banca Oficial de Provincia, como su eslabón más débil, en particular.

Apalancándose en esta situación, la conducción del Ministerio de Economía logró imponer a las provincias que requirieron salvatajes para sus bancos este programa de privatizaciones, que involucraba préstamos a quince años con cinco de gracia y a una tasa de interés favorable. Bajo esta operatoria, 19 entidades financieras en 16 provincias pasaron a la órbita privada.

En la Figura Nº 9 puede observarse el avance del proceso de privatización hacia 1998, en donde catorce bancos provinciales habían sido privatizados y cuatro más se encontraban en proceso de hacerlo.

Figura Nº 9
Situación de los Bancos de la BOP
Año 1998

Provincia	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	11/94		Salta	3/96	
Chubut			San Juan	11/96	
Entre Ríos	11/94		San Luis	8/96	
Formosa	11/95		Santa Cruz		
GACBA			Santa Fe	6/98	
Jujuy	1/98		Sgo. del Estero	9/96	
La Pampa			T. del Fuego		
La Rioja	4/93		Tucumán	7/96 y 4/98*	

Referencias:

(1)	Fecha de Privatización
	Privatizado
	Privatización en proceso
	No Privatizado
*	7/96 Banco de Tucumán. En 4/98 se privatizó el Banco San Miguel de Tucumán

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

Paralelo a este trabajo, se desplegaron otros instrumentos que trataron centralmente la reforma de las Administraciones Provinciales bajo la lógica del Estado Mínimo: es lo que se describirá en la próxima sección.

5.4 Los programas de reforma del aparato estatal

Tres fueron los principales programas que, diseñados e impulsados desde el gobierno nacional y con el financiamiento de organismos internacionales de crédito, se dirigieron a reconvertir los Estados Provinciales:

- El programa conocido como "Provincias 1", y su continuador, "Provincias 2"
- El "Programa de Transformación del Sector Público Provincial", y
- El Bono para la creación de empleo privado (BOCEP)

5.4.1. Los Programas "Provincias 1 y 2"

Tanto el "Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas" (PSFyDEPA) como su complementario "Programa de Desarrollo Provincial" (PDP) - también conocidos como "Provincias 1 y 2"- fueron, sin duda, los instrumentos de financiamiento de proyectos de Reforma Provincial más importantes.

Como adelantamos, el PSFyDEPA se gestó durante la gestión del Ministro de Economía de Alfonsín, Juan Vital Sorrouille, quien avaló la iniciativa de los Ministros de Economía de las Provincias de Formosa, San Luis, Santa Fe, Salta, La Rioja y Chubut frente a los organismos multilaterales de crédito.

Esta búsqueda de una herramienta financiera de apoyo a los gobiernos provinciales fue la base del PSFyDEPA -que involucró un total de 575 millones de dólares- a los que el PDP sumó otros 321 millones de dólares (Convenios 3280 y 3877AR BIRF. El decreto 202/91 de aprobación del primer convenio puede verse en el anexo I del presente capítulo).

Estos programas fueron gestionados desde la Secretaría de Asistencia para la Reforma Provincial (SAREP), dependiente del Ministerio del Interior⁵⁹ que, de esta forma, se transformó en el despacho nacional referente de las políticas de Reforma Provincial. Como veremos, con el correr de la gestión del Ministro Domingo Cavallo se le agregarían otros instrumentos vinculados con esta tarea.

El PSFyDEPA tuvo por objetivo "lograr la sustentabilidad del equilibrio presupuestario en el mediano plazo por la vía de una mejora sustancial del ahorro corriente", meta consideraba vital ya que "el ajuste estructural del sector público provincial resulta esencial para incrementar el superávit fiscal consolidado del sector público argentino". Para ello financió un conjunto de acciones destinadas a desarrollar Reformas en las administraciones provinciales, de forma tal que estas resultaran "económicamente eficientes, financieramente factibles, institucionalmente administrables y ambientalmente sostenibles" (Decreto 202/91)

Los proyectos que financió estaban orientados a "mejorar las cuentas fiscales provinciales, impulsando el ahorro corriente a través del aumento de los recursos propios o la disminución de los gastos corrientes. El superávit (ahorro) así generado permitirá a las provincias la creación de infraestructura pública y la adecuada prestación de servicios de modo de promover su desarrollo económico" (SAREP, 1993: I).

⁵⁹ Si bien la SAREP dependía del Ministerio del Interior, el Secretario en la etapa que describimos fue Juan Antonio Zapata, un funcionario de extrema confianza del Ministro de Economía, Domingo Cavallo, quien le fijaba las pautas estratégicas de su gestión.

La mecánica de acceso al crédito se iniciaba con la formulación de un "Programa de Saneamiento Financiero" para cada provincia, que consistía en la determinación de objetivos fiscales que se convertían en la línea rectora para la ejecución del Programa. Estos objetivos se traducían en Planes de Acción Financiera e Inversiones (PAFI) que explicitaban las metas cuantitativas (ahorro corriente) que se debían alcanzar con la ejecución de cada proyecto que se financiaba. De esta forma, cada uno de ellos tenía una preevaluación en el nivel de perfil para ver si era consistente con las metas fiscales que se proponía (el PAFI respectivo); la posibilidad de seguir con el proyecto implicaba que no era inconsistente con la programación financiera fiscal (SAREP, 1993: I).

Los "Provincias 1 y 2" se operaron desde una Unidad Ejecutora Central (UEC) a cargo de la administración central del programa, la relación con los organismos de crédito y la asistencia y orientación a las Provincias en la confección de los proyectos. Dependiendo de la UEC en cada provincia se organizó una Unidad Ejecutoras Provincial (UEP) encargada de la ejecución del programa en la instancia provincial.

A medida que fue avanzando el programa las diferentes Unidades Ejecutoras Provinciales (UEPs) incrementaron notablemente su capacidad de gestión, transformándose en los principales impulsores de prácticas modernizadoras y del despliegue de tecnologías avanzadas. Por ejemplo, en muchas Provincias las UEPs fueron de las primeras oficinas en donde se popularizó el uso de computadores personales, fax, y, más tarde, correo electrónico e internet.

Esta modernización, por supuesto, no era neutra: hablamos en el acápite anterior de la puja entre técnicos y políticos; las UEPs fueron uno de los lugares que sirvieron de punto de encuentro de los cuadros técnicos pro reforma.

Los proyectos a financiar por el PSFy DEPA y el PDP, se dividieron en dos tipos:

- Los vinculados directamente a la reforma, cuyos objetivos eran reducir el tamaño y la intervención del estado, reestructurar y modernizar el aparato burocrático público y reducción el déficit. Estos proyectos se agruparon bajo el rótulo de "Desarrollo Institucional". Se dividían en dos partes "los que tenían una importante incidencia en el aumento de ingresos... Rentas ... Catastro... Estudios preparatorios para privatizaciones, tendientes a asegurar procesos de desregulación u de descentralización provincial – municipal (...) Los que tendían a la disminución de gastos y a ... reformas administrativas de organismos públicos provinciales (Sarep, 1993: III). Los proyectos más comunes de Desarrollo Institucional fueron:
 - Sistema de Información territorial (Catastro)
 - Sistema de recaudación y control de Grandes Contribuyentes
 - Reforma Integral de la Dirección General de Rentas
 - Reforma de los Sistemas de Administración Financiera

El corazón de estos proyectos se encontraba en elementos racionalizadores: Reforma de estructura y clarificación de funciones, revisión normativa y renovación de controles, unilateralidad estatal, mejora de la supervisión (ver sección 1.3.). Más allá de las intenciones que eventualmente pudieran expresarse –y el ocasional papel de los consultores- en los hechos la gestión de los circuitos quedó en manos de personal de carrera a los que se fortalecía por medio de la capacitación.

- Los proyectos de "Inversiones", que si bien operaron dentro de la lógica del programa y debían demostrar que generaban "ahorro corriente" se dirigían a la rehabilitación, reparación y mantenimiento de infraestructura y a la terminación de obras y de obras públicas nuevas (Sarep, 1993: III). Bajo esta categoría de financiamiento fueron proyectos típicos los de:
 - Repavimentación de Rutas
 - Refacción de Establecimientos Escolares
 - Construcción de Hospitales
 - Estudios de base para el desarrollo económico.

El despliegue del PSFyDEPA, que se había propuesto en el diseño objetivos tan ambiciosos, se fue desdibujando a medida que avanzaba la implementación. En los primeros años de su implementación, cuando la conducción del programa (SAREP-UEC) se propuso firmemente que fuera una herramienta para desplegar el estado mínimo en las provincias, casi no hubo proyectos aprobados. Las presiones para aplicar fondos que estaban comprometidos, en el marco de la sempiterna escases de divisas, hizo que se fueran reduciendo las pretensiones y, finalmente, no fueron un instrumento potente de reducción del gasto estatal. Esto queda claro si se observan cuáles fueron los programas típicos, que en lo "institucional" no se dirigieron a objetivos racionalizadores ni de reducción de empleo, sino al ámbito tributario y de información financiera fiscal. Menos que menos era promotor del ajuste la aplicación de fondos en el rubro "inversiones".

En resumen; se firmaban todos los documentos del préstamo, se dilucidaban los mecanismos financieros que detallaban cómo se iba a reducir el gasto y luego se desplegaban aquellos componentes que implicaban reformas administrativas y modernización de estructuras, pero los contenidos más revulsivos del ajuste –en particular las bajas masivas de personal de planta- no se llevaron a cabo en ningún caso.

Más allá de que no se dirigió hacia los objetivos previstos, es de hacer notar que hubo estados provinciales que supieron aprovechar el financiamiento de los programas para la mejora del Estado –recuérdese que durante buena parte de la década el flujo de recursos fue abundante y en dólares- y con él dieron un salto de calidad organizacional: capacitación, reingeniería de procesos, incorporación de tecnología. Fueron más la excepción que la regla.

5.4.2. El Programa de Transformación del Sector Público Provincial.

Como vimos, en la cláusula séptima del "Pacto Fiscal" (ley 24.130), se estableció que el Estado Nacional iba a afectar el 50 % de los fondos por la privatización de la Caja Nacional de Ahorro y Seguros, Casa de la Moneda y Banco Nacional de Desarrollo, a financiar la Reforma de los Estados Provinciales.

Con estos recursos, y a partir de lo dispuesto por el Decreto Nº 678/93 (cuyo texto completo puede verse en el Anexo I), se creó el "Fondo para la Transformación de los Sectores Públicos Provinciales", que aportó los fondos que se requirieron para el "Bono para la creación de Empleo Privado" -que analizamos en el acápite siguiente- y el "Programa de Transformación del Sector Público Provincial".

Según el citado decreto, el fondo aportaría los recursos dirigidos a "asistir técnica y financieramente a las Provincias que encaren procesos de transformación de su sector público". Ahora bien, "el apoyo financiero a los Gobiernos Provinciales... debe estar condicionado a la instrumentación de un programa de transformación de su sector público, el que deberá contemplar diversas medidas y pautas que se consideran ineludibles para su concreción". En suma, el acceso al préstamo como contrapartida del desarrollo de una serie de metas y medidas.

Estas metas y medidas se dirigían al "mejoramiento de las cuentas públicas provinciales" lo que se iba a lograr "a través de medidas coordinadas con el Gobierno Nacional... {en} lo referido a metas fiscales que se convengan con las Provincias".

Para esto, se designaba a la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial - SAREP (la misma que financiaba el Provincias 1) como autoridad de aplicación del Fondo y, asimismo, se le otorgaba "las facultades necesarias para la reformulación de metas y programas acordados con las Provincias". Más aún, se la habilitaba para realizar el "seguimiento y evaluación de los procesos de transformación encarados por los Estados Provinciales".

Bajo estos parámetros, la mecánica de trabajo se iniciaba con la firma de un convenio que desarrollaba un "Programa de Transformación del Sector Público Provincial" (artículo 3º). Este programa, como se verá, comprendía un verdadero plan de ajuste estructural que detallaba con precisión componentes, indicadores y modalidad de trabajo: fue, sin duda, **el lugar en donde se desplegarán con mayor detalle y claridad las ideas centrales de reforma para las provincias.**

Así, en el artículo citado, se describían un conjunto de instrumentos y objetivos dirigidos a:

I) la corrección de los desequilibrios fiscales;

- II) el redimensionamiento de las plantas de personal y el mejoramiento de su gestión;
- III) la mejora de la administración tributaria;
- IV) la reforma de la administración financiera (presupuesto, contabilidad, control, etc.);
- V) la privatización de las empresas públicas;
- VI) la disminución de los costos judiciales;
- VII) el despliegue de medidas desregulatorias, y
- VIII) el fortalecimiento de servicios públicos esenciales (salud, educación y seguridad).

Se podían incluir en el Programa políticas y medidas que involucrasen a los Municipios, en cuyo caso la Provincia debía garantizar el cumplimiento de los compromisos que estos contrajeran.

Una vez puntualizados los componentes del plan de reformas, se detallaban también bastante minuciosamente cómo se iba a hacer el seguimiento del plan a partir de "metas claramente definidas y cuantificadas". Estas metas, adicionalmente, debían tener impacto sobre los siguientes indicadores:

- I) ahorro público;
- II) cociente resultante de dividir la Necesidad de Financiamiento por el Total de Erogaciones, según los resultados de ejecución presupuestaria prevista;
- III) cociente de Recursos Corrientes de Jurisdicción Provincial dividido por la Coparticipación Federal;
- IV) cociente Gastos Corrientes dividido por Total de Erogaciones;
- V) cociente Total de Erogaciones dividido por Total de Población;
- VI) planta de personal de la Administración Pública Provincial y Organismos Descentralizados por cada mil habitantes;
- VII) planta de personal municipal por cada mil habitantes; y
- VIII) cociente Recursos de Jurisdicción Provincial dividido las Erogaciones financiadas con Recursos de Rentas Generales.

Como colofón de este programa de acción y de sus asociados indicadores de control, en ese clave artículo 3º se establecía que el convenio entre la Nación y la Provincia en cuestión debía contener los mecanismos "para el seguimiento y control del programa y de la aplicación de los fondos". Esto es, contra el avance de las medidas acordadas y el logro de ciertos indicadores, se destrababan los fondos comprometidos.

Por último, en el Artículo 10º, se indicaba que el convenio debía establecer los términos del préstamo: plazos, cuotas, intereses, sanciones, cronograma de desembolsos, etc. En el ámbito de lo financiero, la provincia debía afectar la parte del flujo de recursos provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos que fuera necesario en garantía del cumplimiento de sus compromisos.

El decreto establecía penalidades por incumplimiento del convenio. Como era sabido que la provincia tenía interés en los recursos, pero muy pocos en hacer el ajuste, se establecían cláusulas gatillo muy estrictas para penalizar la inobservancia del acuerdo (artículo 7º). Si "a juicio" de la contraparte nacional, el "incumplimiento de parte de una Provincia de las metas comprometidas... {eran} imputables a su Gobierno" se podía exigir de inmediato la cancelación del total adeudado "incluidos sus intereses, como así también los punitivos", lo que, claro está, se haría por el inexorable método de retener los fondos de la coparticipación federal "hasta la cancelación del total de la deuda."

También se establecían mecanismos para la reprogramación ("cuando las causas de incumplimiento no sean imputables al Gobierno Provincial") y la "modificación de plazos y metas" cuando a juicio de la Nación "existan esfuerzos serios y confiables por parte del Gobierno Provincial, para ajustarse al Programa". Ahora bien, este tipo de medidas estaban penalizadas por "un recargo igual a la mitad de la tasa de interés convenida en el contrato original" (artículos 8º y 9º).

Para la gestión de este programa se creó la SUCTAS -Subunidad de Asistencia Técnica y Seguimiento- en la órbita de la SAREP, que tuvo a su cargo la coordinación operativa para la formulación, supervisión y seguimiento en la ejecución de cada uno de los convenios que se fueron firmando con las provincias.

En esta unidad se organizó un equipo de trabajo dividido en especialistas sectoriales -tributarios, salud, educación, presupuesto, privatizaciones, bancos provinciales, sistemas de información, desregulación, análisis de recursos humanos, vinculación con municipios, infraestructura- que, trabajando en el terreno, analizaba cada uno de los ámbitos de incumbencia, diagnosticaba la situación y proponía cambios a tal efecto.

Este equipo tenía una conducción técnico política que se vinculaba con el gobierno provincial y coordinaba y sintetizaba el informe final a partir del cual se proponía un plan de ajuste estructural. En los elementos del plan que requerían estudios o acciones onerosas, se contaba con la asistencia financiera del PSFyDEPA para realizarlos.

No hubo en las provincias -ni antes ni después- un equipo de la Nación que con tanto poder, extensión y recursos dirigido a analizar la situación de cada una de las administraciones públicas provinciales. De esta forma se organizaba un potente equipo nacional que estudiaba la situación provincial in situ y proponía un programa de ajuste en cuyo diseño y despliegue la participación provincial era más bien baja.

Debe destacarse que este tipo de programas se desenvolvía al mismo tiempo que se resaltaba el papel del federalismo, de la devolución de funciones hacia provincias -a las que se reponía

en su lugar de antecesoras de la Nación- y se escribían ríos de tinta acerca de la descentralización y su capacidad para empoderar las instancias subnacionales.

Fruto del trabajo se realizaron diagnósticos en media docena de provincias y se alcanzaron a hacer propuestas de reformas en la mitad de ellas. De estos documentos, el autor pudo acceder a los trabajos referidos a Provincia de Entre Ríos (SAREP, 1992), Provincia de Misiones (SAREP, 1993a), Provincia de Salta (SAREP, 1993b), Provincia de Catamarca (SAREP, 1994a), San Juan (SAREP, 1994b), Provincia del Chaco (SAREP, 1994c), Provincia de Corrientes (SAREP, 1994d) y Provincia de Tucumán (SAREP, 1995).

Todos los trabajos que se revisaron tenía completa la etapa diagnóstica; algunos de ellos también llegaron al programa de reforma. Para los fines del presente trabajo, bastará con describir el trabajo referido a una sola Provincia (la de Salta, SAREP, 1993b)⁶⁰, ya que al ser el formato muy similar en todos los casos -los trabajos que citamos en el párrafo precedente- el análisis de uno sólo de ellos nos permite observar las ideas que lo sostenían.

El informe se divide en dos partes. La primera "está dedicada al estudio y análisis estructural de las diferentes áreas del Sector Público"; la segunda "describe el programa de reformas, conteniendo los lineamientos generales y una serie de medidas y propuestas" (1).

El capítulo 1 del diagnóstico está dedicado al presupuesto de 1993 que "presenta un significativo déficit primario, equivalente al 10% del total de las erogaciones". Si bien este déficit tiende a aminorarse, difícilmente esta reducción pueda mantenerse "en estos niveles a mediano plazo si no se introducen fuertes reformas estructurales, ya que el mismo se sustenta básicamente en una considerable represión y postergación del gasto" (3).

En el capítulo 2 se analiza la "Situación Financiera" a partir de la ejecución presupuestaria 1983 - 1991. En este periodo se observan déficits de hasta el 45% de las erogaciones, lo que ha llevado a que la provincia contraiga "una significativa deuda". Según el informe, la crítica situación financiera "resultó del creciente gasto público a partir del ya muy elevado nivel que registraba en 1983", aunque no explica en base a qué registro considera "elevado" el tamaño del gasto. El aumento de las erogaciones "puede ser explicado exclusivamente por el incremento de las erogaciones en personal, que se produjeron tanto por mayor número de agentes... como por alzas salariales" (4 y 5).

En el capítulo 3 se diagnostica la "situación estructural de la Administración Pública", que se caracteriza por la rigidez del gasto al dedicar "cerca del 92% de sus recursos al financiamiento del empleo público", por la vía de erogaciones de personal, transferencias para la educación

⁶⁰ A partir de aquí y hasta el final del acápite los números entre paréntesis refieren a la página de este informe.

privada, transferencias para el pago de jubilaciones y pensiones y transferencias a municipios", que en mayor medida se asignan a pagar empleados municipales (7 y 8).

Dentro del análisis de personal, se consigna que el 81% del incremento de la planta se explica por la evolución del personal de educación y salud, y agrega "sin embargo ello no ha tenido como contrapartida una mejora en la calidad de estos servicios prestados a la población" (10).

Otro renglón que ha tenido un gran incremento de gastos (60% en términos reales entre 1983 y 1992) es el referido a transferencias para el pago de jubilaciones y pensiones. Esta situación se origina entre otras cosas en (12):

- Incorporación de jubilados de baja edad sin haber hecho los aportes correspondientes
- La falta de ingresos desde 1983 de los aportes y retenciones correspondientes a los municipios

En la sección 3.3. "La estructura organizacional y recursos humanos" se explica el incremento del gasto en personal a partir de "la generación de sistemas particularmente beneficiosos pero socialmente perversos como las pasividades a temprana edad sin supresión de las vacantes producidas".

De igual forma se sostiene que debido a lo favorables que son los sistemas de gestión de personal, se genera doble empleo en el Estado lo que es favorecido, además, por "el alto nivel de ausentismo... {y el} horario continuo".

Por último se sostiene que "el aumento del gasto no redundó en una mejora ni en una extensión de los servicios brindados, sino que en términos generales produjo una pérdida de eficiencia y una burocratización de la administración" (15). Respecto a extensión de servicios brindados es un tema sujeto a discusión; las estadísticas de educación presentadas en el propio informe muestran, en el periodo 1983/1992, un incremento del orden del 30% en la matrícula inicial y primaria y superior al 70% en la matrícula media (no hay datos de terciaria) (35 y 36); en la atención sanitaria se verifica un estancamiento en los egresos hospitalarios y un descenso de las consultas (46 y 47). Igualmente, los indicadores de producción -giro cama, promedio días de estadía hospitalaria, % de ocupación, etc.- muestran un deterioro que coloca a esta provincia entre los peores registros del país (48 y 49), aunque estos datos son muy poco confiables⁶¹.

⁶¹ Por esa época el autor recorrió las oficinas de estadística sanitaria de casi todas las provincias de la Argentina como así también muchas de las oficinas hospitalarias dedicadas a este rubro; con las excepciones del caso, la recopilación de información no era una prioridad de gestión, para decirlo de forma elegante. Para dar una idea de lo que decimos, reproducimos los valores de la serie "número de consultas" en hospitales públicos salteños para los años 1986 - 1990 (en millones): 2,0 - 3,5 - 1,4 - 1,8 - 1,2. Tal nivel de variación es, indudablemente, fruto de algún tipo de error (47).

Con respecto a la evolución de la calidad de las prestaciones en estos dos sectores, cualquier apreciación que se hiciera, y que se haga ahora con respecto a lo que sucedía en aquella época, es temeraria. Intuitivamente, es razonable pensar que a partir de 1983 hubo un deterioro de lo organizacional, sobre todo tomando en cuenta la explosión de reclamos sindicales que se desarrolló en el ámbito provincial⁶²; pero de igual forma es muy posible que el paradigma de trabajo haya sido más abierto e inclusivo a partir de aquella época.

Esto va en línea con las conclusiones que se alcanzaban: "En resumen, para lograr la pretendida e imprescindible reforma administrativa de la Administración Pública Provincial es necesario que a nivel del aparato burocrático se concrete su redimensionamiento y refuncionalización, como así también que replanteen y reduzcan los planteles de personal (17).

Luego del análisis de personal y los sistemas de educación (30 a 39) y salud (40 a 49), el informe continúa profundizando los diferentes temas relativos al funcionamiento del estado salteño, en secciones dedicadas a:

- Situación tributaria (50 a 54), en donde se marca la importancia de impuestos a ingresos brutos y sellos -que se plantean eliminar- y la baja capacidad de recaudación en los impuestos automotor e inmobiliario, que se quieren reforzar.
- Sistemas de información (55 a 60), que comenta que "el procesamiento informático se encuentra en estado de fragmentación, debido a la cantidad de centros de cómputos desconectados entre sí y a la expansión anárquica de computadores personales"
- Sistema de administración de personal (61 a 62) en donde se detalla la puesta en marcha para el año 1994 de un sistema de gestión centralizado que supere el estado de fragmentación que se detalló, también para este punto, en la sección anterior.
- Sistemas de compras y contrataciones (63 y 64), que comenta la discrecionalidad, falta de control y descoordinación de las compras provinciales

En el capítulo 4 del informe se analiza la situación de las empresas provinciales y el avance del programa de privatizaciones (65 a 77), en el capítulo 5 los procesos de desregulación (78 a 80), en el capítulo 6 la situación del banco de la Provincia de Salta (81 a 84) y en el Capítulo 7, bajo el título "Conclusiones" (85 a 99) se hace un análisis constitucional y de las principales normas de reforma. En términos de las ideas de reforma, no agregan mucho al tono general que venimos comentando.

En la página 100 del trabajo se inicia la segunda parte del informe: "El programa de reforma de la Provincia de Salta".

⁶² Sobre conflictividad en las administraciones provinciales en los '90 ver Cao, 2007: 108 y ss

Los objetivos generales del programa reforma son los siguientes (100 y 101):

- a) conseguir equilibrio presupuestario a partir de fortalecer los sistemas de recaudación provincial, racionalizar y reducir el gasto y resolver el crónico endeudamiento
- b) Incrementar la eficiencia administrativa y fortalecer la capacidad de gestión, en particular en los servicios de salud y educación
- c) Asegurar la provisión de infraestructura económica
- d) Limitar la intervención estatal en la vida económica y fortalecer su capacidad de preservar la transparencia de los mercados a partir de las privatizaciones y desregulaciones
- e) Implementar una política tributaria que garantice neutralidad y competitividad.

En cuanto al personal, se proyecta reducir el empleo en 10.207 empleados, sobre un total de 44.676, es decir más de un 20% de la planta de empleados públicos provinciales. De esta reducción, 3.500 se producirían por privatizaciones y 6.707 por "la aplicación de las siguientes medidas: jubilaciones, retiro voluntario, prescindibilidades, egresos varios, reubicaciones" (103).

Adicionalmente, se propone suspender toda nueva contratación de personal, aplicar jornada laboral desdoblada, implementar estricto control horario, establecer una comisión que analice las licencias por enfermedad aprobadas, privatizar reconocimientos médicos, reestablecer un régimen de disponibilidad, centralizar nombramientos y remuneraciones en el Ministerio de Hacienda, suspender todo régimen de actualización salarial y toda posibilidad de cambiar regímenes remuneratorios, adecuar todos los adicionales, bonificaciones y complementos a un régimen único (104 y 105).

Nuevamente, los principales elementos del programa tienen la rúbrica racionalizadora: reformulación de reglas y procedimiento, recomposición de las líneas de autoridad y jerarquía, fortalecimiento de la supervisión, universidad estatal (ver sección 1.3.).

El programa también preveía metas en la relación Provincias - Municipios (establecer un nuevo modelo de coparticipación municipal), vivienda (disolver la oficina de vivienda y pasar las funciones a los municipios, tal como se recomendaba el trabajo del Banco Mundial que analizamos), vialidad (denunciar el convenio colectivo que agrupaba a los trabajadores viales, regido por la ley Nº 20.320, y municipalizar el mantenimiento de los caminos departamentales), privatizaciones (Salta Forestal SA, Complejo Teleférico Salta, Dirección General de Energía y Administración General de Aguas de Salta), erogaciones de capital (recomponerlas para garantizar un mínimo de funcionamiento de la infraestructura pública) y la privatización del banco provincial que, nuevamente, como en el trabajo "*Towards a new federalism*" se trataba por separado (106 a 108).

Los lineamientos para la reforma del sector educación se basaban en mejorar la relación alumno - cargo docente (pasarla 17,1 a 20,6 en el primario y de 7,9 a 10,9 en el medio), reducir

el ausentismo, fortalecer la capacidad del Ministerio para articular instituciones que funcionaban de forma muy desarticulada e instalar un sistema de evaluación de la calidad educativa (109).

En el sector salud, por su parte, se desarrolla una metodología para vincular la planta de personal con la producción, a partir de los estándares de productividad sanitaria de la Organización Mundial de la Salud. De esta aplicación, además del consabido sobre empleo general, se verificaba la existencia de un sobrante de médicos y personal del escalafón general, mientras que existía un agudo faltante de enfermeros. Además, al igual que en educación, se promovía un fortalecimiento de la instancia coordinadora ministerial frente a los hospitales y un incremento de los ingresos por la facturación a obras sociales (110 y 111).

En los últimos segmentos del programa se proponen medidas referidas al proceso de desregulación, se establece un plan de modernización informática, se postula la necesidad de terminar de desarrollar el sistema de gestión de personal y se plantea reformular el sistema de compras y contrataciones (116 a 118). El informe termina con los consabidos cuadros y cálculos de impacto.

5.4.3. El Bono para la Creación de Empleo Privado (BOCEP)

También bajo la gestión de la SAREP, con el apoyo financiero del Fondo para la Transformación de los Sectores Públicos Provinciales que describimos en el acápite anterior, se puso en marcha el Bono para la Creación de Empleo Privado - BOCEP. Su desarrollo fue reglamentado por el decreto 676/93, cuyo texto completo puede verse en el Anexo (las citas entre comillas del presente acápite corresponden a esta normativa).

El decreto establecía la emisión de una primera tanda de doce series⁶³ por un monto \$ 500 millones, con un plazo de amortización en cinco años a través de sesenta cuotas mensuales iguales y consecutivas.

En sus considerandos se sostenía que era "un problema común a los Estados Provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires el sobredimensionamiento de la planta de personal ocupado, convirtiendo en muchos casos al empleo público en subsidio encubierto a la desocupación". Se consideraba que esta circunstancia era " uno de los factores determinantes de la ineficiencia de los Estados, la que hay que atacar con medidas que tiendan a una drástica reducción de su incidencia".

Para enfrentar este problema, se proponían dos estrategias alternativas:

a) una vinculada al clásico mecanismo de retiro voluntario, esto es promover la renuncia espontánea de empleados a cambio de una indemnización, y

⁶³ Se realizaron 21 emisiones de BOCEP.

b) otra, dirigida a financiar a empresas privadas que tomaran empleados del sector público.

Esta segunda estrategia, que se proponía como prioritaria, tenía el objetivo de crear "incentivos a la creación de puestos de trabajo en el sector privado". Concretamente, se pensaba que las empresas tomaran la indemnización del trabajador para realizar inversiones que demandaran empleo. Para hacer más atractiva la oferta, los créditos relacionados con BOCEP no tenían interés y estaban "exentos de sellado y todo otro gravamen".

Para los empleados involucrados en el paso al sector privado, por su parte, se los convocaba a dejar un trabajo que se pensaba poco estimulante y sin futuro, por otro en donde el mismo hecho de estar produciéndose inversiones era la mejor prueba de que era dinámico y moderno, con posibilidades de mejora salarial y profesional.

Se pensaba entonces en alcanzar un "doble objetivo... sanear las finanzas provinciales y establecer un mecanismo de dinamización económica al facilitar el acceso al crédito a empresas privadas que incorporen mano de obra".

Como dijimos, en el programa se priorizaba el paso del empleado al sector privado, ya que el modelo clásico de retiro podía ser generador de "cuentapropismo excesivo, con sus secuelas de inversiones fallidas y desaliento personal, con el posterior incremento de la pobreza y de migraciones hacia otros centros de mayor desarrollo relativo".

Por esta razón se estableció que para incorporarse al programa BOCEP, quienes eligieran la opción de retiro voluntario, debían presentar un proyecto de reinserción laboral que iba a ser analizado por una oficina organizada ad hoc.

Como se aclaró más arriba, el programa era financiado por Fondo para la Transformación de los Sectores Públicos Provinciales, que emitía un bono orientado al pago de las compensaciones. Este bono iba a la empresa privada (o al Estado Provincial en el caso del retiro voluntario clásico), que así se financiaba para el despido o para tomar el empleado en cuestión. La herramienta financiera estaba hecha de forma tal que, el paso de pagar salario a pagar BOCEP implicaba un ahorro para el Estado Provincial que, en promedio, era del orden del 40% mensual del monto salarial que se venía pagando.

En el caso de las empresas del sector privado, también se preveía que podían darse ventajas adicionales en montos y condiciones, en función de las compensaciones y de la cantidad de mano de obra ocupada que requiriera cada proyecto.

Los resultados no fueron los esperados. A poco del lanzamiento del BOCEP el país comenzó a sentir el impacto del efecto tequila (fines del año 1994) que llevó la desocupación muy por

encima de los niveles históricos. La idea de dejar el trabajo seguro del Estado se hizo poco atractiva.

Por otro lado, la misma desocupación multiplicó la oferta laboral, por lo que se hizo difícil que una empresa precisara especialmente empleados públicos, sobre los que, además, existían prejuicios sobre su capacidad y disciplina laboral. Los empleados, por su parte, no mostraron interés en pasar al ámbito privado en el momento en que se reducían salarios y se retrotraían - de hecho o de derecho- históricas conquistas sindicales.

En suma, el sector privado casi no hizo uso de la opción y en el sector público se convirtió en un proceso de retiro voluntario, con las ventajas y perjuicios que históricamente generaron este tipo de herramientas en la Argentina.

5.5 Epílogo: gestión y después

Para concluir el análisis del programa, dejemos de lado por un momento las ideas y repasemos brevemente los avatares de su puesta en funcionamiento.

En primer lugar debe destacarse que las provincias que más profunda y ortodoxamente utilizaban estos programas eran aquellas que, con graves desequilibrios financieros, requerían del auxilio nacional.

En otros trabajos (Cao y otros, 2000) hemos remarcado una paradoja que generaba esta situación: los Estados que más avanzaban en el ajuste estructural -teóricamente para superar el déficit fiscal- eran las que presentaban mayores desequilibrios. Por un lado podría decirse que esto ocurría porque las medidas eran poco adecuadas... tal vez haya habido algo de esto, pero el punto de partida era tan diferente que es difícil de juzgarlas desde este registro.

Lo que si demuestra cabalmente lo sucedido, era que el ajuste no tenía motor interno; en el momento en que se cantaban loas a la descentralización, las políticas más importantes hacia las provincias se impulsaban desde la Nación y el despliegue de las políticas de ajuste eran exigencias nacionales como parte de los "pagos" que debían hacerse a cambio del salvataje.

En este sentido, el programa de reforma -además de sus componentes ideológicos y propositivos- era un instrumento de negociación política, un espacio desde donde la conducción estratégica del ajuste en la Nación podía operar sobre el poder provincial.

Consistente con sostener una posición de fuerza en esta negociación, los programas que describimos contenían medidas de máxima, que luego se iban pactando a la baja, pero que permitían a la Nación tener siempre la opción de denunciar el acuerdo y frenar el salvataje. Por ejemplo, en el caso del Programa de Transformación de los Estados Provinciales, ante

incumplimientos la Nación podía "exigir de inmediato la cancelación del total adeudado incluidos sus intereses, como así también los punitivos" (artículo 7º del decreto 678/93 que ya describimos).

Esta modalidad de trabajo se fue degradando después del Santiagueñazo (diciembre de 1993)⁶⁴ y la crítica situación social que, como ya vimos, siguió al efecto tequila. Es decir, se siguieron haciendo cálculos de ajuste, pero cada vez más fue un acto ritual con baja capacidad de convertirse en hechos concretos. Finalmente, promediando el año 1995, con los cambios en el Ministerio de Economía -ver sección 2.4.- esta práctica dejó de realizarse y las metas de ajuste, a despecho de los compromisos formales, fueron cayendo en el olvido.

Este cambio en la percepción de lo que debía/podía hacerse llegó también a los organismos multilaterales de crédito. Un trabajo del Banco Mundial producido en 1998 y dirigido a analizar la situación provincial muestra palmarias diferencias con respecto de lo que se decía sólo seis años atrás en el trabajo "Towards a new federalism". El nuevo trabajo considera que en ese momento son cinco los temas críticos a tratar por las provincias (Banco Mundial, 1998):

1. La necesidad de desarrollar una estrategia para cerrar los baches fiscales producidos por los Bancos provinciales y los Sistemas Previsionales.
2. Ver cómo financiar los costos que implican incrementar en tres años la escolaridad obligatoria.
3. La falta de políticas coherentes y modernas hacia el sistema de servicio civil, luego de las traumáticas reducciones salariales inducidas por el tequila, y la ola de irresponsable expansión de salarios de las primeras etapas de la convertibilidad
4. Los retrasos en terminar de cumplir las medidas establecidas por el "Pacto Federal" y el "Pacto Fiscal".
5. Los ciclos electorales que hacen difícil a las Provincias mantener los objetivos presupuestarios fijados

Como se ve, el diagnóstico que realiza en este caso el Banco Mundial induce un moderado programa de reformas, alejado de las visiones apocalípticas y de los grandes cambios que habían propuesto hacia el inicio de la década del '90. Por otro lado, como vimos en la Figura N° 4, el ajuste en las provincias nunca se hizo y los desequilibrios fiscales fueron cerrándose con los ingresos extraordinarios que generó la convertibilidad.

⁶⁴ Una pueblada de proporciones, que terminó con la quema de la casa de gobierno. Un relato de los sucesos y sus causas puede verse en Dargoltz (1994). Las reformas provinciales fueron planteadas con mucha más moderación luego de este suceso.

CONCLUSIONES

Se suele dar como primer antecedente de las políticas neoliberales a las ideas de libertad, que surgieron como una reacción a los autoritarismos *estadocéntricos* que prologaron y explicaban buena parte de la tragedia que había significado la Segunda Guerra Mundial.

Desde fines de los '50, estas ideas confluyeron con teorías económicas monetaristas, opacando el perfil humanista originario para dar paso a un discurso de tono más conservador: de esta asociación surge la perspectiva neoliberal. Con ella se proponía la mercantilización de todos los ámbitos de la sociedad y una aguda reducción del papel estatal.

Las ideas neoliberales se mantuvieron en un segundo plano hasta que los magros resultados económicos alcanzados a posteriori de la crisis del petróleo las depositó en el centro del escenario reformista. Al reemplazo del desarrollo por la *estanflación* le sucedió la desestructuración del consenso keynesiano. La imposibilidad de encontrar un reemplazo a la alianza entre aristocracia obrera y empresarios regulada por el Estado –alianza que signó el período conocido como *los treinta gloriosos*–, es lo que explica la rápida asimilación de las políticas de ajuste estructural.

Los gobiernos del dictador Augusto Pinochet en Chile, como primer ensayo, y más tarde los de Margaret Thatcher en el Reino Unido y de Ronald Reagan en los Estados Unidos, llevaron a esta visión a un lugar dominante en el mundo occidental.

En nuestro país, la doctrina del ajuste estructural se desplegó en contrapunto con las ideas desarrollistas o nacional desarrollistas, que habían construido un potente anclaje en los partidos populares, en el mundo académico y en el Estado.

La *estanflación* de la que hablamos se materializó en estas tierras a partir del agotamiento sistema de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). En la estela de este agotamiento, hacia mediados de los '70, la dictadura militar instaló a sangre y fuego un nuevo equilibrio económico, político y social.

De esta forma, a partir de ese momento, la agenda política, económica y fiscal estuvo hegemonizada por el programa neoliberal. En los primeros catorce años que analiza nuestro trabajo, las políticas de ajuste estructural se aplicaron con una profundidad oscilante al vaivén de la irracionalidad de la dictadura militar (1976/83) y la debilidad del gobierno de la recuperación democrática (1983-9).

Fue en ocasión de la primera presidencia del Dr. Carlos Menem, durante el primer lustro de la década de los noventa, cuando se acometió con mayor ahínco, consistencia y poder un cambio en las reglas de funcionamiento de la sociedad bajo la lógica neoliberal. Fue en esta etapa que

se desplegaron con mayor profundidad medidas de ajuste estructural que redujeron drásticamente el tamaño y capacidad de intervención del Estado en el ciclo económico y en la cuestión social.

La adaptación de las ideas del Estado mínimo siguió un patrón que tuvo vigencia en toda el subcontinente y que se estructuró tomando como referencia al Consenso de Washington. Para su aplicación en el ámbito de la administración pública, incorporó una parte importante del herramental racionalizador de cuño neoclásico.

Este es el proceso que analizamos en el presente texto: desde mediados de los '70, si bien hay continuidad de algunos de los instrumentos, hay un cambio de tendencia en lo que respecta al Estado; los planes de reforma ya no se dirigieron a modificar el accionar de la administración pública, sino que buscaron erigir un nuevo equilibrio Estado-Sociedad.

Ahora bien, este proceso no se desplegó de forma homogénea. La interna militar en ocasión de la dictadura, y la debilidad del gobierno de la recuperación democrática -tanto para enfrentarlo como para llevarlo a cabo- le dan diferentes tonos a la tendencia general hacia la desestructuración del modelo nacional desarrollista.

Con la debacle socioeconómica ocurrida hacia la finalización del gobierno de la recuperación democrática (1983/9), se prepara el terreno para terminar con los matices; en el primer periodo presidencial del Dr. Carlos Menem se llevó a fondo el programa neoliberal, avanzando en las políticas de liberalización, apertura, desregulación, privatizaciones y descentralización.

Si bien hubo reelección presidencial, en el segundo y postrer mandato presidencial del Dr. Menem se observó una detente del proceso reformista.

Se remarca esta situación para destacar la asincronía entre el desarrollo del ajuste y de la adopción de las herramientas que se presentaban como más consistentes con su implementación: las que se inscriben dentro de lo que se conoce como Nueva Gerencia Pública (*New Public Management-NPM*). Esta supuesta consistencia es imposible que ocurriera, ya que las ideas del NPM recién llegaron al país en la segunda mitad de los '90. En suma, el ajuste estructural en la Argentina, como vimos uno de los más profundos de América Latina, se realizó al amparo de herramental conceptual racionalizador.

Esta asincronía es consistente con la idea ampliamente difundida de que el lanzamiento de la segunda ola de reformas en la Argentina se lanzó cuando el cambio en el equilibrio Estado – Sociedad que se perseguía ya se había alcanzado. Dicho de otra forma: los procesos de modernización y asimilación de políticas las políticas gerencialistas *sólo* promovían variaciones en el aparato administrativo.

Pero vayamos al tema central de nuestro texto: las Provincias.

Cuando la perspectiva neoliberal las fue tomando como punto de trabajo, se produjo una mixtura particular entre las propuestas descentralizadoras del ajuste estructural con las ideas federales. Esta fusión discursiva permitió que el ajuste en provincias ganara la simpatía de sectores tradicionalistas y conservadores, pero a la vez desdibujó las ideas de eficiencia tan caras al proyecto de Estado mínimo.

Adicionalmente, la articulación de los procesos de ajuste con la morfología institucional de la forma federal de gobierno fue la que permitió neutralizar la fracción interna del partido oficialista (el justicialismo) que amenazaba con expresarse como oposición. Esta fue cooptada por el gobierno central, en el marco de los diferentes gobiernos provinciales, a partir de las remesas extraordinarias que se transferían desde la Nación, ahora potente fiscalmente hablando, en virtud del éxito del ajuste.

Más allá de esta cooptación, son escasas, por no decir nulas, las huellas de ideas endógenas de ajuste en las provincias; el motor neoliberal del ámbito subnacional estuvo en el gobierno central, que no sólo dio la disputa ideológica sino que también asignó fondos y diseñó diferentes programas y proyectos dirigidos a llevarlas adelante. En esta tarea, fue fundamental la intervención de los organismos multilaterales de crédito en general y el Banco Mundial en particular, que fue el principal financiador y el mentor más comprometido con la reforma de las provincias. Hacia 1991 el Banco Mundial produce el trabajo *"Towards a New Federalism"* que será la hoja de ruta que guiará esta primera parte de la reforma provincial.

Hubo otras ideas, de diferente tono y sentido, inevitable en un país como la Argentina, caracterizado por contar con agudas asimetrías de dimensiones y desarrollo. En particular diferentes gobernadores esgrimieron como contradiscurso retazos del proyecto desarrollista; pero luego de la reiterada convalidación en las urnas del discurso neoliberal, estas oposiciones fueron languideciendo y ocupando lugares marginales.

La hegemonía del discurso del ajuste estructural permitió que se firmaran pactos y compromisos (Pactos Federales y Fiscales, Fondo para el Desarrollo Provincial) y pusieron así en práctica diferentes programas y préstamos: el Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas, el Programa de Transformación del Sector Público Provincial y el Bono para la Creación del Empleo Privado. La tarea de la reforma provincial se centró en la poderosa Secretaría para la Reforma Económica Provincial (SAREP), que a despecho de su dependencia formal del Ministerio del Interior, era parte del equipo del poderoso líder de la reforma, el Ministro de Economía Domingo Cavallo.

Las ideas sobre privatizaciones (con el crucial y especialmente tratado caso de la Banca Oficial de Provincia), desregulación y la gestión de los sistemas de jubilaciones y pensiones tuvieron

en las provincias un tenor bastante similar a lo que ocurrió en la Nación. Sin llegar a los niveles de concreción del Estado central, igualmente amplio fue su despliegue.

Para promover la reforma tributaria y la desregulación, así como para impulsar las privatizaciones fueron cruciales el "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales" (conocido como el "Pacto Fiscal") y el "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento" (conocido como el "Pacto Federal"). En el caso de la Banca Oficial de Provincia se desarrolló una línea de financiamiento especial el "Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial" (FFDP).

El texto del Banco Mundial "*Towards a new federalism*" había fijado tres grandes objetivos sobre los cuales trabajar: 1. Ingresos Provinciales, 2. Gasto de las Administraciones Públicas, y 3. Banca Oficial de Provincia.

En los dos años posteriores a su edición se desarrollaron instrumentos dirigidos a cumplir estos objetivos. Concretamente, los tres documentos que presentamos siguieron los siguientes objetivos:

- El Pacto Fiscal, involucrar políticamente a las provincias en el ajuste estructural. Garantizar la continuidad del proceso descentralizador.
- El Pacto Federal, promovió las privatizaciones, la desregulación y la reforma impositiva en los términos que planteaba el Banco Mundial.
- El Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, se dirigió a garantizar la privatización de la Banca Oficial de Provincia, tal como recomendaban los organismos multilaterales de crédito.

Más allá de los avances alcanzados en la administración tributaria, ésta se enfrentó con un problema insalvable: la propuesta neoliberal llevaba a desestructurar por distorsivos a dos de los principales impuestos provinciales (ingresos brutos y sellos). De esta forma se generaba una situación contradictoria: por un lado se sostenía que era imperioso incrementar los ingresos fiscales en línea con equilibrar las finanzas públicas; por otro se trataba de dejar sin efecto, o al menos atenuar, el impacto de impuestos que explicaban dos tercios de los ingresos tributarios provinciales.

La segunda línea de trabajo sobre los ingresos -la que promovía trabajar sobre las transferencias Nación / Provincias- ni siquiera pudo despegar. Si bien se teorizó sobre la necesidad de elevar el grado de correspondencia fiscal, fue imposible encontrar la fórmula política capaz de destrabar el veto cruzado (Nación - Provincias) sobre reformas del federalismo fiscal en general y sobre la ley de coparticipación federal de impuestos en particular.

Esta impotencia tuvo su origen en la alianza federal que se organizó durante el gobierno del Dr. Menem y que tuvo como un elemento fundamental las ideas e intereses de sectores conservadores provinciales; para estos sectores, permitir las reformas del federalismo fiscal que se proponían hubiera implicado atentar contra su subsistencia.

Pero el centro de la reforma debía dirigirse hacia la administración centralizada de los Estados Provinciales, y hacia ella fue difícil establecer conceptos nítidos y, mucho más, llevarlos a cabo.

Había un problema fundacional: hacia las provincias se estaba asignando -por la vía de la descentralización desde la Nación- el grueso de las funciones que, aún después de las privatizaciones y de la desregulación, iban a quedar en manos estatales. Esto es, se estaban convirtiendo en el plano clave de la Administración Pública: era difícil al mismo tiempo que se hacía esta operación en nombre del federalismo, debilitarlas en nombre del ajuste. Actores provinciales tradicionalistas, aliados cruciales del gobierno nacional, plantearon con mayor o menor claridad esta contradicción.

Hubo, adicionalmente, un problema de instrumentos. Con todo lo arduo y complejo que son las políticas de privatización, desregulación y descentralización, en todos los casos se trata de desplazar el centro de la gestión hacia otras instancias. Estos instrumentos sólo tenían impacto marginal en la reforma provincial, el centro eran los citados sistemas de salud, seguridad y educación, en donde no había margen político para pensar en privatizaciones o transferencias a municipios.

Así, los programas de reforma sectoriales que llegaron, en particular, a las áreas de salud y educación -es notoria la falta de iniciativas para trabajar sobre el tercer gran sistema de gestión: el de seguridad (policías provinciales y servicios penitenciarios)- tenían objetivos ordenadores y controladores pero no buscaban la reducción sectorial. De los trabajos de este tipo se destaca el Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE).

De estas circunstancias resultó que mientras que en la Nación las políticas de shock llevaron a una sostenida reducción del gasto, las estrategias necesariamente secuenciales para las provincias no generaron tal situación. Más aún, al recibir funciones, la reforma provincial casi obligatoriamente debía contener elementos de fortalecimiento institucional, lo que resultó que el gasto provincial no hizo más que crecer en todo el periodo.

El fortalecimiento institucional para sostener las nuevas potestades de trabajo que las provincias estaban asumiendo fue la línea de trabajo estratégica del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico y su continuador, el Programa de Desarrollo Provincial (conocidos como Provincias 1 y Provincias 2).

En la línea del ajuste, es particularmente relevante el análisis del "Programa de Transformación del Sector Público Provincial", pues este se proponía desarrollar programas de reforma provinciales con algún grado de visión integral.

Este programa comenzaba con una práctica tan virtuosa como obvia -pero así y todo, novedosa en la relación Nación/Provincias-: el gobierno central, antes de proponer medidas, hacía un diagnóstico de la situación. De esta forma, viajaba hacia las provincias un equipo de trabajo de la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (SAREP) que estudiaba diferentes sectores y circuitos provinciales.

Independientemente de estos elementos virtuosos, el diagnóstico presentaba algunos problemas. La perspectiva del informe que estamos analizando era prejuiciosa -por ejemplo, con respecto a las empresas públicas -, no tomaba en cuenta el contexto socio económico provincial y adjudicaba al aparato estatal un deterioro y baja productividad que no siempre era acompañada por los datos que el mismo informe mostraba.

Más allá de estos problemas, mostraba algunos datos contundentes, como por ejemplo, identificaba al empleo público como el principal elemento del gasto público, al incidir, de manera directa o indirecta -transferencias para jubilaciones, a municipios y al sector privado de la educación- en un porcentaje superior al 70% en el total del gasto.

El tema del empleo público era tratado por el Programa de Transformación a partir de un abordaje neoclásico de la teoría de la organización, que impulsaba la necesidad de amplios procesos racionalizadores. Estos procesos implicaban acciones disciplinarias y reorganizadoras (control de ausentismo, horarios de trabajo, reasignación funcional) tanto como de bajas masivas por la vía de retiros voluntarios, jubilaciones y prescindibilidades.

Hacia la reducción del empleo público también se dirigió el "Bono para la creación del empleo privado", que perseguía, con el incentivo del financiamiento ventajoso, que las empresas tomaran empleados estatales. Subsidiariamente, abría la puerta para un retiro voluntario tradicional en donde, a cambio de una indemnización, se promovía el retiro de personal del Estado.

Los diagnósticos hacían notar la importancia de los sistemas de educación y salud en el empleo y gasto de las administraciones públicas provinciales. Hacia ellos dirigía también una perspectiva racionalizadora, en donde apenas si se comienzan a vislumbrar algunos elementos del New Public Management (NPM), que tanta influencia tendrían posteriormente.

Otra vez: es muy notorio que el tercer sistema -seguridad, que comprende las policías y los sistemas penitenciarios provinciales- no fuera citado como punto de trabajo, ni requiriera de un especialista para su diagnóstico.

Lo que hizo el "Programa de Transformación del Sector Público Provincial" fue poner en claro que la única vía posible para hacer el ajuste fiscal que se preconizaba como necesario para las provincias eran las cesantías masivas. Nuevamente: este tipo de medidas era a todas luces inviables dada la alianza federal que comentamos algunos párrafos atrás.

En resumen, la Nación desarrolló en esa primera mitad de los '90 importantes programas de reforma provincial. En ella confluyeron la idea de cambiar el patrón de relación Estado - sociedad a partir de una reducción de la presencia de la administración pública en la economía y en el ámbito social. Las herramientas a partir de la cual llevar adelante esta idea tenía vinculación con ideas racionalizadoras tomadas del enfoque neoclásico de la teoría de la organización. La cuestión fiscal, que aparecía como la clave del asunto, no pudo ser resuelta pues la alianza federal bloqueó las posibilidades de avanzar tanto desde el lado de los ingresos como de las erogaciones.

Inclusive, el ciclo político fue haciendo inviables las tibias reformas secuenciales que estaban en curso; hasta el Banco Mundial, en un informe de 1998, relativizó la idea de seguir con el ajuste, a pesar de que no se habían alcanzado los objetivos de reforma en la Administración Pública de las Provincias.

Hacia mediados de los '90s nuevos enfoques fueron reemplazando la idea del Estado mínimo y la racionalización. El neoinstitucionalismo y lo que se conoce como *New Public Management*, reafirman la vigencia del mercado y del modelo capitalista, pero van colocando en agenda nuevos temas y nuevas estrategias para la cuestión estatal. No es de extrañar entonces que también al ámbito provincial llegara la idea de que había terminado una etapa y era necesaria pensar una segunda ola de reformas.

No fue sólo un cambio en la perspectiva conceptual, en el gobierno ocurrían renovaciones y movimientos, como por ejemplo, la salida del hasta ese momento omnipresente Ministro Domingo Cavallo.

Visto desde hoy, parece evidente que los cambios que se empezaron a discutir eran imposibles de llevar adelante sin una mutación del escenario político, tal como que el que comenzó a recorrerse a partir del 2003. Pero esa, claro está, es otra historia.

Bibliografía

Abal Medina, Juan Manuel (2012) "El Estado" en Abal Medina y Cao (Compiladores), "Manual de la Nueva Administración Pública Argentina", Editorial Ariel, Buenos Aires

Abalo, Carlos (1995) "Las provincias asumirán el costo del ajuste para asegurar su subsistencia" Diario Cronista Comercial, Buenos Aires, 15/11/95

Aguilar Villanueva, L. F. (2006) "Gobernanza y Gestión Pública" - Fondo de Cultura Económica - México

Agulla, Juan Carlos (1967) "Centralismo y Federalismo" en Juan Carlos Agulla (Coordinador) "Federalismo y Centralismo", Ediciones Líbera, Buenos Aires

Aja, Mario (2000) "Los problemas actuales de articulación del Estado autonómico" - Revista de Occidente Nº 229 - Ortega y Gasset - Madrid, España

Angeloz, Eduardo (1995) "La descentralización como reforma democrática del Estado" en Revista Aportes Nº 3 - AAG - Buenos Aires

Apter, David (1972[1965]) "Política de la modernización" PAIDOS - Buenos Aires, Argentina (Edición original 1965)

Autores Varios (1997) - "Nueva Sociedad Nº 152" - Revista de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Caracas, Venezuela

Azpiazu, Danel; Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel (1989) "El nuevo poder económico en la Argentina en los años 80" Editorial Legasa - Buenos Aires

Banco Mundial (1990), "Adjustment lending policies for sustainable growth" Country Economics Department, Banco Mundial- Washington, D.C. – E.U.A.

Banco Mundial (1992) "Towards a New Federalism" - Report Nº 10.612 - AR. - Banco Mundial - Washington, D.C. – E.U.A.

Banco Mundial (1997) "Informe sobre el Desarrollo Mundial. El Estado en un mundo en transformación", Banco Mundial, Washington D.C. - Estados Unidos

Banco Mundial (1998) "Provincial finances. Update '98" Banco Mundial – LCSPR – June 30 1998 - Washington, D.C. – E.U.A.

Banco Mundial (2000) "Entering the 21st century. World development report 1999/2000"
Banco Mundial – Oxford University Press – - Washington, D.C. – E.U.A.

Barbosa, Adalberto Zelmar (1988), "El federalismo Bloquista" - Editorial Sudamericana, Buenos Aires

Barzelay, Michael (1998) "Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública" Fondo de Cultura Económica – México DF

Barzelay, Michael (2003) "La nueva gerencia pública: invitación a un diálogo cosmopolita"
Revista Gestión y Política Pública, 2do. semestre, Volumen 12, Número 2– Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) – México DF

Becker, Gary (1981) "Tratado sobre la Familia" Alianza Editorial, Madrid, España.

Becker, Gary (1983) "El capital humano" Alianza Editorial, Madrid, España.

Bidart Campos, Germán (1993) "El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad" en
"Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina" Marcello Carmagni (Coordinador)
– FCE – México

Blutman, Gustavo (2008) "La reforma y modernización del Estado en argentina: El papel de la cultura organizacional" - Tesis de Doctorado - Secretaría de Investigación y Doctorado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires - Buenos Aires

Blutman, Gustavo y Cao, Horacio (compiladores) (2013) "Continuidades y rupturas en las ideas sobre Reforma y Modernización del Estado" Revista Aportes Nº 30 - Asociación de Administradores Gubernamentales - Buenos Aires, Argentina

Bobbio, Norberto (1986) "Diccionario de Política" Siglo XXI Editores, México

Boltanski, Luc y Chiapello, Eve (2002). "El nuevo espíritu del capitalismo" Akal, Madrid, España

Borón, Atilio (2003) "Estado, capitalismo y democracia en América Latina" Clacso, Buenos Aires

Bozzo, Crisstina y López, Beatriz (1999) "Crónica de un Fracaso Anunciado. La Segunda Reforma del Estado en Argentina" Revista Convergencia No 19 - México

Bresser Pererya, Luiz Carlos (2007). "Estado y mercado en el Nuevo Desarrollismo" En Revista Nueva Sociedad Nº 210, Fridrich Evert Stiftung, Buenos Aires.

Brewer Carías, Allan (1998) "El proceso de descentralización política en América Latina: La perspectiva federal" Revista Iberoamericana de Administración Pública Nº 1 - INAP – Ministerio de Administraciones Públicas – España

Buchanan, James y Wagner, Richard (1977) "Democracy in Deficit"- Liberty - Indianapolis, EUA

Buchanan, James y Tullock, Gordon (1999) "The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy", Collected Works Vol. 3, USA (edición original 1962).

Burki, Shahid (1999), "Changing perceptions and altered reality: emerging economies in the 1990s" Banco Mundial - Washington, D.C. – E.U.A.

Burki, Shahid y Perry, Guillermo (1998) "Beyond The Washington Consensus: Institutions Matter, Washington" The World Bank, Washington, EUA.

Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005)"La nueva política de partidos en la Argentina" Editorial Prometeo, Buenos Aires

Campione, Daniel (1996) "Prolegómenos del peronismo. El aparato del estado entre 1943 y 1946" - Tesis presentada en maestría en ciencia política - Instituto Universitario Patricios - Buenos Aires

Camus, Eloy (2009) "Historia de víctimas del terrorismo de Estado. San Juan, Argentina" Universidad Nacional de San Juan - San Juan, Argentina

Canelo, Paula (2005) "Los fantasmas de la 'convergencia cívico-militar'. Las Fuerzas Armadas frente a la salida política durante la última dictadura militar (Argentina, 1976-1981)" en Revista Sociohistoria Nº 17/18 - Centro de Investigaciones Socio Históricas Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. - Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3597/pr.3597.pdf

Canelo, Paula (2012) " Los efectos del poder tripartito: La balcanización del gabinete nacional durante la última dictadura militar argentina " en Revista Prohistoria Nº 17 - Rosario, Argentina. Disponible en: www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-95042012000100006

Cao, Horacio (2007) "La especificidad del Estado y la Administración Pública en las provincias del área periférica de la República Argentina" - 1º Premio Concurso "Innovación y Mejoramiento de las Políticas Públicas", en la Categoría Tesis de Doctorado – Instituto Nacional de la Administración Pública - Jefatura de Gabinete de Ministros - Buenos Air

Cao, Horacio (2008) "Ortodoxia y revisionismo en el abordaje de la Coparticipación Federal de Impuestos" – Revista Aportes Nº 26 – Asociación de Administradores Gubernamentales – Buenos Aires

Cao, Horacio (2011) "Cuatro tesis acerca de una gestión pública Nacional y Popular", publicado en Realidad Económica No 260 - IADE – Buenos Aires, Argentina

Cao, Horacio (2013) "Ajuste y política en la Provincia de San Juan. La explosión de mediados de los '90" –Revista Perspectivas de Políticas Públicas Nº 4, Universidad Nacional de Lanús – Lanús, Buenos Aires

Cao, Horacio; Dargoltz, Raúl y Gerez, Oscar (2006) "El nuevo Santiagueñazo: cambio político y régimen caudillista" – Colección Política, Estado y Administración Pública - Editorial Biblos – Buenos Aires

Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1994) "La estructura institucional de las provincias rezagadas" Revista Realidad Económica Nº 128 – IADE - Buenos Aires

Cao, Horacio - Rubins, Roxana (1997), "Técnicos y Políticos: Un clásico en la puja por el manejo de los Estados Provinciales" en Gustavo Blutman (Compilador) Investigaciones en Administración Pública Cuaderno Nº 3 - Oficina de Publicaciones CBC - IIA - CIAP - FCE - UBA - Buenos Aires.

Cao, Horacio; Castro, Daniel y Mendiara, Elvira (2000) "Reforma del Estado en las Provincias" Informe Final - Contrato de locación de Obra Expediente 4127 - Consejo Federal de Inversiones – Buenos Aires

Cao, Horacio; Laguado, Arturo y Fontdevila, Pablo (2013) " La renovación en las ideas sobre el Estado y la Administración Pública" trabajo presentado en "I Jornadas de la Argentina Reciente: 30 años de construcción democrática" 14 de noviembre de 2013, Facultad de Ciencias Sociales - UBA, Buenos Aires

Cao, Horacio y Vaca, Josefina (2006) "El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales" – Revista Nómadas, Revista crítica de ciencias Sociales y Jurídicas Nº 14 | Julio-Diciembre - Facultad de Ciencias Políticas y Sociología - Universidad Complutense de Madrid – Madrid, España

Cao, Horacio y Vaca, Josefina (2006) "Desarrollo regional en la Argentina: la vigencia de un centenario patrón de asimetría regional" - Revista EURE Volumen XXXII Nº 95 – Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile – Santiago de Chile, Mayo de 2006.

Cao, Horacio; Rubins, Roxana y Vaca, Josefina (2003) "Clasificaciones y agrupamientos de Provincias y Territorios de la República Argentina", Cuaderno de Investigación CEPAS Nº 14, Centro de Estudios en Política, Administración y Sociedad, Buenos Aires

Carcioffi, Ricardo (1990) " La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos ultimas décadas" Documento de Trabajo Nº 36 - CEPAL - Buenos Aires

Cavallo, Domingo y Zapata, Juan (1986) "El Desafío Federal" Sudamericana - Planeta - Buenos Aires, Argentina

Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) (2010) "La macroeconomía después de la convertibilidad" en "CENDA: La anatomía de un nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el periodo 2002-2010" Ediciones cara o ceca. Buenos Aires, Argentina

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998)"Revista de la CEPAL" Número extraordinario CEPAL 50 años - CEPAL, Naciones Unidas - Santiago de Chile

Cetrángolo, Oscar (2005) "Coparticipación: revisión de los consensos" - Oficina CEPAL en Buenos Aires – Trabajo presentado en el 8º Seminario sobre Federalismo Fiscal – Honorable Senado de la Nación – 30 de agosto de 2005 – Buenos Aires

CISEA (1984) "El Bimestre" Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA) - Año 3º Nº 18 - Buenos Aires

Cueto Rua, Julio (1967) "El ámbito de las decisiones y el federalismo" en Juan Carlos Agulla (Coordinador) "Federalismo y Centralismo", Ediciones Líbera, Buenos Aires

Dargoltz, Raúl (1994) "El Santigueñazo. Gestación y crónica de una pueblada argentina" El Despertador Ediciones, Buenos Aires

Di Tella, Torcuato (1989) "Diccionario de ciencias sociales y políticas" Puntosur editores - Buenos Aires

Domenicone, Héctor; Gaudio, R; Guibert, Armando (1992) "La desregulación en Argentina. Los primeros pasos de su implementación". Boletín Informativo Techint Nº 271, jul/set - Argentina

Dos Santos, Theotonio (2003) "La teoría de la dependencia. Balance y Perspectivas" Plaza Janes - Buenos Aires

Downs, Anthony (1957) "An Economic Theory of Democracy" Boston Adisson Westley – USA

Emma, Jaime (1992), "La cárcel de los Rodríguez Saa" - Ediciones de la Urraca - Buenos Aires

Enz, Daniel (1995) "Rebeldes y ejecutores. Historia de la violencia y la represión durante la década del '70 en Entre Ríos" Imprenta Lux, Santa Fe.

Espacio Carta Abierta (2012) "Documento de la Comisión "Estado y Administración Pública""
Tomado de <http://comisionestadoca.wordpress.com/> - 31/07/2013

Estévez, Alejandro y Ochoa Henríquez, Haydeé (2006) "El poder de los expertos. Para comprender la tecnocracia" - Centro de Estudios de la empresa - Facultad de Ciencias Económicas y Sociales - Universidad del Zulia - Zulia, Venezuela

Evans, Peter (2008) "El Estado como problema y como solución" en "Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual" Segunda Edición - Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires

Felcman, Isidoro (2013) " La relación entre cultura, liderazgo y tecnologías de gestión, después del 'big bang' paradigmático" Revista Aportes Nº 30 - Asociación de Administradores Gubernamentales - Buenos Aires, Argentina

Ferrer, Aldo (2010). "La nueva economía" Tomado de <http://pea-unc.blogspot.com.ar/2010/12/la-nueva-economia-por-aldo-ferrer.html> - 23/07/2013

Ferrer, Aldo (2013). "Aliviar la restricción externa", Diario Página 12, jueves 26 - Buenos Aires, Argentina

Finot, Iván (1999), "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina" en Reforma y Democracia. Revista del CLAD Nº 15. Caracas, Venezuela.

Fontdevila, Pablo (2013) "Un nuevo paradigma en políticas públicas" en Revista Aportes Nº 30 - Asociación de Administradores Gubernamentales - Buenos Aires, Argentina

Fraser Institute (2013) "Libertad Económica en el Mundo: Informe Anual 2013" realizado por James Gwartney, Robert Lawson, y Joshua Hall del Fraser Institute – Vancouver, Canadá

Frías, Pedro J. (1970) "El Comportamiento Federal en la Argentina" Eudeba, Buenos Aires

Friedman, Milton (1962) "Capitalism and Freedom" - University of Chicago Press, Chicago, EUA.

Fukuyama, Francis (1993) "Disertación" en "Estado y Mercado. Del enfrentamiento a la armonización" INAP/EUDEBA - Buenos Aires, Argentina

Grimaldo Lorente, Jaime y Rangel Guerrero, Christi (2007) "Análisis multidisciplinario del federalismo" Revista POSTData N° 12, Buenos Aires

Hernández Valdez, (1998) "Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión conceptual" Revista Política y Gobierno Volumen 1- CIDE - México

Jones, M. y Wang, H. (2005) "Provincial Party Bosses: Keystones of the Argentine Congress" en "The politics of institutional weakness argentine democracy" University Park Pennsylvania, EUA

Jozami, Eduardo (2004) "Final sin gloria" Editorial Biblos, Buenos Aires, Argentina

Junta Militar (1980) "Documentos Básicos y Bases Políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional" Junta Militar, Imprenta del Congreso - Buenos Aires, disponible en www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL000162.pdf

Katz, Saúl (1965) "Guía para modernizar la Administración para el Desarrollo" Organización de Estados Americanos, programa "Administración para el Desarrollo". Trabajo presentado en Seminario de Administración para el Desarrollo - 6 a 15 de diciembre de 1965 - , Buenos Aires, Argentina

Kosacoff, Bernardo (2007) "Hacia un nuevo modelo industrial. Idas y vueltas de desarrollo argentino" en colección "Claves para Todos", Editorial Capital Intelectual, Buenos Aires

Krueger, Anne (1974) "The Political Economy of the Rent-Seeking Society" American Economic Review N° 64 – USA

Leiva Lavalle, Jorge (2010) "Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina" CEPAL – IPEA, Brasilia, Brasil

Laguado Duca, Arturo (2013) "Desarrollismo y neodesarrollismo" en Revista Aportes N° 30 - Asociación de Administradores Gubernamentales - Buenos Aires, Argentina

Laguado Duca, Arturo (2013) "El retorno del desarrollismo" en Revista Más Poder Local; Asuntos Públicos, Políticas y Gobierno. Fundación Ortega-Marañón - Mayo, N° 16 - Madrid, España (disponible en www.maspoderlocal.es)

Levitsky, Steven (2002) "Una desorganización organizada: organización informal y persistencia de estructuras partidarias locales en el peronismo argentino" Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires

Levitsky, Steven (2005) "La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999" Siglo XXI editora iberoamericana - Buenos Aires

Llach, Juan (1997) "Otro siglo, otra argentina" - Ariel Sociedad Económica, Buenos Aires

Losteau, Martín; Pereira, Javier; Pena, Rodrigo; Suárez Villabona, María José y Sala, Melisa (2003) "Hacia un federalismo solidario. La coparticipación y el sistema previsional: una propuesta desde la economía y la política" – Temas – Grupo Unidos del Sud – Buenos Aires

Márquez, Viviane y Godau, Rainer (1984) "Burocracia y políticas públicas: perspectiva desde América latina" en "Teoría de la burocracia estatal", Oscar Oszlak (compilador) - Paidós, Buenos Aires

Martínez de Hoz, José (1991) "Quince años después" EMECE - Buenos Aires

Mayntz, Renate (1979) "Sociología de la Administración Pública" Alianza Universidad – Buenos Aires

Mayntz, Renate (1985) "Sociología de la Administración Pública" - Alianza Universidad – Madrid

Menéndez Rexach, Angel (1992) "Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico" en Documentación Administrativa Nº 230 – 231 – INAP, España

Microsemanario - Año 5 Nº 204 – Oficina de Prensa de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales – UBA – Buenos Aires - [//www.fcen.uba.ar/prensa/micro/1995/ms204a.htm](http://www.fcen.uba.ar/prensa/micro/1995/ms204a.htm) - consultado del 18/2/2014

Ministerio de Obras y Servicios Públicos (1995) "Argentina en crecimiento 1995 -1999 - Tomo I 'Proyecciones Macroeconómicas'" Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Argentina

Mintzberg, Henry (1995) "La Estructuración de las Organizaciones" Editorial Ariel, Barcelona, España

Montecinos, Egon (2005) "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática" Revista eure (Vol. XXXI, Nº 93), Santiago de Chile, Chile

Morandini, Norma (1991), "Catamarca" - Editorial Planeta - Buenos Aires

Mora y Araujo, Manuel (2012) "El Estado y la opinión pública Argentina" en "Voces del Fénix Nº 18 - La Sombra del Poder", revista del Plan Fénix, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires

Morresi, Sergio (2010) "El liberalismo conservador y la ideología del Proceso de Reorganización Nacional" en Revista Sociohistoria Nº 27 - Centro de Investigaciones Socio Históricas Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. - Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4878/pr.4878.pdf

Mussa, Michael (2002) "Argentina y el FMI. Del triunfo a la tragedia" Editorial Planeta, Buenos Aires

Nicoletti, María José (2008) "Conflictos políticos, agencias estatales e implementación de políticas. Una aproximación al problema de la racionalización del Estado propuesta por el gobierno de Frondizi" Ponencia presentada en "V Jornadas Naciones Espacio, Memoria e identidad" 08 al 10 de octubre Rosario, Argentina - (disponible en <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/nicoletti.pdf>).

North, Douglas (1993) "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico" Fondo de Cultura, México

Novaro, Marcos (2002) (Compilador) "El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad"- Grupo Editorial Norma - Buenos Aires

Oates, Wallace (1977) "Federalismo fiscal" - Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España

ONIG - Oficina Nacional de Innovación de la Gestión (2007) "La gestión pública por objetivos y resultados" Unidad de Comunicación Institucional - Oficina Nacional de Innovación de Gestión - Subsecretaría de la Gestión Pública - Jefatura de Gabinete de Ministros - Buenos Aires - (disponible en www.sgp.gob.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/libro/Gestion_por_resultados_version_completa.pdf)

O'Donnell, Guillermo y Oszlak, Oscar (1995) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" Revista Redes Nº 4 Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires

Ormond, Derry y Löffler, Elke (1999) "Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?" Revista Reforma y Democracia. No. 13 – CLAD – Caracas, Venezuela

Osborne, David y Gaebler, Ted (1994) "La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial" Ediciones Paidós Ibérica – Barcelona – España

Oszlak, Oscar (1978) "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico - metodológicos para su estudio" Estudios CEDES Volumen 1 Nº 3 – Buenos Aires

Oslak, Oscar (1988) "El Estado Nacional en el interior. Significación e impactos" En Administración Pública y Sociedad Nº 3, Publicación periódica del IIFAP, Córdoba - Argentina

Oszlak, Oscar (1999) "La Reforma estatal pendiente: Desafíos para el Siglo XXI" – Conferencia desarrollada en las IIª Jornadas Internacionales Estado, Política y Administración - Centro de Estudios Avanzados (UBA) Centro de Políticas, Administración y Sociedad (AAG) - Buenos Aires

Palermo, Vicente (1988) "Neuquén: la creación de una sociedad" Centro Editor de América Latina - Buenos Aires

Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996) "Política y poder en el gobierno de Menem" Grupo Editorial Norma. FLACSO, 1996 - Buenos Aires

Paz, Pedro (1987) "La técnica de la tierra arrasada, según Brodersohn" en "El Despertador Año III Nº 12" - Buenos Aires

Polanyi, Karl (1989) "La gran transformación" Editorial La Piqueta, Madrid (Edición original 1944)

Prats I Catalá, Joan (1998) "Reinventar la Burocracia y Construir la nueva Gerencia Pública" en Colección de Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad (www.iigov.org) (Biblioteca Ideas) – Barcelona, España

Proyecto de Modernización del Estado (2007) "Segundo Seminario Internacional sobre Modernización del Estado. Mejores políticas para un mejor gobierno", publicado por "Proyecto de Modernización del Estado", Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Buenos Aires, Argentina

Popper, Karl (1994) "Conjeturas y Refutaciones" Paidós, Barcelona

Popper, Karl (2010) "La sociedad abierta y sus enemigos" Paidós, México (escrita durante la segunda guerra mundial, edición original 1945)

Ramella, Pablo (1994) "Replanteos del Federalismo" en "Autobiografía y selección de escritos jurídicos" Dirección de Publicaciones - Secretaría Parlamentaria - H. Senado de la Nación - Buenos Aires

Restrepo, Darío (1988) "La política neoliberal y descentralización en Colombia" Fundación Friedrich Evert - Bogotá, Colombia

Reyes, Gustavo (1993) "Evolución de los Bancos públicos provinciales" Revista Novedades Económicas - IEERAL, Año 15 Nº 155/56, Argentina

Rígoli, Orlando (1989) "El libro negro de las administraciones peronistas" Edición del autor - Buenos Aires

Ríos, Raúl (1967) "Teoría económica y federalismo en la Argentina" en Juan Carlos Agulla (Coordinador) "Federalismo y Centralismo", Ediciones Líbera, Buenos Aires

Rofman, Alejandro (1999) "Las economías regionales a fines del Siglo XX" – Ariel – Buenos Aires

Rostow, Walt (1963). "Las etapas del crecimiento económico" FCE, México

Roulet, Jorge (1988) "El Estado necesario" Centro de Participación Política, Buenos Aires

Rubinzal, Diego (2010) "Historia Económica Argentina (1880-2010)" Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación - Buenos Aires

Salse, Guillermina y Lavena, Cecilia (2003) "Experiencia innovadora en gerencia pública: Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE)" ponencia presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración, Córdoba (27 al 29 de noviembre de 2003) - Argentina (disponible en <http://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/Lavena-Salce.pdf>). Consultado el 14/03/2014

SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1992), "El Sector Público de la Provincia de Entre Ríos. Diagnostico y Programa de Reforma"- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior – Buenos Aires

SAREP – Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1993) “Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (PSFyDEPA)” – Ministerio del Interior, SAREP, Presidencia de la Nación – Buenos Aires

SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1993a), “El Sector Publico de la Provincia de Misiones. Diagnóstico (Resumen)”- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial - Ministerio del Interior - Buenos Aires

SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1993b), “El Sector Publico de la Provincia de Salta. Diagnostico y Programa de Reforma” -Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior – Buenos Aires

SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1994a), “El Sector Publico de la Provincia de Catamarca. Diagnostico y Programa de Reforma”- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior – Buenos Aires

SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1994b), “Informe Preliminar San Juan”- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior – Buenos Aires

SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1994c), “El Sector Publico de la Provincia del Chaco. Diagnostico y Programa de Reforma” -Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior – Buenos Aires

SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1994d), “El Sector Publico de la Provincia del Corrientes. Diagnostico y Programa de Reforma” -Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior – Buenos Aires

SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1995), “El Sector Publico de la Provincia de Tucumán. Diagnostico y Programa de Reforma”- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior – Buenos Aires

SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1998), “Situación de las Provincias Argentinas”- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – MEyOySP, Buenos Aires

Schröder, Peter (2001) “Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno” Fundación Friedrich Naumann - Oficina Regional - América Latina – México DF, México

Schorr, Martín; Manzanelli, Pablo y Basualdo, Eduardo (2012). "Régimen Económico y cúpula empresarial en la posconvertibilidad". Revista Realidad Económica. N° 264 - IADE - Buenos Aires

Selltiz, Claire y otros (1980) "Métodos de investigación de la relaciones sociales" Ediciones Rialp, Madrid, España

Secretaría de Coordinación Legal, Técnica y Administrativa (1994) "Informe sobre privatizaciones" Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos - Secretaría de Coordinación Legal, Técnica y Administrativa - Subsecretaría de Gestión Empresaria - Buenos Aires

Secretaría de Hacienda (1958) "Plan de racionalización y austeridad para la Administración Pública Nacional" Secretaría de Estado de Hacienda, Buenos Aires,

Secretaría de Hacienda (1982) "Erogaciones del Sector Público Argentino" - Secretaría de Hacienda - Ministerio de Economía - Buenos Aires, Argentina

Secretaría de Hacienda (1989) "Política para el cambio estructural en el Sector Público" Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda - Buenos Aires

Spink, Peter (1997) "Technical Possibilities and Political Imperatives in 70 years of Administrative Reform" Latin American Studies Association, Guadalajara, México

Suárez Cao, Julieta (2013) "Las transformaciones del sistema nacional de partidos" en "El federalismo argentino en perspectiva comparada" EDUCA, Buenos Aires

Subsecretaría de Desarrollo Regional "Informe Económico Regional" - Subsecretaría de Desarrollo Regional – MEyOySP – Buenos Aires, Diciembre de 1997

Subsecretaría de Programación Económica Regional (1994) "Informe Económico - Social - Provincias de Chaco, Santiago del Estero y Formosa" Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos - Buenos Aires

Thwaites Rey, Mabel (2010) "Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?" en OSAL Año XI, N° 27, CLACSO, Buenos Aires, Argentina

Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (editoras) (2005) "Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino" Editorial Prometeo, Buenos Aires.

Tiebout, Charles: "A pure theory of local expenditures", Journal of Political Economy, Octubre 1956

Vaca Narvaja, Hernán (1995), "La caída del último caudillo radical" - Cispren- Narvaja Editor – Córdoba, Argentina

Vanossi, Jorge (1964) "Situación actual del federalismo", De Palma - Buenos Aires

Vargas Llosa, Mario (1994 [1990]) "Elogio de la dama de hierro" publicado en Vargas Llosa, Mario "Desafíos a la libertad" Editorial Santillana, Buenos Aires (Edición original 1990)

Von Hayek, Friedrich (sin fecha) "Camino de servidumbre" - Biblioteca de la Libertad - sin lugar, libro electrónico tomado de <http://www.elcato.org/files/camino-de-servidumbre-libro-electronico.pdf>, consultado el 26/11/2013

Von Hayek, Friedrich (1968) "Individualismo: verdadero y falso" Centro de Estudios sobre la Libertad, Buenos Aires (edición original 1949)

White, Leonard (1999) "Introducción al estudio de la Administración Pública" en "Clásicos de la Administración Pública" Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica – México (edición original 1926).

Williamson, Jhon (1990), "What Washington Means by Policy Reform?", en J. Williamson (ed.), Latin American Adjustment: How Much Has Happened?, Institute for International Economics, Washington DC - EEUU

Wiñazki, Miguel (1995), "El último feudo (San Luis y el caudillismo de los Rodríguez Saá)" - Planeta Argentina - Buenos Aires

Yanes, Luis (1998) "El impacto territorial de la globalización" documento producido por el Programa de Políticas de Estado a partir de la exposición del Dr. Luis Yanes el 29/9/1998, Programa de Políticas de Estado, Universidad de Buenos Aires - Buenos Aires.

Zorroaquín Becú, Ricardo (1958) "El federalismo argentino" Perrot, Buenos Aires (Edición Original 1939)

ANEXO I - Documental

Decreto 202/1991. Aprobación convenio de préstamo del PSFyDEPA

Decreto 202/91

CONVENIOS DE PRESTAMO

Apruébase un convenio de préstamo a suscribirse con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, destinado al Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas.

Bs. As., 30/1/91

VISTO el Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas, mediante el cual se gestiona el otorgamiento del Convenio de Préstamo N° 3280-AR acordado por el BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO (BIRF), por un monto de DOSCIENTOS MILLONES DE DOLARES ESTADOUNIDENSES equivalentes (U\$S 200.000.000), y

CONSIDERANDO:

Que mediante el referido Convenio de Préstamo el BIRF concurre con la NACION ARGENTINA en la financiación del Progre

Que los objetivos del Programa se encuentran orientados a lograr la sustentabilidad del equilibrio presupuestario en el mediano plazo por vía de una mejora sustancial del ahorro corriente.

Que el desarrollo del programa permitirá optimizar la utilización de los recursos logrando una transformación cualitativa en la orientación de los mismos.

Que resulta de fundamental importancia potenciar una estructura de inversiones en el sector público que permita constituirse en factor de expansión económica por vis. del aumento de la tasa de inversión.

Que el ajuste estructural del sector público provincial resulta esencial para incrementar el superávit fiscal consolidado del sector público argentino.

Que con el objeto de consolidar los cambios estructurales esperados como resultado de la ejecución del Programa resulta necesario garantizar el desarrollo institucional de la unidad sustantiva directamente relacionada con el tema a través del fortalecimiento de la DIRECCION NACIONAL DE COORDINACION FISCAL con las Provincias de la SUBSECRETARIA DE HACIENDA.

Que las condiciones generales, los plazos de amortización, periodos de gracia, tasa de interés, comisiones de compromiso y demás cláusulas contenidas en el Convenio de Préstamo

propuesto para ser transcripto, son los usuales que se adoptan en este tipo de contratos y resultan adecuados a los propósitos y objetivos al que será destinado este crédito.

Que es condición de ejecutividad del crédito firmar Conventos Subsidiarios con cada una de las Provincias o Jurisdicciones Nacionales a las que va destinado.

Que la constitución de la Unidad Ejecutora Central es un requisito para la asistencia financiera del Programa señalado por parte del organismo financiero citado anteriormente.

Que la Unidad Ejecutora Central tendrá a cargo la responsabilidad de evaluar los proyectos sometidos a financiamiento del Programa, canalizar la representación de medio del MINISTERIO DE ECONOMIA, suscriba el Contrato de Préstamo N° 3280- AR del BIRF y la documentación complementaria al mismo.

Que de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 48 de la Ley 16.432 (incorporado a la Ley n° 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto) modificado por el Artículo 7° de la Ley no 20.548 y el Artículo se, Inciso 1) de la CONSTITUCION NACIONAL, el PODER EJECUTIVO NACIONAL se halla facultado para aprobar operaciones de esta naturaleza y someter eventuales controversias a la decisión de Tribunales Arbitrales.

Por ello,

EL PRESIDENTE

DE LA NACION ARGENTINA DECRETA:

Artículo 1º— Declárase de Interés nacional a los efectos previstos por el Artículo 48 de la Ley 16.432 (incorporado a la Ley 11.672 Complementada Permanente de Presupuesto) y modificado por el Artículo 7° de la Ley 20.548, a las inversiones y acciones emergentes de la ejecución del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las provincias Argentinas, a financiarse con los recursos otorgados por el BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO.

Art. 2º —Apruébase el modelo de Convento de Préstamo que consta de VII artículos, 7 secciones y 6 Anexos a suscribirse entre la NACION ARGENTINA y el BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO por un monto de DOSCIENTOS MILLONES DE DOLARES ESTADOUNIDENSES equivalentes (085 200.000.000) —y su documentación adicto

Los textos en copla autenticada del Convenio de Préstamo en su versión en Idioma inglés y su traducción al español forman parte integrante del presente decreto como Anexos I y II, figurando como Anexo II en su versión en español, las Condiciones Generales aplicables a los Convenios de Préstamo y Garantía del BIRF formado por XII artículos y 12 secciones.

Art. 3. — Autorízase al señor Ministro de Economía o al funcionario o funcionarios que aquél designe a suscribir en nombre y representación de la NACIÓN ARGENTINA, el convenio de Préstamo y su documentación adicional relativa al modelo del Artículo 2° del presente decreto.

Art. 4° — Facúltase al señor Ministro de Economía o al funcionario o funcionarios que aquél designe a suscribir Convenios de Préstamos Subsidiarios con cada una de las jurisdicciones intervinientes en el Programa, a quienes van destinados los recursos del préstamo.

Art. 5° — Facilitase al señor Ministro de Economía o al funcionario o funcionarios que aquél designe a suscribir con el BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA un Convenio de Agente financiero para la administración financiera del préstamo. El Agente Financiero señalado podrá ser sustituido por otro conforme razones de conveniencia para la mejor administración financiera de/ crédito, de conformidad con el BIRF.

Art. 6° — Facilitase al señor Ministro de Economía o al funcionario o funcionarios que aquél designe, a convenir y suscribir en nombre y representación de la NACIÓN ARGENTINA modificaciones a los Contratos de Préstamo siempre que los mismos no constituyan cambios sustanciales al destino del préstamo, resulten un incremento de su monto o modifiquen el Procedimiento Arbitral pactado.

Art. 7° — En la adquisición o contratación de bienes y servicios a ser financiados con los Recursos del Préstamo, se estará a las normas establecidas en los Respectivos Convenios de Préstamos.

Art. 8° — Sin perjuicio de las Misiones y Funciones establecidas en el Decreto n° 653 /1989 y con el fin de garantizar la ejecución del componente de des-arrollo Institucional, encomiéndose a la DIRECCIÓN NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL con las PROVINCIAS de la SUBSECRETARÍA DE HACIENDA la preparación y puesta en funcionamiento de un Sistema de Información de la Gestión Financiera de los Gobiernos Provincia. les pudiendo brindar asistencia técnica a las Jurisdicciones que sal lo soliciten y realizar estudios conducentes a mejorar las relaciones fiscales y financieras entre el Gobierno Nacional y las Provincias. Todo ello sin perjuicio de las tareas que la conducción de la Unidad Ejecutora Central le asigne en función de su participación en la ejecución del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas.

Art. 9° — Créase en la jurisdicción de la SUBSECRETARÍA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMÍA la UNIDAD EJECUTORA CENTRAL DEL PROGRAMA DE SANEAMIENTO FINANCIERO Y DESARROLLO ECONOMICO DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS (UEC).

Art. 10° — La UNIDAD EJECUTORA CENTRAL creada por el Artículo 9° del presente decreto tendrá la estructura, misiones y funciones descriptas en el ANEXO IV.

Art. 11° — La UNIDAD EJECUTORA CENTRAL estará integrada por personal perteneciente a la planta de funcionarios del MINISTERIO DE ECONOMÍA, y su conformación será aprobada por

resolución del titular de dicha jurisdicción, de conformidad con lo establecido en la normativa del Régimen General aprobada por el Decreto N° 1482/90 incluido el perteneciente a la DIRECCION NACIONAL DE COORDINACION FISCAL con las PROVINCIAS de la SUBSECRETARIA DE HACIENDA, asimismo la Unidad estará integrada por personal contratado según las normas convenidas con el BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO, haciendo uso de fondos del crédito previsto para el PROGRAMA DE SANEAMIENTO FINANCIERO Y DESARROLLO ECONOMICO DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS y adelantos financieros para la preparación de dicho Progre-roa. otorgado por el BIRF. A tales efectos otorgase a la UNIDAD EJECUTORA CENTRAL la suficiente capacidad legal para contratar.

Art. 12º — la UNIDAD EJECUTORA CENTRAL mantendrá sus funciones mientras subsistan las rendiciones de efectividad del crédito.

Art. 13º — Dese cuenta oportunamente al HONORABLE CONGRESO DE LA NACION.

Art. 14º — Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

— MENEM.— Antonio E. González.

NOTA: Este decreto se publica sin los Anexos I al III.

ANEXO IV

1 — ESTRUCTURA DE LA UNIDAD EJECUTORA CENTRAL:

a) La UEC tendrá dependencia funcional con la SUBSECRETARIA DE HACIENDA sin perjuicio de la vinculación institucional que surge de la competencia emanada de las misiones y funciones de la SUBSECRETARIA DE COORDINACION ADMINISTRATIVA Y TÉCNICA.

b) Su Coordinador General será el Asesor Coordinador de Relaciones Provinciales de la SUBSECRETARIA DE HACIENDA o funcionario que desempeñe en el futuro funciones equivalentes.

e) La UEC tendrá un Consejo Consultivo ad-honorem integrado por el Foro Ministros de Economía, y/o Hacienda de cada una de las Provincias y MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOSAIRES que se constituirá a los efectos de este Programa.

El Coordinador General integrará el Consejo Consultivo en calidad de Secretado Ejecutivo y será secundado por un Coordinador Ejecutivo. Para realizar sus funciones la UEC contará con un Comité de Crédito Integrado por CINCO (5) miembros conformados por el Coordinador General, el Coordinador Ejecutivo y TRES (3) miembros del Consejo Consultivo.

2 — MISIONES Y FUNCIONES DE LA UNIDAD EJECUTORA CENTRAL:

- a) La Unidad Ejecutora Central (UEC) será responsable por la administración del Programa y dará orientación y asistencia técnica a las provincias en la preparación de sus Programas de Saneamiento Financiero (PSF) y sus Planes de Acción Financiera e Inversiones (PAFI). Deberá aprobar y monitorear los PSF y los PAFI y preparar los informes requeridos para el BIRF y el BID.
- b) La UEC llevará a cabo directamente el componente de desarrollo institucional a nivel de Gobierno Central, que incluirá la preparación de un Sistema de Información de Administración Financiera y asistencia técnica para su puesta en marcha. Además realizará estudios conducentes a mejorar las relaciones financieras entre el Gobierno Central y las Provincias.
- c) Garantizará la homogeneidad y transparencia de los procedimientos.
- d) Monitoreará e informará a los organismos Internacionales de financiamiento sobre el:apa:Mienta:de todos ata: acuerdos legales por parte de la. Unidad Ejecutara Central y unidades eleerateras proeineiales. así corno acerca de la administración financiera del préstamo.
- e) Verificará y refrendará el cumplimiento de los criterios de elegibilidad provincial para el programa.
- f) Evaluará y aprobará los Programas de Saneamiento Financiero. Planes de Acción Pi nanciera y de Inversiones y Proyectos financia- Blas por el programa.
- g) Supervisará e Informará a los organismos internacionales de financiamiento sobre la implementación y ejecución de los programas y proyectos provinciales financiados con este crédito.
- h) Identificará necesidades de asistencia técnica y capacitación de las provincias en aspectos relacionados a la planificación y la implementación de programas de inversión, mejora en los procedimientos presupuestarios, planes de mantenimiento, etc.
- i) Administrará la Cuenta Especial del Préstamo y la Cuenta de proyecto de la UEC.
- j) Supervisará los procedimientos de contratación de las provincias conforme a los acuerdos con el BIRF y BID.
- k) Garantizará una dotación de recursos humanas para poder cumplimentar eficazmente las funciones asignadas a la UEC.
- l) Deberá refrendar cualquier solicitud provincial de financiamiento con programas sectoriales del BIRF y BID que signifique a la Provincia compromiso de recursos o patrimonio ante la Nación.

m) Planificará y ejecutará todas las funciones de administración necesarias para el cumplimiento de los objetivos encomendados.

3 — FUNCIONES DEL COORDINADOR GENERAL. Será responsable de todas las funciones asignadas a la UEC. Específicamente las mismas serán:

Monitorear el cumplimiento de los objetivos del Programa e informar al consejo Consultivo al respecto_.

b) Convocar y coordinar periódicamente al Consejo Cona-altivo.

e) Presidir al Comité de Crédito.

d) solicitar la reposición de los fondos de la. Camita Etspecial del Préstanoio.

e) Representar a la Nación ante los organismos Internacionales de Financiamiento del Programa con facultades para solicitar desear-balsa& de reata-sea de los Préstamos y arate las jurisdiccioens provinciales.

f) Informar al HURE y al BID sobre el cumpla miento de tocino los acuerdos legales por parte de la UEC y de las UEP así como acerca de la. administración financiera del Programa.

g) Elaborar el Reglamento interno del Consejo Consultivo y elevarlo para su aprobación.

la) Proponer la designación del Coordinador Ejecutivo.

— FUNCIONES DEL COORDINADOR EJECUTIVO: Será responsable por la total traple-mar-nación del Programa y le- corresponderá:

a) Coordinar y supervisar el trabajo de todas las Divisiones

b) Verificar que las Provincias cumplan con los criterios, establecidos en el Manual Operativo para ser elegibles para participar en el Programa.

c) Aprobar y elevar a consideración del Comité de Crédito los Programas y Proyectos presentados por las Jurisdicciones Provinciales. en base a los informes tecnicos de las áreas de la. UEC.

d) Preparar y elevar al Comité de Crédito para su consideración y aprobación el presupuesto operativo de la UEC.

e) Reglamentar los procedimientos generales de compras y contrataciones.

5 — CONSEJO CONSULTIVO: Será el foro de información y discusión de todos los aspectos relevantes del Programa a fin de garantizar que se cumplan los objetivos del mismo, para estos efectos el Consejo Consultivo aprobará un Reglamento Interno a propuesta del Coordinador General, que le permita:

a) Apoyar la transformación de las relaciones fiscales y financieras entre la Nación y las provincias.

b) Evaluar periódicamente la administración financiera del Programa.

e) Nombrar, a propuesta del Coordinador General, al Coordinador Ejecutivo.

d) Nombrar los TRES (3) miembros del Comité de Crédito en la forma y oportunidad que considere el Foro de Ministros de Economía y/o Hacienda de cada una de las Provincias y MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

6 — EL COMITE DE CREDITO: Estará integrado por los siguientes miembros: el Coordinador General de la UEC, quien lo presidirá y por el Coordinador Ejecutivo y TRES (3) miembros del Consejo Consultivo. Las funciones del Comité de Crédito serán las siguientes:

a) Aprobar u observar los PAFI presentados por las Provincias.

b) Aprobar las revisiones y ajustes de los PAFI que sean necesarios para poder alcanzar los objetivos inicialmente acordados.

e) Aprobar y certificar los informes relativos a la implementación del Programa.

d) Aprobar los cambios al Reglamento de Crédito que fuesen necesarios para la adecuada ejecución del Programa y proponerlos al BID y BIRF.

e) Aprobar el presupuesto de la UEC.

7 — Las modificaciones necesarias a introducir en la estructura y funciones de la UEC y en los reglamentos y Manuales aplicables al Programa, siempre que sean consistentes con los Convenios de Préstamos suscriptos o a suscribirse en relación al Programa señalado para hacer viable la ejecución del mismo, serán competencia conjunta de la SUBSECRETARIA DE HACIENDA y la SUBSECRETARIA DE COORDINACION ADMINISTRATIVA Y TECNICA.

Ley Nº 24.130 - El Pacto Fiscal (Agosto de 1992)

Ratificase el "Acuerdo entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales", suscripto el 12 de agosto de 1992.

Sancionada Septiembre 2 de 1992.

Promulgada Septiembre 17 de 1992.

**El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc.
sancionan con fuerza de Ley:**

ARTICULO 1º — Ratificase, en lo que es materia de competencia del Congreso Nacional, el Acuerdo entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales, suscripto el 12 de agosto entre el Poder Ejecutivo nacional y los señores gobernadores de las provincias y/o quienes en su representación lo firmaran, y que como Anexo 1, forma parte integrante de la presente.

La primera parte de la cláusula SEPTIMA del acuerdo debe entenderse solo como el derecho de peticionar ante el Congreso, dejando plenamente a salvo las facultades constitucionales de este.

ARTICULO 2º — A los efectos de la ratificación a la que refiere el artículo anterior:

a) suspéndase, a partir del 1º de septiembre de 1992, en b que se oponga al Acuerdo arribado, y por el tiempo establecido en el mismo para cada caso, la estricta aplicación de las siguientes leyes y sus modificatorias: 23.548 (Coparticipación Federal), 21.581 (FONAVI), 23.615 (COFAPyS), 15.336 (FEDEI), y decreto ley 505/58 (Fondo Vial Federal);

b) téngase por modificadas, en los términos y por los plazos que establece el Acuerdo que por la presente se ratifica las leyes consignadas en el inciso anterior.

c) las jurisdicciones provinciales deberán mantener, en todos los casos, los destinos específicos de los fondos a que aluden los incisos anteriores conforme lo previsto en los respectivos instrumentos de creación.

d) con relación al Fondo Nacional de la Vivienda será responsabilidad exclusiva de los organismos ejecutores de cada jurisdicción provincial el otorgamiento de aptitudes técnicas y financieras de cada proyecto como toda otra facultad de orden reglamentario, lo que regirá a partir de la fecha de suscripción del acuerdo.

ARTICULO 3º — A los efectos del cumplimiento de la presente ley, facultase al Poder Ejecutivo nacional a introducir las modificaciones pertinentes en la Ley de Presupuesto General de la Nación, correspondiente al ejercicio en curso.

ARTICULO 4º — Prorrogase la fecha de corte establecida en el artículo 1º de la ley 23.982 respecto de las deudas provisionales, a cuyo fin se consideraran las que hayan vencido o sean de causa o título anterior al 31 de agosto de 1992.

ARTICULO 5º — Facultase al Poder Ejecutivo nacional a suscribir el convenio que forma parte integrante de la presente ley como Anexo 1, con aquellas provincias que aun no lo hubieren realizado.

ARTICULO 6º — Comuníquese al Poder Ejecutivo. — ALBERTO R. PIERRI. — EDUARDO MENEM.
— Edgardo Piuizzi. — Juan Estrada

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS DOS DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS.

ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

En la Ciudad de Buenos Aires a los 12 días del mes de Agosto de 1992 se reúnen el Señor Presidente de la Nación Argentina, Don. Carlos Sal Menem los Señores Gobernadores de las Provincias de: Buenos Aires, Don. Eduardo Duhalde, Catamarca, Don. Arnoldo Castillo; Chaco, Don. Rolando Tauguinas; Entre Ríos, Don. Mario Moine; Formosa, Don. Vicente Joga; Jujuy, Don. Roberto Dominguez; La Pampa Don Ruben Marin; La Rioja, Don. Bernabe Arnaudo; Mendoza Don. Rodolfo Gabrielli; Misiones, Don. Ramón Puerta Río Negro, Don. Horacio Massaccesi; Salta Don. Roberto Ulloa; San Juan, Don. Jorge Escobar; San Luis, Don. Adolfo Rodriguez Saa Santa Cruz, Don. Nestor Carlos Klschner; Santa Fe, Don. Carlos A. Reutemann; Santiago del Estero, Ing. Carlos Aldo Mujica; Tierra del Fuego, Don. Jose Estabillo; Tucuman, Don. Ramón Ortega; Chubut, Don. Carlos Maestro; y los Señores Vice-Gobernadores de la Provincias de: Córdoba, Don. Edgardo Grosso; Neuquen, Don. Felipe Rodolfo Sapag; y los Señores Ministros de Interior, Don. Jose Luis Manzano, de Economia y Obras y Servicios Públicos, Don. Domingo Felipe Cavallo; el señor Secretario General de la Presidencia de la Nación, Don. Eduardo Bauzá.

A los efectos de acordar la realización de acciones concurrentes a la consecución de los siguientes objetivos;

- asistir a las necesidades sociales básicas, especialmente aquellas vinculadas al sector pasivo.
- afianzar el federalismo reconociendo el creciente papel de los Gobiernos provinciales y municipales en la atención de las demandas sociales de la población.
- garantizar la estabilidad económica y consolidar las bases para el crecimiento económico.
- profundizar la reforma del Sector Publico en sus dimensiones nacional, provincial y municipal.
- facilitar el acceso a la vivienda.
- profundizar el proceso de descentralización como modelo para la prestación de las funciones básicas del Estado.

En tal sentido se acuerda:

PRIMERA: A partir del 1ro. de Setiembre de 1992, el Estado Nacional queda autorizado a retener un 15 % (quince por ciento), con mas una suma fija de \$ 43.800.000 mensual, de la masa de impuestos coparticipables prevista en el artículo 2do. de la Ley 23.548 y sus modificatorias vigentes a la fecha de la firma del presente, en concepto de aportes de todos los niveles estatales que integran la Federación para los siguientes destinos:

a) El 15 % (quince por ciento) para atender el pago de las obligaciones provisionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios.

b) la suma de \$ 43.800.000, para ser distribuida entre los Estados provinciales suscriptores del presente convenio, con el objeto de cubrir desequilibrios fiscales, siguiendo el procedimiento previsto en los artículos 4to. y concordantes de la Ley 23.548 y de acuerdo con lo que se dispone a continuación:

- Santa Cruz, Tierra del Fuego y Chubut: \$ 3.000.000 cada una.

- Río Negro, La Pampa, Neuquén y Salta \$ 2.500.000 cada una.
- Catamarca, Formosa, Jujuy, La Rioja, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán, Misiones, Mendoza y San Luis: \$ 2.200.000 cada una.
- Entre Ríos: \$ 1.900.000.
- Córdoba y Santa Fe: \$ 500.000 cada una para afrontar los costos de los servicios ferroviarios.

SEGUNDA: El Poder Ejecutivo Nacional procederá a la derogación de los Decretos Nacionales números 559/92 y 701/92, los que, de cualquier modo, declaran de ser aplicados a partir del 1º de Setiembre de 1992. Las sumas retenidas por el Estado Nacional, como consecuencia de la aplicación de los referidos Decretos, no serán reintegrables, a cuyo único efecto el presente convenio se considerara vigente a partir del 1º de Abril de 1992.

TERCERA: Atendiendo al esfuerzo realizado por los Estados Provinciales y con el objeto de evitar que tan elevada actitud derive en desequilibrios fiscales involuntarios, la Nación garantiza a las provincias un interés mensual mínimo (neto de las deducciones establecidas por la cláusula primera, las leyes 23.966 y 24.073 y el financiamiento del costo de los servicios transferidos según las leyes Nros. 24.049 y 24.061 y el Decreto Nº 964/92) proveniente del régimen de la ley Nº 23.548 de \$ 725.000.000. La aplicación de esta cláusula de garantía operará en forma bimestral, por lo que el Tesoro Nacional adelantará los fondos necesarios para llegar a ese valor, que compensará con los excedentes que se produzcan en los meses siguientes cuando la participación de las provincias supere los \$ 725.000.000. Esta cláusula de garantía tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 1993.

CUARTA: Las partes limitan el incremento de sus gastos corrientes, a ser financiados con recursos de coparticipación durante el ejercicio 1993, a un 10 % por sobre lo efectivamente erogado por ese concepto durante el ejercicio de 1992, incluyendo los servicios transferidos para las provincias; en base a ello las Provincias harán sus previsiones presupuestarias por un monto de coparticipación bruta de \$ 10.890.000.000. Los excedentes por sobre ese límite solo podrán destinarse a cancelar deudas contraídas previamente al acuerdo y a financiar erogaciones de capital.

QUINTA: A partir del 1º de setiembre de 1992, el Poder Ejecutivo Nacional remitirá a las Provincias, con carácter automático y dentro de las limitaciones autorizadas por la Ley de Presupuesto respectiva y las acordadas con organismos internacionales, los recursos financieros que componen los siguientes fondos:

- Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)
- Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (COFAPyS)
- Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI)
- Fondo Vial Federal

La distribución específica de los fondos para cada jurisdicción deberá respetar los actuales niveles comprometidos, considerándose saldadas las acreencias mutuas entre la Nación y las Provincias por todo concepto en lo relativo a los fondos mencionados en esta cláusula.

En lo concerniente al FONAVI, la distribución se efectuará de acuerdo con el coeficiente del mes de diciembre de la resolución Nº. 765/89 de la Secretaría de Vivienda de la Nación,

comprometiéndose las provincias respectivas a cumplir con lo establecido en el convenio celebrado por el Ministerio de Salud y Acción Social los Gobiernos Provinciales y la Confederación General del Trabajo de la República Argentina.

Asimismo se respetaran los mayores cupos asignados a las Provincias afectadas por la epidemia del colera para programas de saneamiento.

En lo que respecta al FONAVI y al COFAPyS, los fondos que por su operatoria específica se perciban en concepto de recupero, serán administrados por las respectivas jurisdicciones provinciales. De la misma forma, se asigna como responsabilidad de cada Provincia los servicios de los prestamos con organismos internacionales que se hayan ejecutado en su jurisdicción.

A los efectos de confeccionar un proyecto de Ley que garantice la transferencia definitiva, la descentralización y la optimización en el uso de los fondos precedentemente citados, se conformara una comisión integrada por representantes de los Poderes Ejecutivos de las jurisdicciones involucradas, las que deberán expedirse en un plazo de 30 días a partir de la firma del presente convenio.

SEXTA. Las Provincias que hubieren promovido acciones judiciales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, o ante cualquier otro tribunal del país, con el objeto de obtener la declaración de inconstitucionalidad o cualquier otro tipo de impugnación de 108 Decretos 559/ 92 y 701/92, pedirán la terminación de los procesos respectivos por falta de objeto y con imposición de costas en el orden causado; aquellas Provincias que a la fecha de la presente no hubieran iniciado tales procesos se abstendrán de hacerlo en el futuro. El Estado Nacional presta su conformidad, desde ya, a dicha vía de terminación de los procesos judiciales referidos.

El Estado Nacional se compromete a no detraer de la masa coparticipable porcentajes o montos adicionales a los convenidos en este acuerdo, ni a transferir nuevos servicios sin la conformidad expresa de las provincias. En el caso de la Provincia de Tierra del Fuego, cuando se alude al Régimen de Coparticipación se entiende que comprende al Decreto Nº. 2456/90.

SEPTIMA: Solicitar al Congreso Nacional el tratamiento de los siguientes Proyectos de Ley:

- a) Reforma del Régimen Nacional de Previsión Social.
 - b) Federalización de Hidrocarburos y privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. El Poder Ejecutivo Nacional afectara los fondos de la venta de las acciones de YPF, que son propiedad de la Nación, a la capitalización del Régimen Nacional de Previsión Social.
 - c) Facultando al Poder Ejecutivo Nacional a cerrar los acuerdos de compensación al 31 de marzo de 1991 por el sector publico Nacional.
 - d) Privatización de la Caja Nacional de Ahorro y Seguros, Casa de la Moneda y Banco Nacional de Desarrollo. El Poder Ejecutivo Nacional afectara el 50 % de los fondos que se originen con sus ventas al financiamiento de la Reforma de los se Estados Provinciales.
 - e) Administración Financiera y Control de Gestión.
- Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina.

g) Prorroga de los artículos de las leyes 23.696 - (de Reforma del Estado) y 23.697 (de Emergencia Económica), en vigencia a la fecha de la firma de este acta, por un plazo de 365 días.

Los Gobiernos Provinciales solicitaran a sus respectivas Legislaturas la aprobación de presupuestos equilibrados, a cuyos efectos contemplaran la generación de los recursos necesarios o la realización de las economías correspondientes.

Las partes se comprometen a firmar los Convenios de Transferencia de Servicios según lo establecido por las leyes Nros. 24.049 y 24.061 y el Decreto Nro. 964/92 antes del 31 de diciembre de 1992, garantizándose a las Provincias el financiamiento de los costos de los servicios transferidos, de acuerdo a las citadas normas.

OCTAVA: El presente convenio tendrá vigencia hasta el 31 de Diciembre de 1993. Las Provincias y la Nación se comprometen a seguir financiando mancomunadamente el Régimen Nacional de Previsión Social, por lo cual se asegurara el descuento del 15 % de la masa de impuestos coparticipables hasta tanto no exista un nuevo acuerdo de partes o una nueva Ley de Coparticipación Federal.

Cualquier modificación que se introduzca en el índice corrector a partir del 1º. de Enero de 1994, no podrá significar disminución en terminos absolutos de la coparticipación recibida, por las provincias beneficiadas por dicho índice en 1993.

NOVENA: El presente convenio será aplicado por las partes en forma inmediata, sin perjuicio del cumplimiento en cada Jurisdicción de sus respectivas normas de derecho público y constitucional.

DECIMA: La presente acta acuerdo será comunicada al Honorable Congreso de la Nación por el Poder Ejecutivo Nacional para su ratificación.

Decreto 676/93. Bono para la creación de empleo privado - BOCEP

Dispónese la emisión del Bono para la Creación de Empleo en los Sectores Privados Provinciales. Alcances a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Bs. As., 7/4/93

VISTO el propósito del Gobierno Nacional de coadyuvar a la Reforma de las Administraciones de los Gobiernos Provinciales y la Ley Nº 24.130, y

CONSIDERANDO:

Que constituye un problema común a los Estados Provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires el sobredimensionamiento de la planta de personal ocupado, convirtiendo en muchos casos al empleo público en subsidio encubierto a la desocupación.

Que el citado es uno de los factores determinantes de la ineficiencia de los Estados, la que hay que atacar con medidas que tiendan a una drástica reducción de su incidencia, instrumentando para ello programas de incentivos a la creación de puestos de trabajo en el sector privado y al retiro voluntario de agentes del Estado.

Que tales programas no deben transformarse en generadores de un cuentapropismo excesivo, con sus secuelas de inversiones fallidas y desaliento personal, con el posterior incremento de la pobreza y de migraciones hacia otros centros de mayor desarrollo relativo.

Que atento a lo expresado en el párrafo precedente, se hace necesario crear un instrumento y mecanismos que alienten la creación de empleos por parte de las empresas privadas, dando prioridad a la absorción de agentes que se retiren voluntariamente de los cuadros del Sector Público Provincial y Municipal.

Que, asimismo, la crítica situación financiera por la que atraviesan la mayoría de los Estados Provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, torna imposible la disponibilidad de recursos para orientarlos al pago de indemnizaciones o compensaciones pecuniarias por retiro voluntarios.

Que, por las razones apuntadas, se estima conveniente la emisión, por parte del Estado Nacional, de un título que se denominará BONO PARA LA CREACION DE EMPLEO EN LOS SECTORES PRIVADOS PROVINCIALES, para ser utilizado en la compensación por retiro voluntario de los agentes que opten por este régimen, compensación que se calculará en función de la antigüedad y la remuneración que registre el agente al momento de acogerse al régimen, con lo que queda resguardado el derecho del trabajador a su compensación pecuniaria.

Que, por otra parte, y a modo de incentivo a las empresas del sector privado que absorban ex-agentes públicos comprendidos en el presente, se otorgará a las mismas créditos a largo plazo y en condiciones ventajosas, por montos que se determinarán en función de sus compensaciones en bonos y de la cantidad de mano de obra ocupada.

Que, con ello, se cumple el doble objetivo de sanear las finanzas provinciales y establecer un mecanismo de dinamización económica al facilitar el acceso al crédito a empresas privadas que incorporen mano de obra.

Que, y a los efectos de lograr un mejor seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos de la creación del Bono, se considera conveniente designar como autoridad de aplicación a la SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR, la que, a través de la SUBSECRETARIA DE ASISTENCIA PARA LA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL, tiene a su cargo la administración del FONDO PARA LA TRANSFORMACION DE LOS SECTORES PUBLICOS PROVINCIALES y, asimismo, otorgarle las facultades necesarias para el cumplimiento de su cometido, coordinando, cuando sea pertinente, con la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS.

Que, asimismo, debe fijarse la competencia en relación al presente régimen del MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

Que el presente régimen puede ser extendido a las Empresas y otros organismos del Estado Nacional que instrumenten Programas de Transformación convenidos con el MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL para los retiros voluntarios de su personal, debiendo en tal caso designarse autoridad de aplicación a la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS.

Que también es necesario autorizar a la SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR para que, conjuntamente con la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, dicte las normas complementarias al presente.

Que el presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el Artículo 86, inciso 1º, de la Constitución Nacional.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA

DECRETA:

TITULO I. DE LAS PROVINCIAS.

Artículo 1º — DE LA EMISION. Dispónese la emisión de valores de la deuda pública nacional denominados BONO PARA LA CREACION DE EMPLEO EN LOS SECTORES PRIVADOS PROVINCIALES (BOCEP), nominativos e intransferibles y denominados en pesos, con las características que se establecen en el Anexo I del presente decreto. Los bonos serán puestos a disposición de los Gobiernos Provinciales por la SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR, a través de la SUBSECRETARIA DE ASISTENCIA PARA LA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL, en el marco de sus respectivos Programas de Transformación del Sector Público Provincial convenidos con el MINISTERIO DEL INTERIOR, para ser utilizados para compensar a los agentes públicos que opten por el retiro voluntario. También queda comprendida en el presente régimen la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en las condiciones que establezca el MINISTERIO DEL INTERIOR en el marco del convenio que celebre con aquélla, el que deberá ser ratificado por el Concejo Deliberante.

Art. 2º — DE LA COMPENSACION POR RETIRO VOLUNTARIO. Todo empleado público provincial o municipal que acceda al régimen de retiros voluntarios recibirá BOCEP por un valor nominal que surgirá de multiplicar por SESENTA (60) el porcentaje de su haber líquido mensual, conforme a los años de antigüedad ininterrumpida que registre al momento de su retiro y de acuerdo a la siguiente escala:

Hasta CINCO (5) años, el VEINTE POR CIENTO (20 %) de su haber líquido mensual, según se define más adelante;

Más de CINCO (5) años, el VEINTE POR CIENTO (20 %) de su haber líquido mensual más el TRES POR CIENTO (3 %) por cada año de antigüedad adicional, y hasta un máximo de CINCUENTA POR CIENTO (50 %) del haber líquido mensual, según se define a continuación.

Se entenderá por "haber líquido mensual" el promedio de haberes normales y habituales de los últimos SEIS (6) meses deducidos los aportes y contribuciones que son obligatorios por normas vigentes.

En ningún caso el importe a acreditar de BOCEP podrá ser inferior a TRES MIL PESOS (\$ 3.000.-) ni superior a TREINTA MIL PESOS (\$ 30.000.-). Si existieran fracciones inferiores a UN peso (\$ 1.-), será de aplicación el procedimiento establecido en el Artículo 5 del Decreto Nº 2128/91.

No podrán acogerse a este régimen de retiro voluntario aquellos agentes a quienes les falte CINCO (5) años o menos para acceder a la jubilación ordinaria, al momento de solicitar el retiro voluntario.

Art. 3º — DE LAS OPCIONES DE LOS TENEDORES DE BOCEP. Los tenedores de BOCEP podrán optar por una de las siguientes alternativas:

a) Entregar el comprobante de titularidad o saldo de la cuenta que le haya entregado el BANCO DE LA NACION ARGENTINA, a la empresa privada que acepte darle empleo, a efectos de que ésta gestione un crédito en dicho Banco de acuerdo con las especificaciones que se señalan en el artículo siguiente; en tales casos deberá dejar depositado en el BANCO DE LA NACION ARGENTINA el importe de las cuotas de amortización que venzan mientras permanezca empleado, para cobrarlas con los intereses correspondientes al vencimiento de los BOCEP.

b) Cobrar mensualmente la cuota de amortización mientras no se emplea, o si lo hace en una empresa que no se acoge al presente régimen;

c) Dejar depositados los importes de las cuotas de amortización en el BANCO DE LA NACION ARGENTINA al solo efecto de cobrarlas al vencimiento de los BOCEP, con los intereses correspondientes;

d) Constituir una empresa asociándose o no con otros trabajadores bajo la forma de cooperativa de trabajo o algún tipo de sociedad comercial, a fin de descontar los BOCEP en el BANCO DE LA NACION ARGENTINA en las condiciones que se establecen en el artículo siguiente. En los casos de las opciones citadas en a) y c) el BANCO DE LA NACION ARGENTINA aplicará a los depósitos de las cuotas de amortización los intereses correspondientes a caja de ahorro, capitalizados mensualmente.

Art. 4º — DE LOS CREDITOS. Toda empresa que contrate a un titular de BOCEP estará en condiciones de gestionar un préstamo del BANCO DE LA NACION ARGENTINA por el plazo de vigencia del Bono y por un monto que iguale al que resulte del valor de las tenencias de BOCEP del ex-empleado público incorporado a la empresa, actualizado por la misma tasa del préstamo a otorgar, de acuerdo con lo expresado en el Anexo II del presente

Para solicitar el crédito las empresas deberán entregar una nota del empleado en la cual exprese que le hace entrega de su comprobante de saldo en cuenta de BOCEP, o de una copia autenticada del mismo según le fuera entregado por el BANCO DE LA NACION ARGENTINA.

Los créditos serán amortizados en la cantidad de cuotas que se establezca según convenio entre la SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR y el BANCO DE LA NACION ARGENTINA.

Los titulares de BOCEP podrán descontar sus Bonos en el BANCO DE LA NACION ARGENTINA únicamente en el caso de que constituyan empresas conformando o no con otros trabajadores cooperativas de trabajo o alguna forma de sociedad comercial, para llevar adelante emprendimientos que sean evaluados como económicamente viables por el procedimiento y el organismo que se acuerden con cada Provincia y aprobados por el BANCO DE LA NACION ARGENTINA.

Art. 5º — DE LOS MONTOS DE LOS CREDITOS. La empresa que emplee simultáneamente a más de un titular de BOCEP estará en condiciones de gestionar préstamos del BANCO DE LA NACION ARGENTINA de acuerdo con la siguiente escala:

por el segundo empleado, el CIENTO DIEZ POR CIENTO (110 %) del valor actual de su respectiva tenencia de BOCEP;

por el tercer empleado, el CIENTO VEINTE POR CIENTO (120 %);

por el cuarto empleado, el CIENTO TREINTA POR CIENTO (130 %);

por el quinto empleado, el CIENTO CUARENTA POR CIENTO (140 %);

por el sexto empleado y los siguientes, el CIENTO CINCUENTA POR CIENTO (150 %).

Art. 6º — DE LA INTERRUPCION DE LA RELACION LABORAL. Cuando el titular de BOCEP demostrara que se ha interrumpido su relación laboral con el empleador privado, cualquiera sea la causa, tendrá derecho a cobrar mensualmente la cuota de amortización de los meses que permanezca desempleado, siendo las cuotas no cobradas pagaderas con sus intereses al vencimiento de los BOCEP. En tal situación la empresa deberá cancelar el crédito obtenido en un plazo de NOVENTA (90) días salvo que, dentro de ese lapso, sustituya ese empleado por otro titular de Bono. Si las tenencias del nuevo empleado dieran derecho a un importe menor del préstamo, deberá cancelar la diferencia en un plazo no mayor de SESENTA (60) días. En caso contrario la empresa podrá optar por ampliar el monto de su crédito.

La autoridad de aplicación podrá modificar los plazos mencionados para adaptarlos a las características del retiro voluntario y las condiciones de ocupación de la zona respectiva.

Art. 7º — DE LA APLICACION DE LA LEGISLACION LABORAL. La interrupción de la relación laboral, en cuanto a los derechos y obligaciones de las partes, dará lugar a la aplicación de las normas legales vigentes para cada caso, pudiendo las empresas celebrar con los titulares de BOCEP contratos de trabajo de tiempo determinado como medida de fomento del empleo y de lanzamiento de nueva actividad, por los plazos y demás condiciones establecidas en la Ley Nº 24.013.

Art. 8º — DEL RIESGO CREDITICIO. El ente administrador del FONDO PARA LA TRANSFORMACION DE LOS SECTORES PUBLICOS PROVINCIALES garantizará al BANCO DE LA NACION ARGENTINA los préstamos que otorgue bajo este régimen hasta el límite del remanente de la RESERVA PARA OPERACION Y GARANTIA que se indica en el Artículo 10 del presente. No obstante ello, el BANCO DE LA NACION ARGENTINA será responsable de requerir a las empresas prestatarias las garantías y fianzas que estime conveniente. El BANCO DE LA

NACION ARGENTINA se subrogará de los derechos de sus titulares en el caso de BOCEP descontados en las condiciones establecidas en el Artículo 4º.

Art. 9º — DEL FINANCIAMIENTO DEL CREDITO. La SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR, a través de la SUBSECRETARIA DE ASISTENCIA PARA LA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL, administradora del FONDO PARA LA TRANSFORMACION DE LOS SECTORES PUBLICOS PROVINCIALES, dará al BANCO DE LA NACION ARGENTINA y al BANCO HIPOTECARIO NACIONAL el financiamiento necesario para atender los créditos que otorguen bajo este régimen.

Las Tasas de interés aplicables serán las siguientes:

para los préstamos del BANCO DE LA NACION ARGENTINA a las empresas que se incorporen a este régimen, y para los descuentos de BOCEP por sus titulares, la que se establezca para este tipo de operaciones;

para el financiamiento del Fondo al Banco, la que éste aplique a los depósitos en caja de ahorro; para el financiamiento de los créditos de relocalización de viviendas el BANCO HIPOTECARIO NACIONAL fijará las tasas respectivas conforme operaciones análogas y reconocerá al Fondo similar tasa que la indicada para el BANCO DE LA NACION ARGENTINA.

Ambas instituciones financieras deberán reintegrar al Fondo los recursos obtenidos de éste a medida que le sean reembolsados.

Art. 10. — DE LAS OBLIGACIONES DE LA PROVINCIA. La Provincia incorporada a este régimen, y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en su caso, se constituye en deudora principal de los BOCEP que sean acreditados por las obligaciones que con ellos cancela y deberá autorizar al BANCO DE LA NACION ARGENTINA a que retenga, de sus recursos de Coparticipación Federal (Ley Nº 23.548 y modificatorias), los importes de las cuotas de amortización. Además, deberá autorizar la retención de un DIEZ POR CIENTO (10%) adicional para constituir la RESERVA DE OPERACION Y GARANTIA de los préstamos que otorgue el BANCO DE LA NACION ARGENTINA a las empresas creadoras de empleo.

Art. 11. — DE LA CONTINUIDAD DE LOS BENEFICIOS SOCIALES. Las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires garantizarán a sus ex-agentes titulares de BOCEP la continuidad de los beneficios de la obra social correspondiente durante el término en que permanezcan desempleados dentro del plazo de vigencia de los BOCEP.

Art. 12. — DEL CREDITO PARA VIVIENDA. Los trabajadores acogidos a este régimen y que por motivo de haber obtenido empleo en una empresa privada deban cambiar su residencia en forma permanente a más de CIEN (100) kilómetros de la anterior, estarán en condiciones de gestionar un crédito hipotecario de hasta QUINCE MIL pesos (\$ 15.000.-) para relocalización de vivienda y que se podrá utilizar también para la adquisición de un terreno.

La operatoria será encarada por el BANCO DE LA NACION ARGENTINA y el BANCO HIPOTECARIO NACIONAL aplicando este último los recursos necesarios para este fin que se establecen en el Artículo 9º, actuando aquél como entidad minorista y conforme a la reglamentación que establezca el BANCO HIPOTECARIO NACIONAL. Este beneficio no alcanzará a los ex-agentes públicos que se radiquen en la Capital Federal y los partidos del Gran Buenos Aires.

Art. 13. — DE LA COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. El MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL tendrá a su cargo el control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por las empresas que contraten trabajadores conforme a las normas del presente régimen. Asimismo, en coordinación con las autoridades provinciales, desarrollará programas de reinserción laboral para los agentes públicos que soliciten el retiro voluntario, con las siguientes características:

- a) Inscripción de los trabajadores acogidos en la RED DE SERVICIO DE EMPLEO;
- b) Desarrollo de acciones de formación profesional con los trabajadores inscriptos;
- c) Gestión de la reubicación laboral a través de la RED DE SERVICIO DE EMPLEO.

Art. 14. — DE LA INCORPORACION DE MUNICIPIOS. En caso de que se incluya a Municipios en el Programa, será la Provincia respectiva la que deberá garantizar el cumplimiento de todos los compromisos derivados de la aplicación del mismo.

Art. 15. — DE LOS CONVENIOS CON EL BANCO Y OTRAS ENTIDADES. La SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR, a través de la SUBSECRETARIA DE ASISTENCIA PARA LA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL, administradora del FONDO PARA LA TRANSFORMACION DE LOS SECTORES PUBLICOS PROVINCIALES, celebrará con el BANCO DE LA NACION ARGENTINA los convenios que estime necesarios para viabilizar las normas contenidas en el presente, en especial, lo referido a los gastos de operación de este régimen, los que serán cargados a la RESERVA DE OPERACION Y GARANTIA constituida en el Artículo 10.

Art. 16. — DE LAS EXENCIONES IMPOSITIVAS. Las Provincias que se acojan al presente régimen deberán tomar las medidas pertinentes para que los créditos relacionados con BOCEP estén exentos de sellado y todo otro gravamen. La misma obligación rige para los tributos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Art. 17. — DE LA AUTORIDAD DE APLICACION⁹ Designase a la SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR como autoridad de aplicación del presente, debiendo dictar conjuntamente con la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS las normas complementarias del presente.

TOMO II. DE LAS EMPRESAS PUBLICAS NACIONALES Y OTROS ORGANISMOS.

Art. 18. — DE LA UTILIZACION DE BOCEP. Las Empresas del Estado Nacional y otros organismos del mismo podrán acogerse al presente régimen utilizando BOCEP para compensar a sus agentes que opten por el retiro voluntario, siendo de aplicación las normas del Título I del presente decreto, con las salvedades que se indican más adelante.

Art. 19. — DE LA AUTORIDAD DE APLICACION. Designase a la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS autoridad de aplicación del presente régimen en todo aquello relacionado con Empresas Públicas Nacionales y otros organismos de la Administración Nacional. La SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS deberá poner los BOCEP a disposición de las referidas empresas y organismos en el marco de sus respectivos Programas de Transformación convenidos con el MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

Art. 20. — DE LAS OBLIGACIONES DE AMORTIZAR. Las Empresas y organismos acogidos al presente régimen se constituyen en deudores principales de los BOCEP y deberán amortizar

mensualmente los importes que correspondan, incluido el DIEZ POR CIENTO (10 %) adicional para constituir la RESERVA DE OPERACION Y GARANTIA. El BANCO DE LA NACION ARGENTINA convendrá con la TESORERIA GENERAL DE LA NACION los débitos que correspondan por estos conceptos.

Art. 21. — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — MENEM. — Gustavo O. Béliz. — Domingo F. Cavallo.

ANEXO I

CARACTERISTICAS DE LOS BOCEP

- a) Moneda de emisión: Pesos, convertibles en los términos del Artículo 3º del decreto Nº 2128/91, en las condiciones establecidas por la Ley Nº 23.928.
- b) Fecha de emisión: Será determinada para cada serie por Resolución Conjunta de la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS y la SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR.
- c) Monto: QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$ 500.000.000.-) divididos en DOCE (12) series hasta completar el monto indicado.
- d) Plazo: CINCO (5) años.
- e) Amortización: en SESENTA (60) cuotas mensuales iguales y consecutivas. El pago se hará efectivo exclusivamente a su titular o, en caso de fallecimiento, a la persona que haya designado como beneficiario o, cuando no existan, a sus derechohabientes.
- f) Intereses: no devengarán intereses.
- g) Titularidad: los bonos serán escriturales en los términos del Artículo 208 de la Ley Nº 19.550 y Decretos Nº 83 del 15 de enero de 1986 y Nº 289 del 12 de febrero de 1990, con las salvedades necesarias por tratarse de valores públicos intransferibles. El BANCO DE LA NACION ARGENTINA llevará el Registro Escritural en el cual se inscribirán las cuentas registrales que a tal efecto indique el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, en las que deberán constar como mínimo las siguientes menciones:
 - I) Denominación del bono.
 - II) Valor nominal original.
 - III) Fecha de emisión.
 - IV) Disposiciones legales que disponen la emisión.
 - V) Datos del titular del Bono y de su beneficiario, si existe.
 - VI) La titularidad de los bonos se presumirá por las constancias de las cuentas abiertas en el registro de Bonos a cargo del BANCO DE LA NACION ARGENTINA, quien deberá otorgar comprobante de apertura de la cuenta registral y de todo movimiento que se inscriba en ella. Los comprobantes de saldo de cuenta que emita el BANCO DE LA NACION ARGENTINA contendrán los requisitos del Artículo 8º del Decreto Nº 83 del 15 de enero de 1986, modificado por el Decreto Nº 289 del 12 de febrero de 1990, con las salvedades necesarias por tratarse de valores públicos intransferibles.
 - h) Colocación: serán entregados a quienes se acojan a los regímenes del retiro voluntario que se establezcan en las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en el marco del

PROGRAMA DE TRANSFORMACION DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL convenido con el MINISTERIO DEL INTERIOR.

Los Bonos de menor denominación serán de UN peso (\$1.-).

i) Pago de servicios financieros: serán abonados por el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, en su carácter de agente financiero del Gobierno Nacional, a través del BANCO DE LA NACION ARGENTINA.

j) Forma de colocación: mediante la acreditación de los valores en el registro escritural. Para ello la SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR deberá requerir la colocación y proporcionar los datos de cada uno de los titulares que fueran necesarios para la inscripción en el registro, de acuerdo a la normativa vigente, al BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA para que, en su carácter de Agente Financiero, proceda a instruir la inscripción en el respectivo registro e informe a la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS respecto de los Bonos acreditados.

ANEXO II

CALCULOS DE LOS IMPORTES DE DEPOSITOS Y CREDITOS

1. Valor a cobrar al vencimiento de los BOCEP si el titular no cobra ninguna cuota de amortización y la tasa de interés permanece constante durante los SESENTA (60) meses.

$$VF = C \frac{(1+i)^n - 1}{i}$$

donde las variables tienen el siguiente significado:

VF = valor a cobrar por el titular del BOCEP al final del mes SESENTA (60).

C = cuota de amortización mensual que paga la Provincia o el organismo que es deudor principal.

i = tasa de interés de caja de ahorro del BANCO DE LA NACION ARGENTINA.

n = número de meses de vigencia de los BOCEP, o sea, SESENTA (60).

2. Importe del préstamo que la empresa que contrata al titular de BOCEP obtiene del BANCO DE LA NACION ARGENTINA, en el supuesto que lo solicita al comienzo de la vigencia del régimen.

$$VP. = C \frac{1 - (1+r)^{-n}}{r}$$

donde las variables que figuran en 1. tienen el mismo significado y las otras el siguiente:

VP₀ = valor del préstamo al momento inicial.

r = tasa de interés que cobra el BANCO DE LA NACION ARGENTINA por este tipo de operaciones.

3. Importe del préstamo en el momento k, intermedio, en el supuesto que el titular de BOCEP no cobra ninguna cuota de amortización y las tasas de interés no varían en los respectivos períodos.

$$VP_k = C \left[\frac{(1+i)^k - 1}{i} + \frac{1 - (1+r)^{-n+k}}{r} \right]$$

Decreto 678/93. Fondo para la Transformación de los Sectores Públicos Provinciales.

Bs. As. 7/4/93

VISTO la Ley N. 24.130 por la que se ratifica el Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, suscripto el 12 de Agosto de 1992, y

CONSIDERANDO

Que en la cláusula séptima del referido Acuerdo se establece que el PODER EJECUTIVO NACIONAL afectará el CINCUENTA POR CIENTO (50 %) de los fondos que se obtengan por la privatización de la CAJA NACIONAL DE AHORRO Y SEGUROS, CASA DE LA MONEDA y BANCO NACIONAL DE DESARROLLO, al financiamiento de la Reforma de los Estados Provinciales.

Que ha sido reiteradamente expuesta la preocupación y decisión de este PODER EJECUTIVO NACIONAL de asistir técnica y financieramente a las Provincias que encaren procesos de transformación de su sector público.

Que se estima necesaria la creación de un Fondo que concentre y administre los recursos antes mencionados, como asimismo los generados en otras fuentes y que fueran destinados también a apoyar los referidos procesos, a fin de utilizarlos para prestarlos a los Gobiernos Provinciales.

Que el apoyo financiero a los Gobiernos Provinciales que lo soliciten debe estar condicionado a la instrumentación de un programa de transformación de su sector público, el que deberá contemplar diversas medidas y pautas que se consideran ineludibles para su concreción.

Que las Provincias deberán disponer lo necesario para garantizar la devolución de los préstamos que se les concedan para el fin indicado, afectando sus recursos de coparticipación federal de impuestos y, a través de ello, permitiendo la realimentación del Fondo para posibilitar extender los beneficios en el tiempo.

Que, y a los efectos de alcanzar los objetivos de un mejor seguimiento y evaluación de los procesos de transformación encarados por los Estados Provinciales, se considera conveniente designar como autoridad de aplicación a la SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR y, asimismo, otorgarle las facultades necesarias para la reformulación de metas y programas acordados con las Provincias.

Que, asimismo, resulta indispensable estimular el mejoramiento de las cuentas públicas provinciales a través de medidas coordinadas con el Gobierno Nacional.

Que a tal efecto la SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR deberá coordinar con la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS lo referido a metas fiscales que se convengan con las Provincias.

Que también es necesario autorizar a la SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR para que, conjuntamente con la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, dicte las normas complementarias al presente.

Que el presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el Artículo 86, inciso 1, de la Constitución Nacional.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA

DECRETA:

Art. 1º — DE LA CREACION DEL FONDO. Créase, en el ámbito de la SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR, el FONDO PARA LA TRANSFORMACION DE LOS SECTORES PUBLICOS PROVINCIALES, el que estará integrado por los recursos que se detallan a continuación:

- a) El CINCUENTA POR CIENTO (50 %) del producido de la privatización de la CAJA NACIONAL DE AHORRO Y SEGURO, de la CASA DE LA MONEDA y del BANCO NACIONAL DE DESARROLLO, de conformidad con lo establecido en la cláusula séptima del Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, suscripto el 12 de agosto de 1992 y ratificado por Ley N. 24.130.
- b) Los reembolsos que efectúen los prestatarios de los préstamos otorgados por el Fondo - Provincias, Municipios, BANCO DE LA NACION ARGENTINA, BANCO HIPOTECARIO NACIONAL- con los intereses devengados al Fondo;
- c) Los aportes que el Gobierno Nacional comprometa para las operaciones del BONO PARA LA CREACION DEL EMPLEO EN LOS SECTORES PRIVADOS PROVINCIALES (BOCEP), cuya emisión se dispone por norma separada, y para las demás operaciones previstas en el presente decreto;
- d) Los préstamos que a este fin otorguen los organismos internacionales de crédito, el BANCO DE LA NACION ARGENTINA y otras entidades financieras.
- e) Los que aporten cada una de las Provincias en el marco de la operación de los BOCEP y que sean utilizados en la transferencia de sus propios empleados a empresas privadas.

Art. 2º — DE LA ADMINISTRACION DEL FONDO. La administración del Fondo estará a cargo de la SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR, a través de la SUBSECRETARIA DE ASISTENCIA PARA LA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL, la que concederá préstamos a los Gobiernos Provinciales en el marco de un Programa de Transformación del Sector Público Provincial, de acuerdo con las condiciones que se establecen más adelante, y financiará, a través del BANCO DE LA NACION ARGENTINA, a las empresas creadoras de empleo, conforme a las normas que rigen los BOCEP.

Art. 3º — DEL CONVENIO CON EL MINISTERIO DEL INTERIOR. Para acceder al préstamo mencionado en el punto anterior, la Provincia solicitante deberá celebrar un convenio con el MINISTERIO DEL INTERIOR el que establecerá lo siguiente:

- a) El PROGRAMA DE TRANSFORMACION DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL, el que incluirá como mínimo las siguientes metas y cursos de acción:
 - I) las medidas de acción inmediata tendientes a la corrección de los desequilibrios fiscales y a la eliminación de sus causas;
 - II) el redimensionamiento de las plantas de personal y el mejoramiento de su gestión, incluidas las políticas de jerarquización de recursos humanos y las acciones tendientes a la reinserción laboral en el sector privado de los agentes que se alejen de sus funciones;
 - III) las reformas necesarias en la legislación y la administración tributaria que eleven rápidamente la recaudación de recursos propios provinciales, y le den más racionalidad a su sistema impositivo, en coordinación con las políticas nacionales;
 - IV) la enumeración de los proyectos de mediano y largo plazo de reforma de la administración financiera provincial (presupuesto, contabilidad, control, etc.);

V) el cronograma tentativo de privatizaciones, totales o parciales, de servicios y empresas, incluidos bancos, o su otorgamiento en concesión;

VI) las medidas tendientes a disminuir los costos judiciales;

VII) la desregulación de actividades productivas y del ejercicio de profesiones, y

VIII) las medidas conducentes al reordenamiento y fortalecimiento de los servicios públicos esenciales como salud, educación, seguridad, etc.

También podrán ser incluidas en el Programa políticas y medidas que involucren a los Municipios, en cuyo caso la Provincia deberá garantizar el cumplimiento de los compromisos que se contraigan.

b) Un Plan de Mejoramiento de las Cuentas Fiscales con metas claramente definidas y cuantificadas a través de la evolución de los siguientes indicadores:

I) el ahorro público;

II) el cociente resultante de dividir la Necesidad de Financiamiento por el Total de Erogaciones, según los resultados de ejecución presupuestaria prevista;

III) El cociente Recursos Corrientes de Jurisdicción Provincial dividido por la Coparticipación Federal;

IV) El cociente Gastos Corrientes dividido por Total de Erogaciones;

V) El cociente Total de Erogaciones dividido por Total de Población;

VI) La planta de personal de la Administración Pública Provincial y Organismos Descentralizados por cada mil habitantes;

VII) la planta de personal municipal por cada mil habitantes; y

VIII) El cociente Recursos de Jurisdicción Provincial dividido las Erogaciones financiadas con Recursos de Rentas Generales.

La Provincia deberá garantizar el cumplimiento de las metas que se refieran a Municipios.

c) La afectación de los recursos provenientes del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley N. 23.548 y modificatorias) que le correspondan a la Provincia, en garantía del cumplimiento del préstamo.

d) Los términos del préstamo: plazos, cuotas, intereses, sanciones, cronograma de desembolsos, etc.

e) Los mecanismos para el seguimiento y control del programa y de la aplicación de los fondos.

Art. 4º — DE LA RESERVA DEL FONDO. Sin perjuicio de las disposiciones anteriores, la SUBSECRETARIA DE ASISTENCIA PARA LA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL de la SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR reservará a cada Provincia un porcentaje del monto establecido en el Artículo 1 inciso a) igual a su participación en el régimen de coparticipación federal de impuestos. En caso de que en el término de seis meses a partir de la vigencia del Fondo, no se celebre convenio con una Provincia, el monto reservado para ella quedará disponible para atender las solicitudes de otras, pudiendo la Provincia cuya reserva haya fenecido ser beneficiaria de préstamos con posterioridad, en la medida de las posibilidades del Fondo.

Art. 5º — DEL ALCANCE DEL FINANCIAMIENTO. El Fondo podrá financiar hasta el CIENTO POR CIENTO (100 %) de la participación establecida en el artículo precedente o del costo del

Programa de Transformación, según corresponda. Las Provincias que a juicio de la SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR y de la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS no puedan prever una evolución favorable de alguno de los indicadores y metas señalados en el Artículo 3 del presente podrán acceder a un financiamiento de hasta el SESENTA Y SEIS POR CIENTO (66 %) de dicha participación o del costo del Programa de Transformación.

Art. 6º — DEL PLAZO Y LA TASA DE INTERES. Los préstamos serán acordados por un plazo de hasta CINCO (5) años, con amortización mensual y un plazo de gracia de hasta SEIS (6) meses, con una tasa de interés igual a la que cobre el BANCO DE LA NACION ARGENTINA por los préstamos a empresas acogidas al régimen del BOCEP. Se aplicarán intereses punitivos en caso de incumplimiento a una tasa igual a la del préstamo. El BANCO DE LA NACION retendrá automáticamente, los importes que correspondan, de los recursos de coparticipación federal de las provincias prestatarias, en pago de los servicios del préstamo.

Art. 7º — DEL INCUMPLIMIENTO. El incumplimiento por parte de una Provincia de las metas comprometidas en los plazos previstos, por causas imputables a su Gobierno, a juicio de la SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR, producirá de pleno derecho la exigibilidad inmediata de los importes adeudados, incluidos sus intereses, como así también los punitivos, quedando facultada la SUBSECRETARIA DE ASISTENCIA PARA LA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL de la SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR para solicitar la retención de los fondos de coparticipación federal de impuestos que correspondan a la Provincia, hasta la cancelación del total de la deuda.

Art. 8º — DE LA REPROGRAMACION. Cuando las causas de incumplimiento no sean imputables al Gobierno Provincial, la SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR, a través de la SUBSECRETARIA DE ASISTENCIA PARA LA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL, podrá acordar con aquél una reformulación de plazos y metas.

Art. 9º — DE LA MODIFICACION DEL CONVENIO. También se podrá convenir una modificación de plazos y metas cuando, a juicio de la SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR, existan esfuerzos serios y confiables por parte del Gobierno Provincial, para ajustarse al Programa. En estos casos se requerirá la aprobación del MINISTERIO DEL INTERIOR y se aplicará un recargo igual a la mitad de la tasa de interés convenida en el contrato original.

Art. 10 — DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO. La SUBSECRETARIA DE ASISTENCIA PARA LA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL de la SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR establecerá el sistema de seguimiento y control del cumplimiento de las metas previstas en el Programa y la aplicación de los fondos. La SUBSECRETARIA DE RELACIONES FISCALES Y ECONOMICAS CON LAS PROVINCIAS del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS hará lo propio con el PLAN DE MEJORAMIENTO DE LAS CUENTAS FISCALES previsto en el Artículo 3 inciso b) del presente.

La información que requieran a las Provincias prestatarias será de cumplimiento obligatorio y la renuencia o demora en su entrega será causal de rescisión del contrato de préstamo, aplicándose las normas correspondientes al incumplimiento de plazos y metas.

Art. 11 — DE LA RATIFICACION LEGISLATIVA. No se realizará desembolso alguno del préstamo acordado hasta que la Provincia prestataria comunique fehacientemente la sanción de la ley provincial que ratifique el convenio celebrado con el MINISTERIO DEL INTERIOR.

Art. 12 — DE LOS ANTICIPOS. Durante la tramitación del convenio de préstamo la SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR podrá otorgar un anticipo de hasta el UNO POR CIENTO (1 %) del monto solicitado, a fin de atender las necesidades de la elaboración del PROGRAMA DE TRANSFORMACION DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL. También la Provincia podrá contar con la asistencia técnica directa de la SUBSECRETARIA DE ASISTENCIA PARA LA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL de la SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR que sea necesaria para esos fines.

Art. 13 — DE SU REINTEGRO. En caso de no concretarse el acuerdo de préstamo, la Provincia solicitante deberá reintegrar de inmediato el importe anticipado.

Art. 14 — DEL AGENTE FINANCIERO. El BANCO DE LA NACION ARGENTINA actuará como agente y asesor financiero del Fondo sin ninguna retribución por las operaciones que realice. Los fondos permanecerán depositados en dicha Institución y no se requerirá la constitución de efectivo mínimo sobre los mismos. La SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR celebrará con el BANCO DE LA NACION ARGENTINA los convenios necesarios a ese fin.

Art. 15 — NORMAS COMPLEMENTARIAS. La SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA del MINISTERIO DEL INTERIOR y la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS dictarán por Resolución Conjunta las normas complementarias a las que dé lugar la aplicación de la presente.

Art. 16 — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. MENEM — Gustavo O. Béliz. — Domingo F. Cavallo.—

Decreto 1807/93 - El Pacto Federal

Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento celebrado entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales

Instrúyese al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y al Banco de la Nación Argentina para que en sus ámbitos apliquen lo establecido en el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento.

Bs. As., 27/8/93

VISTO el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento celebrado entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales signatarios de fecha 12 de agosto de 1993, y

CONSIDERANDO:

Que los poderes Públicos de la Nación y de las Provincias han concertado un acuerdo general tendiente a establecer las bases para un crecimiento sostenido de la actividad económica, la productividad y los niveles de ocupación.

Que para la consecución de los altos objetivos invocados resulta útil y conveniente que ciertas medidas adoptadas sean puestas en práctica sin demora.

Que al respecto cabe tener presente lo convenido por las partes en el artículo 4º del mismo, en cuanto a que las Provincias y el Estado Nacional procederán a elevar en un breve plazo a sus legislaturas y al Congreso Nacional los proyectos de ley en virtud de los cuales se apruebe el pacto concertado.

Que durante el plazo que demande la consideración, aprobación y sanción de los referidos instrumentos legales, resulta indispensable poner en marcha diversos mecanismos tendientes a la eficaz y oportuna implementación de lo acordado, por parte de los órganos competentes de las respectivas administraciones de la Nación y las Provincias.

Que en ese orden resulta necesario suspender de inmediato la retención de los montos excedentes de Coparticipación Federal de acuerdo a lo previsto en el artículo 2º, inciso 8) del pacto mencionado en el Visto.

Que el presente constituye un instrumento con que cuenta el PODER EJECUTIVO NACIONAL en su carácter de administrador general del país, para llevar a cabo los objetivos de bien común de la Nación.

Que al respecto éste reconoce como antecedente inmediato el Decreto Nº 1602 de fecha 31 de agosto de 1992.

Que el presente se dicta a tenor de las facultades conferidas por el artículo 86 inciso 1 de la Constitución Nacional.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA

DECRETA:

Artículo 1º — Instrúyase al MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS y al BANCO DE LA NACION ARGENTINA para efectuar dentro del marco de sus competencias, todas las operaciones necesarias para la aplicación de lo establecido en el PACTO FEDERAL PARA EL

EMPLEO, LA PRODUCCION Y EL CRECIMIENTO, que en copia autenticada forma parte integrante del presente, como Anexo I.

Art. 2º — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — MENEM. — Domingo F. Cavallo.

ANEXO I

PACTO FEDERAL PARA EL EMPLEO, LA PRODUCCION Y EL CRECIMIENTO

En la ciudad de Buenos Aires a los doce días del mes de agosto de 1993, se reúnen el Señor Presidente de la Nación Argentina, Dr. Carlos Saúl Menem y los Señores Gobernadores abajo firmantes con el objetivo de comprometerse en distintas acciones necesarias para promover el empleo, la producción y el crecimiento económico armónico del país y sus regiones, en un todo de acuerdo con el Programa "Argentina en Crecimiento 1993-1995" y con los Programas de Transformación que tienen encaminados las Provincias Argentinas, y declaran:

PRIMERO

Los Señores Gobernadores han acordado la adopción de políticas uniformes que armonicen y posibiliten el logro de la finalidad común de crecimiento de la economía nacional y de reactivación de las economías regionales. Las políticas acordadas se concretarán por los Poderes Ejecutivos Provinciales, una vez aprobado el presente Acuerdo por las Honorables Legislaturas Provinciales en lo que es materia de su competencia según las Constituciones locales, en los siguientes actos de gobierno:

1) Derogar en sus jurisdicciones el IMPUESTO DE SELLOS.

La derogación deberá incluir de inmediato la eliminación del Impuesto de Sellos a toda operatoria financiera y de seguros institucionalizada destinada a los sectores agropecuario, industrial, minero y de la construcción e ir abarcando gradualmente al resto de las operaciones y sectores de la forma que determine cada provincia, y deberá completarse antes del 30 de junio de 1995.

La presente derogación no alcanza a las tasas retributivas de servicios administrativos efectivamente prestados y que guarden relación con el costo del servicio. Tampoco alcanza a las actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios, así como los supuestos previstos en el artículo 21 del Título III, Capítulo IV de la Ley 23.966, ni a instrumentos que no inciden ni directa ni indirectamente en el costo de los procesos productivos.

2) Derogar de inmediato los Impuestos Provinciales específicos que graven la Transferencia de Combustible, Gas, Energía Eléctrica, incluso los que recaen sobre la auto generada, y Servicios Sanitarios, excepto que se trate de transferencias destinadas a uso doméstico. Asimismo se derogarán de inmediato las que graven directa o indirectamente, a través de controles, la circulación interjurisdiccional de bienes o el uso para servicios del espacio físico, incluido el aéreo.

Asimismo se promoverá la derogación de las Tasas Municipales que afecten los mismos hechos económicos que los impuestos provinciales detallados en los párrafos anteriores, sea a través de la remisión del respectivo proyecto de ley a la Legislatura Provincial o a través de la recomendación a los Municipios que cuenten con competencia para la creación y derogación de tales gravámenes. Igual actitud se seguirá respecto de las Tasas Municipales en general, en

los casos que no constituyan la retribución de un servicio efectivamente prestado, o en aquellos supuestos en los que excedan el costo que derive de su prestación.

3) Derogar de inmediato los Impuestos que graven los Intereses de Depósitos a Plazo Fijo y en Caja de Ahorro, a los Débitos Bancarios, y gradualmente todos aquellos que graven la Nómina Salarial, completando la derogación antes del 30 de junio de 1995.

4) Modificar el IMPUESTO A LOS INGRESOS BRUTOS, disponiendo la exención de las actividades que se indican a continuación:

a) Producción primaria,

b) Prestaciones financieras realizadas por las entidades comprendidas en el régimen de la Ley Nº 21.526.

c) Compañías de capitalización y ahorro y de emisión de valores hipotecarios, las Administradoras de Fondos Comunes de Inversión y de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y Compañías de Seguros, exclusivamente por los ingresos provenientes de su actividad específica.

d) Compra-venta de divisas, exclusivamente por los ingresos originados en esta actividad.

e) Producción de bienes (industria manufacturera), excepto los ingresos por ventas a consumidores finales que tendrán el mismo tratamiento que el sector minorista.

f) Prestaciones de servicios de electricidad, agua y gas, excepto para las que se efectúan en domicilios destinados a vivienda o casa de recreo o veraneo.

g) Construcción de inmuebles.

Estas exenciones podrán implementarse parcial y progresivamente de acuerdo a lo que disponga cada Provincia, pero deberán estar completadas antes del 30 de junio de 1995.

La exención no alcanzará a todas las actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios, así como los supuestos previstos en el artículo 21 del Título III, Capítulo IV, de la Ley Nº 23.966.

Para compensar la posible falta de ingresos, las Provincias eliminarán exenciones, desgravaciones y deducciones existentes a actividades no incluidas en el listado anterior y adecuarán las alícuotas aplicables a todas las actividades no exentas.

5) Modificar, a partir del 1º de enero de 1994, los Impuestos sobre la Propiedad Inmobiliaria a fin de que:

a) Las tasas medias que resulten aplicables, en ningún caso: superen el UNO CON VEINTE CENTESIMOS POR CIENTO —(1,20 %)— para los inmuebles rurales, el UNO CON TREINTA Y CINCO CENTESIMOS POR CIENTO (1,35 %) para los suburbanos y/o subrurales y el UNO CON CINCUENTA CENTESIMOS POR CIENTO (1,50 %) para los urbanos, y

b) La base imponible no supere el OCHENTA POR CIENTO (80 %) del valor de mercado de los inmuebles urbanos y suburbanos y/o subrurales o del valor de la tierra libre de mejoras en el caso de los inmuebles rurales.

Recomendar a los Municipios la modificación de las Tasas Viales y de Mantenimiento de Caminos o de otras similares a fin de que no superen el CUARENTA CENTESIMOS POR CIENTO (0,40 %) del OCHENTA POR CIENTO (80 %) del valor de mercado de los inmuebles suburbanos

o del valor de la tierra libre de mejoras y se ajusten en todo caso al costo que derive de la prestación efectiva del servicio retribuido.

6) Intensificar al máximo las tareas de fiscalización y control que deben desarrollar sus respectivos Organismos Recaudadores; Implementar coordinadamente, sistemas uniformes en todas las jurisdicciones que, como los regímenes de retención o percepción en la fuente o de pago a cuenta o de anticipo, aseguren un determinado nivel de recaudación y prevea metodología que permita la discriminación obligatoria del actual impuesto sobre los Ingresos Brutos en las facturas o documentos equivalentes, en las ventas entre inscriptos. Las provincias coordinarán su acción con relación a los sistemas multilaterales de administración y solución de conflictos que aseguren la recaudación y control en el caso de contribuyentes que realicen actividades en más de una jurisdicción.

7) Asumir la obligación de que en un plazo no mayor de tres años, a partir de la firma del presente convenio y una vez superado el período de transición y logrado un mayor control de la evasión, la imposición del Impuesto a los Ingresos Brutos, limitada en los términos del punto 4) anterior, sea sustituida por un impuesto general al consumo que tienda a garantizar la neutralidad tributaria y la competitividad de la economía.

8) Asumir, a partir del 1º trimestre de 1994, la obligación de que las valuaciones y alícuotas a aplicar, con relación a los impuestos sobre las Patentes de Automotores y/o similares a nivel Provincial guarden uniformidad entre todas las jurisdicciones. Para las valuaciones se tomará como referencia la que publica la Dirección General Impositiva, a los fines del Impuesto sobre los Bienes Personales no Incorporados al Proceso Económico.

En el caso de las Provincias en que el impuesto sobre las patentes de automotores y/o similares, esté, total o parcialmente, a cargo de los municipios se propondrá a los mismos la adecuación al régimen precedente.

9) Propender a la privatización total o parcial, a la concesión total o parcial de servicios, prestaciones u obras, cuya gestión actual se encuentre a cargo de las provincias o a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente a las Provincias.

10) Dejar sin efecto las restricciones a la oferta de bienes y servicios y las intervenciones en diversos mercados, en particular:

- adhiriendo al Decreto 2284/91 en lo que resulte de aplicación provincial;
- derogando el carácter de orden público de los aranceles correspondientes a honorarios profesionales en todos los sectores;
- liberando al sector comercial (libre instalación de farmacias, derogación del monopolio de mercados mayoristas, horarios comerciales, etc.);
- eliminando todas las restricciones cuantitativas o de otro orden que limitaren el ejercicio de las profesiones universitarias y no universitarias.
- disponiendo la apertura de los mercados del transporte de pasajeros y carga de acuerdo a las orientaciones adoptadas en el nivel federal;
- propiciando las medidas tendientes a disminuir los costos judiciales y del ejercicio profesional. En particular la determinación de honorarios de abogados y peritos, se hará

guardando relación con el número de horas trabajadas y no por el monto de la demanda o sentencia.

— adhiriendo a la política federal en materia minera de acuerdo a lo establecido en el decreto 815/92.

— adhiriendo, en las jurisdicciones provinciales que corresponda, a la política federal en materia portuaria de acuerdo a lo establecido en el decreto 817/92.

— adhiriendo a la política federal en materia de medicamentos establecida en el decreto 150/92 y sus modificatorios.

— reconociendo los controles y registros federales y de las demás Provincias en materia de medicamentos y alimentos.

11) Adoptar las modalidades, procedimientos y acciones establecidos por los artículos 1 a 7, 8 a 13, 15 a 19, 21 a 40, 60, 61, 62 y 63 de la Ley Nº 23.696 y por los artículos 1 y 2, 23, 36, 42 a 47, 60 y 61 de la Ley Nº 23.697, los que adecuados al ordenamiento provincial, serán de aplicación directa en las Provincias. Idéntico procedimiento se adoptará, en lo que resulte de aplicación provincial, con los decretos del Poder Ejecutivo Nacional Nros. 958/92, 142/92, 1494/92, 1813/92 y 2293/92.

12) Las Provincias que suscriben este Acuerdo se adhieren, a los fines de determinar la competencia en materia de accidentes de trabajo, al criterio establecido en el artículo 16 de la Ley Nº 24.028.

SEGUNDO

El Estado Nacional, correspondiendo al aporte que significa para el proceso de crecimiento de la economía nacional y regionales, lo acordado precedentemente por los Señores Gobernadores, conviene en la realización de los siguientes actos de gobierno:

1) Reformular los tributos que percibe la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en el mismo sentido y plazos en que se comprometen las Provincias.

En el caso de los Impuestos sobre las Patentes de Automotores y/o similares, unificar las valuaciones y alícuotas a aplicar con las de las restantes jurisdicciones. Para las valuaciones se tomará como referencia las que publica la Dirección General Impositiva a los fines del Impuesto sobre los Bienes Personales No Incorporado al Proceso Económico.

2) Eliminar el Impuesto a los Activos afectados a los procesos productivos, en aquellos sectores alcanzados por las derogaciones y exenciones dispuestas por cada provincia en relación al Impuesto de Sellos.

3) Disminuir la incidencia impositiva y previsional sobre el costo laboral. Esta disminución se hará acompañando las prioridades sectoriales reflejadas en las decisiones sobre operaciones y sectores alcanzados por las exenciones dispuestas por cada provincia en relación al Impuesto a los Ingresos Brutos.

4) Adecuar de inmediato las normas sobre retenciones y pagos a cuenta del IVA para que en ningún caso los contribuyentes paguen una tasa efectiva superior al 18 %.

5) Organizar y poner en marcha el Sistema de Cédulas Hipotecarias Rurales y de Bonos Negociables respaldados por hipotecas urbanas, dando participación en el operativo a los

Bancos de Provincia, para viabilizar el financiamiento a mediano y largo plazo para el sector agropecuario y de la construcción.

6) Aceptar la transferencia al Sistema Nacional de Previsión Social de las Cajas de Jubilaciones Provinciales —con exclusión de las de Profesionales que prevé el artículo 56 de la Ley Nº 18.038 (t.o. 1980)— en el caso de las Provincias que adhieran al nuevo Régimen Previsional que sancione la Nación, respetando los derechos adquiridos de los actuales jubilados y pensionados provinciales. Para el caso que con posterioridad a la fecha del presente alguna Provincia modificara su legislación en materia de jubilaciones y pensiones, el mayor costo que pudiera resultar de dichas modificaciones estará a cargo exclusivo de dicha Provincia. Esta transferencia se instrumentará a través de convenios particulares con cada jurisdicción provincial interesada, los que deberán suscribirse en un plazo de 90 días a partir de la sanción de la Ley Provincial respectiva.

7) Asegurar, a través de los respectivos organismos sectoriales responsables y los Entes Reguladores de servicios públicos privatizados, que las medidas impositivas a adoptarse en los niveles de gobierno nacional, provincial o municipal que puedan implicar directa o indirectamente, reducciones de costos o aumento de los beneficios en las empresas prestadoras de servicios públicos y/o proveedoras de bienes y servicios en mercados no competitivos, resulten una completa transferencia de beneficios a los usuarios y consumidores.

8) Para financiar la eventual pérdida de recaudación provincial originada en la eliminación de impuestos y exenciones dispuestas en el presente Acuerdo, el Gobierno Nacional suspenderá la retención de los montos excedentes de Coparticipación Federal por arriba del mínimo de \$ 725 millones establecidos como garantía del "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales" suscripto el 12 de agosto de 1992 y ratificado por la Ley Nº 24.130. Esta suspensión registrará transitoriamente en forma automática por sesenta (60) días y en forma permanente a partir del momento en que cada Provincia cumplimente los compromisos de aplicación inmediata asumidos en el presente Acuerdo. La garantía de \$ 725 millones se elevará a \$ 740 millones a partir del 1º de enero de 1994.

Cuando la recaudación impositiva definida en iguales términos al párrafo anterior exceda un nivel para las provincias de \$ 800 millones mensuales, las Provincias asumen el compromiso de utilizar estos excedentes para cancelar deudas consolidadas contraídas previamente al Acuerdo del 12 de agosto de 1992 o para financiar erogaciones de capital y programas de reformas de los Estados Provinciales que sean aprobados por el Gobierno Nacional.

TERCERO

Las Provincias firmantes y el Estado Nacional incluyen en el presente Acuerdo la prórroga hasta el día 30 de junio de 1995 de la vigencia del "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales" suscripto el día 12 de agosto de 1992, ratificado por ley Nº 24.130, incluyendo las modificaciones introducidas por el punto 8) del artículo Segundo del presente.

Se incorpora a la Cláusula Primera, inciso b) del Acuerdo arriba mencionado a las Provincias de Corrientes con \$ 1.500.000 (Pesos un millón quinientos mil) y del Chaco con \$ 500.000 (Pesos quinientos mil), para cubrir desequilibrios fiscales.

CUARTO

Las Provincias y el Estado Nacional procederán a elevar a las legislaturas, dentro de los diez días de suscrito el presente, los proyectos de ley en virtud de los cuales se apruebe este Pacto con la autorización a los respectivos Poderes Ejecutivos a dictar las normas para cumplir con lo convenido en el presente Acuerdo.

El presente Acuerdo producirá efectos solo en favor de las provincias que lo firmen y desde el momento del acto de firma.

Este PACTO FEDERAL PARA EL EMPLEO, LA PRODUCCION Y EL CRECIMIENTO, queda abierto a la adhesión por parte de los señores Gobernadores de las Provincias que no lo suscriben en el día de la fecha.

Refrendan el presente los Señores Ministros del Interior, Dr. Gustavo Béliz y de Economía y Obras y Servicios Públicos, Dr. Domingo Felipe Cavallo y el Señor Secretario General de la Presidencia, Dr. Eduardo Bauzá.

En prueba de conformidad se firman tres (3) ejemplares de un mismo tenor y a un solo efecto.

Decreto 286/95. El Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial

Constitución. Integración. Banco de la Nación Argentina. Agente financiero

Bs. As.: 27/02/95

VISTO el PACTO FEDERAL PARA EL EMPLEO, LA PRODUCCION Y EL CRECIMIENTO, y
CONSIDERANDO:

Que en el PACTO FEDERAL PARA EL EMPLEO, LA PRODUCCION Y EL CRECIMIENTO las provincias asumieron el compromiso de avanzar en la reforma de sus administraciones, propendiendo a la privatización de la banca de provincia y de sus empresas de servicios públicos.

Que ello resulta indispensable para estimular el mejoramiento de las cuentas públicas provinciales a través de medidas coordinadas con el gobierno nacional.

Que dicha tarea implica un esfuerzo de organización y financiero, que en muchos casos puede exceder las posibilidades de las propias provincias, por sus limitaciones para acceder a los mercados voluntarios de crédito en las actuales circunstancias.

Que mientras ese proceso se demora las pérdidas en que incurren muchas organizaciones bancarias y empresarias de propiedad total o parcialmente provincial, agravan un cuadro de por sí delicado de las finanzas locales.

Que por su parte, las circunstancias de público y notorio ocurridas a partir de las decisiones de política económica adoptadas por los ESTADOS UNIDOS MEXICANOS a partir del 20 de diciembre de 1.994, agravaron las dificultades financieras por las que atravesaban algunos bancos de provincia.

Que ello podría perjudicar al funcionamiento del conjunto de la economía, pues precisamente en un momento en el que se advierte cierta retracción del crédito externo, es cuando mayor tranquilidad debe brindarse a los inversores, accionistas y depositantes.

Que en ese sentido debe advertirse sobre la importante función que cumplen los bancos de provincia en el interior del país, siendo en muchas localidades las únicas instituciones que brindan servicios financieros.

Que tratándose de provincias que en todos los casos cuentan con activos y recursos fiscales suficientes para asumir compromisos con la Nación, con quien las une una relación indisoluble y permanente. Y estando ésta en condiciones de comprometer ciertos bienes, de indudable valor, para canalizar recursos financieros en favor de la reforma fiscal de las provincias, la Nación tiene el deber de agotar sus esfuerzos en tal sentido, sin relevar a las provincias de sus responsabilidades ni de sus atribuciones constitucionales, lo que le está vedado.

Que ello permitirá aliviar la situación financiera del interior, contribuyendo a que las unidades productivas y de servicios, verdaderos destinatarios del esfuerzo de ahorro de la población, puedan desarrollar normalmente sus actividades. Asimismo permitirá a los propios bancos de provincia normalizar sus relaciones con el resto de las instituciones financieras, restituyendo al BANCO DE LA NACION ARGENTINA los fondos que les hubiere adelantado.

Que la presente medida se dicta en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 99, inciso 1 de la Constitución Nacional.

Por ello,

EL PRESIDENTE
DE LA NACION ARGENTINA
DECRETA:

Artículo 1° — Constitúyese un FONDO FIDUCIARIO PARA EL DESARROLLO PROVINCIAL con el objeto de asistir a los bancos de provincia sujetos a privatización y fomentar la privatización de empresas provinciales, en las condiciones previstas en el presente decreto y en el contrato de fideicomiso a suscribirse entre el Estado Nacional y el BANCO DE LA NACION ARGENTINA.

Art. 2° — EL FONDO FIDUCIARIO PARA EL DESARROLLO PROVINCIAL se integrará con los bienes definidos en el contrato de fideicomiso, podrá adquirir derechos y contraer obligaciones, y será administrado siguiendo las instrucciones que le imparta el MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, a través de la SECRETARIA DE FINANZAS, BANCOS Y SEGUROS.

Art. 3° — Los asesores en materia económica, financiera, legal o técnica del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, del BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, del BANCO DE LA NACION ARGENTINA o de otras dependencias del Estado dictaminarán o asesoran a solicitud del fideicomisario en las materias que este requiera.

Art. 4° — EL BANCO DE LA NACION ARGENTINA actuará como agente financiero del FONDO FIDUCIARIO PARA EL DESARROLLO PROVINCIAL, pudiendo adelantarle hasta el SETENTA POR CIENTO (70%) del valor de mercado de los bienes dados en fideicomiso, así como facilitarle los recursos humanos y de apoyo para su funcionamiento; no percibirá comisión alguna por su actividad, pero recuperará todos los gastos en que incurriere.

Art. 5° — EL BANCO DE LA NACION ARGENTINA llevará por separado el registro contable de las operaciones del FONDO FIDUCIARIO PARA EL DESARROLLO PROVINCIAL, cuyo funcionamiento estará sujeto a la supervisión de la SUPERINTENDENCIA DE ENTIDADES FINANCIERAS del BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA.

Art. 6° — Una vez cumplido su objeto o en el plazo de DOS (2) años, lo que ocurra primero, se disolverá el FONDO FIDUCIARIO PARA EL DESARROLLO PROVINCIAL, quedando su liquidación y el cumplimiento de los convenios existentes a cargo de los funcionarios que designe el MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS.

Art. 7° — Apruébase el proyecto de convenio de fideicomiso entre el Estado Nacional y el BANCO DE LA NACION ARGENTINA, que como Anexo I forma parte del presente, autorizando al Sr. Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos a suscribirlo en representación de la Nación.

Art. 8° — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — MENEM. — Domingo F. CAVALLLO.

ANEXO I

CONTRATO DE FIDEICOMISO

Entre el ESTADO NACIONAL, representado en este acto por el Sr. Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos y el BANCO DE LA NACION ARGENTINA, representado por el Presidente del Directorio, se conviene en celebrar el presente contrato de fideicomiso, que se registrá por las siguientes cláusulas, y supletoriamente, por el Título I de la Ley N. 24.441.

PRIMERA: EL ESTADO NACIONAL en adelante el "fiduciante", transmite la propiedad fiduciaria de los bienes que se describen en el Anexo I al BANCO DE LA NACION ARGENTINA, en adelante el "fiduciario", con el objeto de constituir un "FONDO FIDUCIARIO PARA EL DESARROLLO PROVINCIAL" en beneficio de las provincias, o los Bancos total o parcialmente de propiedad de las Provincias o Municipios que resulten elegibles, en adelante los "beneficiarios".

SEGUNDA: Con los bienes fideicomitidos el "fiduciario" cumplirá las siguientes funciones:

- a) prestar fondos a los "beneficiarios" para atender situaciones de iliquidez transitoria o derivada de la excesiva inmovilización de carteras, requiriendo del "beneficiario" o de la Provincia, las garantías adecuadas.
- b) pagar los activos que adquiriese de los bancos con el fin de dotarlos de liquidez, descontando el valor que se presupueste por su realización posterior.
- c) adelantar recursos a las provincias elegibles que les encomienden la privatización de sus empresas u otros activos, hasta un 70% de su valor probable de realización, requiriendo las garantías adecuadas.
- d) financiar programas de recursos humanos o fortalecimiento institucional de los beneficiarios.
- e) emitir títulos circulatorios, obligaciones negociables o contraer préstamos sindicados, con o sin garantías especiales.
- f) contratar consultores o asesores con el fin de preparar la documentación necesaria para la privatización de las entidades
- g) asumir directamente, por convenio con las provincias, la tarea de privatizar los bancos que resulten elegibles.
- h) contratar con entidades financieras oficiales o privadas la administración, co-administración o el asesoramiento para la administración de los "beneficiarios" hasta que se transfieran a sus adquirentes.

i) realizar cuantos más actos fueren necesarios para el cumplimiento del objeto del fideicomiso.

TERCERA: el "fiduciario" realizará ordenadamente los bienes que hubiere adquirido de los "beneficiarios", en base a procedimientos basados en criterios de transparencia, igualdad de oportunidades y eficiencia, cuidando de no afectar los precios de plaza. Para la administración y liquidación de los activos adquiridos, el "fiduciario" podrá valerse de firmas competentes y especialmente de las entidades financieras radicadas en la zona en que dichos activos deban realizarse, pagando la comisión o remuneración a convenirse según la índole de la encomienda.

CUARTA: El "fiduciario" podrá concertar préstamos hipotecarios con el BANCO HIPOTECARIO NACIONAL, sobre los inmuebles adquiridos de los "beneficiarios" o recibidos en pago de créditos, con el fin de facilitar su venta a terceros, o a convenir con aquél la realización de las hipotecas que constituyere cuando otorgare financiamiento a los adquirentes de los inmuebles.

QUINTA: El "fiduciario" llevará un registro por cada beneficiario, del que deberá rendir cuentas al "fiduciante" y al "beneficiario" o la Provincia respectiva, cuyo saldo podrá ser acreedor o deudor para ésta, y se considerará de plazo vencido. El "fiduciario" podrá convenir con la Provincia respectiva el plazo, tasa de interés, garantías y demás condiciones que correspondan para la cancelación de dichos saldos.

SEXTA: Podrán ser "beneficiarios" del fideicomiso los bancos de propiedad total o parcial de las Provincias o Municipios, siempre que se hayan cumplido las siguientes condiciones

- a) Que las autoridades constitucionalmente habilitadas para ello otorguen la autorización para su privatización total, o la transferencia al sector privado de la mayoría del capital y el control de las decisiones de administración y gobierno de dichas entidades.
- b) Que se transfiera al "fiduciario", o a una entidad aceptable para éste, las facultades para realizar los actos necesarios para privatizar el banco, o bien que se acuerde un cronograma para dicha privatización.
- c) Que se convenga con el "fiduciario" las condiciones en que se desarrollen las operaciones del "beneficiario", hasta que se complete su privatización.
- d) Que la Provincia o Municipio respectivo comprometa el producido de la privatización del Banco a la cancelación del saldo deudor de la cuenta con el "fiduciario".
- e) Que la Provincia o Municipio respectivo garantice a satisfacción del "fiduciario" la devolución de los eventuales saldos deudores que pudieren subsistir luego de la afectación dispuesta en el punto anterior, afectando para ello otros activos o empresas de propiedad provincial y los recursos provenientes del REGIMEN DE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS que resulten necesarios.

SEPTIMA: En la administración del paquete accionario de la Clase "A" de YPF S.A., el fiduciario deberá atenerse a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 8 de la Ley N° 24.145

En Buenos Aires, a los ____ días del mes de _____ de 1995.

Inventario de bienes fideicomitidos

1. SETENTA MILLONES QUINIENTAS NOVENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTAS NOVENTA Y NUEVE (70.599.999) acciones clase "A" de YPF S.A. excluidos los dividendos correspondientes al año 1.995.
2. Los recursos que en el futuro provengan de préstamos otorgados por el BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO, el BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, u otras instituciones multilaterales o nacionales de crédito, destinados a similares objetivos a los previstos en el fideicomiso.
3. Los recursos que en el futuro le asigne el presupuesto nacional o los presupuestos provinciales.
4. El producido de sus operaciones o la renta de sus activos.

ANEXO II - Metodología

1. La construcción del marco conceptual

El marco conceptual fue construido y justificado a partir de:

- campos del conocimiento que fueron estructurando las ideas del ajuste estructural (capítulo 1)
- contexto político y estatal (Capítulos 2 y 3)

Del mismo, se desprenden hipótesis que, en nuestro caso, fueron formuladas en términos de pregunta en la introducción. Estas preguntas fueron respondidas a partir de diferente forma:

- En el capítulo 4, en el marco de un formato que se asimila a una investigación descriptiva, que responde a preguntas del tipo “¿Qué es?”; “¿Dónde se produjo?”; “¿Cuándo?” y que tienen el objetivo de “describir situaciones y eventos. Esto es, decir cómo es y se manifiesta determinado fenómeno”. Adicionalmente, la escasa documentación y los {pocos} trabajos que analizaron la situación provincial en el periodo 1976 – 1989, ha hecho que las respuestas (corroboración) tengan carácter débil, provisorio, que induce a la realización de otros trabajos para profundizar el camino ya trazado, consistente con un diseño exploratorio (“se efectúa sobre un tema u objeto desconocido o poco estudiado, por lo que sus resultados constituyen una visión aproximada de dicho objeto”) (Sellitz, 1980).
- En el capítulo 5, se asimila a una investigación explicativa, que se desarrolla partir de preguntas que se dirijan a explicar las causas de ciertos hechos mediante el establecimiento de relaciones causa-efecto tiene (el porqué de hechos que ocurrieron- “investigación postfacto”). En este sentido, la base empírica -trabajos de investigadores, observación participante y, sobre todo, documentos institucionales y normativa- nos permite realizar una corroboración más completa.

2. Metodologías utilizadas

2.1. Estrategia metodológica

Se trabaja, básicamente, sobre tres tipos de abordajes:

1. Un examen bastante exhaustivo de la literatura especializada.
2. La reconstrucción de la etapa bajo análisis, con la ayuda de textos de referencia y a partir de que el autor fue parte del mundo provincial desde principios de los '90.
3. El análisis de documentación dirigida a establecer las pautas del ajuste estructural en el perímetro subnacional de la Republica Argentina.

En el primer caso, además del trabajar sobre los autores clásicos en cada caso y los propuestos por el director del Trabajo Final de Máster, la principal modalidad de trabajo fue la de rastrear

todos los abordajes registrados en la Biblioteca del Ministerio de Economía y del Instituto Nacional de Administración Pública, que son consideradas las principales fuentes de información en el tema y que, además, son nodos de la Red de Bibliotecas Estatales del país.

En lo que hace a **la segunda perspectiva metodológica**, el análisis de los años '90 se complementa con consideraciones realizadas como observador participante, tanto en el rol de funcionario del gobierno central que trabajó con las provincias desde 1988 hasta la actualidad, como en el rol de investigador de los estados provinciales.

En el primer rol, como parte del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Presidencia de la Nación, trabajé en el Gobierno de la Provincia de San Juan (1989-1992) y en la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial - SAREP (1992-1996). No escapa al lector el carácter privilegiado para tener una mirada directa sobre los temas que trata la tesis, esta pertenencia a una provincia, por un lado, y a la Secretaría que comandó la reforma, por otro.

En el segundo rol, fui docente e investigador de la Universidad Nacional de San Juan (1990 – 1993) y de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (1993 hasta la actualidad). Los primeros textos de esta producción fueron publicados por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de San Juan (1990-1991) y presentados en el IX Congreso Nacional de Administración Pública (Mendoza, 1992).

Desde ya que el peligro referido a la observación participante -la tensión entre la identidad subjetiva vinculada al objeto de estudio y el punto de vista del marco conceptual- está presente toda vez que no se propone hacer una aproximación etnográfica al problema. Los jurados del Trabajo Final de Máster en primer lugar, y la comunidad científica a posteriori, determinará hasta que punto fui exitoso en resolver la citada tensión.

El tercer abordaje se dirige al tratamiento de documentos normativos, los que dan el sustrato empírico más potente a nuestro seguimiento de las ideas de reforma estatal de las provincias.

La selección de la documentación está directamente vinculada con la de ser parte de una comunidad de gestión y estudio de los Estados Provinciales. Esta comunidad, de la que formo parte desde hace más de 20 años, ha considerado que el centro de la reforma estatal estuvo en el Ministerio de Economía y que en el caso provincial tal centralidad se concentró en la Secretaría de la Reforma Económica Provincial (SAREP).

En apoyo a tal mirada puede esgrimirse la gestión de importantes presupuestos financiados por créditos internacionales, la profusa producción normativa y la importancia de los funcionarios que pasaron por esa Secretaría (por ejemplo, el hoy Jefe de Gabinete, Jorge Capitanich). Pero la demostración más contundente, es el registro de la multiplicidad de viajes

de equipos técnicos a casi todas las provincias del país, los que se entrevistaban con funcionarios de primer nivel provincial y construían los documentos que aquí se presentan y analizan.

Adicionalmente, en el capítulo 5, se citan varios de los informes provinciales que se realizaron a tal efecto y que son otro indicador de la importancia de la gestión de los diferentes programas que se analizan.

Un recuento de la forma en que se fue usando cada una de estas metodologías se presenta en la Sección 3 de este anexo.

2.2. El orden de capítulos de la tesis y la bibliografía

La presentación de la tesis se divide en:

- Capítulos ordenados a partir de números arábigos,
- Secciones (“número.número”) el primero referente al capítulo y el segundo a la sección {1.1. / 1.2. / 1.3., etc.}, y
- Acápites (“número.número.número”), el primero referente al capítulo, el segundo a la sección y el tercero al acápite {1.1.1 / 1.1.2. / 1.1.3., etc.}.
- Anexos, ordenados a partir de números romanos.

En el caso de que se citen diferentes partes de la misma tesis se utilizará la nomenclatura definida en este párrafo.

Se utilizó la metodología de cita bibliográfica harvard. Cuando se lo consideró relevante, se colocó en la cita bibliográfica el año de la edición original del trabajo. Siempre que se pudo, se puso el link del trabajo en internet.

La documentación que se analiza con más detalle y que es el centro de la comprobación empírica, se presenta en el anexo I.

2.3. Acerca del periodo bajo estudio y las fechas

Como se comenta en la introducción, los veinte años a analizar se dividen en tres momentos políticos diferenciados;

- La dictadura militar 1976 - 1983.
- El gobierno del Dr. Raúl Alfonsín (1983-1989).
- La primera presidencia del Dr. Carlos Menem (1989 - 1995).

Vale la pena realizar alguna aclaración adicional a las ya efectuadas en el texto principal en lo referente a la periodización utilizada. La etapa que abre la investigación se inicia con el golpe

militar de 1976 y se cierra con la primera presidencia del Dr. Memen (año 1995). Sin embargo, estas fechas se traspasan en diferentes momentos del texto.

Hacia el pasado, en particular porque el discurso neoliberal se estructura como contracara del desarrollista. Por esta razón, sobre todo en el capítulo III se hace un breve repaso de los antecedentes, con eje en las ideas y proyectos que dirigidos a operar sobre las estructuras estatales a partir de fines de la década del '50.

Ocasionalmente, también el periodo de análisis desborda hacia los años posteriores a los de trabajo, ya que se hacen alguna apreciación sobre el decurso posterior de los programas lanzados entre los años 1991 – 1995. Además de observar esta evolución posterior, lo que se busca es marcar la creciente influencia de las ideas del New Public Management, que tiene efectos concretos después del periodo bajo estudio.

3. Metodologías utilizadas en cada capítulo de la tesis

3.1. Capítulo 1

En este capítulo comentamos las fuentes del pensamiento que dieron sustento al proyecto neoliberal para las provincias. Establecimos que ellas estuvieron vinculadas con cuatro comunidades de pensamiento:

- a) Las ideas de libertad
- b) La perspectiva del Estado mínimo
- c) Las teorías organizacionales racionalizadoras
- d) La Cuestión Federal

El trabajo sobre cada una de ellas se realizó alrededor de una investigación de tipo bibliográfica.

En el caso de las dos primeras, se reseñó una trayectoria a través de fuentes primarias. Además de ellas, esta trayectoria ha sido estudiada por diferentes autores, algunos de ellos de gran prestigio internacional (Bobbio) y otros en el país (Di Tella); otros cuyos estudios se dirigieron específicamente a analizar cómo se fue articulando la perspectiva de libertad con las ideas monetaristas y, dentro de ellas, tomo como propias las ideas del Estado Mínimo (Morresi).

En el caso de las dos últimos, la búsqueda bibliográfica se dirigió tanto a material bibliográfico como documental y tuvo que ver con la hipótesis –confirmada en los capítulos 4 y 5– de la influencia de estos dos ámbitos de pensamiento en el desenvolvimiento de las ideas de ajuste en las Provincias.

En el caso de la cuestión federal, es relevante diferenciar el contexto de explicación -que se presenta en la tesis- del contexto de descubrimiento. El primer emergente observado fue la colusión política entre sectores conservadores de las provincias y el gobierno nacional en el ajuste estructural; rastreos posteriores confirmaron el papel aglutinante que cumplió la cuestión federal (orden inverso al que, por razones expositivas, se presenta en la tesis).

3.2. Capítulos 2 y 3

El desarrollo de este capítulo se realizó a partir de diferentes obras de referencia que analizaran el contexto de cada uno de los tres periodos en que dividimos nuestro análisis.

En el caso del análisis de la situación del Estado y la Administración Pública y los diferentes planes de reforma estructural, se utilizó adicionalmente:

- Documentos que la comunidad académica estudios dirigida a la temática han considerado claves (por ejemplo, Consenso de Washington, ley de convertibilidad).
- Documentos institucionales (por ejemplo, el trabajo “Argentina en crecimiento” editado por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicas, Actas de la Junta Militar que usurpó el gobierno de la Argentina entre 19786 y 1983, etc.)

3.4. Capítulo 4

El desarrollo de este capítulo involucró un rastreo bibliográfico dirigido a dos tipos de trabajo:

- a) Diferentes obras de referencia que analizaran la situación contextual del periodo
- b) Una investigación bibliográfica sobre trabajos que analizaban el Estado y sus procesos de reforma.

La recopilación de documentación sobre el periodo 1976 – 1983 fue particularmente compleja, pues el mismo se caracterizó, justamente, por la escasa producción de información y por las dificultades de acceso a ella. Justamente, por estos días se han encontrado actas de la Junta Militar que hasta el momento habían estado en secreto (su publicación parcial ha imposibilitado su uso en esta investigación)⁶⁵.

Para el análisis de la situación contextual y del proceso de reforma ha podido realizarse siguiendo diferentes obras de reconocidos autores (Rubinzal, Aspiazu) y de autores especializados en la etapa (Canelo). Adicionalmente se contó con textos producidos por un protagonista central de la etapa (el ex Ministro Martínez de Hoz) y con documentación que

⁶⁵ “Hallaron 280 actas secretas de la Junta Militar”, *Ámbito Financiero*, Lunes 4 de Noviembre de 2013, disponible en <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=714468>

pudo recopilarse (normativa, documentos y el citado acceso fragmentario a actas de la Junta Militar) y los mensajes en donde que acompañaban las leyes de presupuesto.

Para trabajar sobre la cuestión provincial en la etapa de la dictadura, se hizo un paciente rastreo por las principales bibliotecas estatales de la Argentina. La escasez de resultados llevó a que se consultara funcionarios provinciales -que normalmente son muy parcos con respecto a lo sucedido en aquellas épocas- y a temas que son tratados lateralmente en los documentos y la bibliografía que se encuentra disponible en la actualidad.

Una situación con algunos puntos de contacto ocurre cuando trabajamos sobre la etapa de la Unión Cívica Radical, aunque, claro está, mucho menos conflictiva. En este caso fue clave un documento -que es profusamente citado en el texto- producido por la Secretaría de Hacienda en 1988. Igualmente importante para conocer el mundo interno de esta Secretaría fueron las charlas con el Dr. Alejandro Morduchowicz, a la sazón personal de carrera de ese organismo nacional.

A riesgo de ser reiterativos, comentamos otra vez que, hasta donde pudo rastrear el autor, el presente es el primer texto sobre la temática en el periodo 1976-1989 que se ha realizado.

3.5. Capítulo 5

Como se desprende de lo dicho, con sus ventajas y desventajas, tiene mucha más cercanía con el autor la última etapa de análisis en la tesis, la que se dirige a estudiar el primer periodo presidencial del Dr. Carlos Menem. Esto es, más allá de los textos y documentos utilizados, la experiencia personal sobre el tema genera situaciones que es relevante hacer notar: tanto las posibilidades que abre en el sentido de poder conocer con mayor profundidad el fenómeno bajo estudio, como los peligros de pérdida de objetividad en el tratamiento del tema. De igual forma debe citarse el distanciamiento que produce el paso del tiempo, el cambio de clima histórico que ocurrió en la Argentina a partir de la crisis del 2001 y las nuevas conceptualizaciones surgidas desde aquella época.

Pero no sólo eso, el mundo de la investigación sobre las situaciones de los estados provinciales de la Argentina es bastante estrecho, y los que se dedican a ella forman una comunidad que está en constante trato y que por regla general se ha dedicado a trabajar ellos mismos en la reforma estatal; bastante alejado del ideal positivista del científico que se aísla del objeto de estudio. Varios de los cuadros profesionales e investigadores que pertenecen a ese grupo pertenecen fueron citados en la introducción e hicieron importantes sugerencias a la tesis.

En diálogo con esta comunidad es que se seleccionaron los documentos considerados clave, como así también contar con la opinión de expertos y de funcionarios que ocuparon puestos clave en el desarrollo de las propuestas de la Nación para la gestión pública de las provincias.

En este caso lo que se quiere hacer notar es el liderazgo nacional de la reforma, por lo que la perspectiva troncal de trabajo se dirigirá hacia él, estando la mirada provincial subordinada a este enfoque principal.

ANEXO III - Las Provincias y las Administraciones Provinciales hacia mediados de los '90⁶⁶

1. El marco general

1.1. 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 121º a 129º)⁶⁷.

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

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

El artículo 121º 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 124º).

El artículo 122º, 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 125º 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 125º).

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 Nación (Artículo 128º).

⁶⁶ Este Anexo reproduce, en términos generales, el realizado en el marco del trabajo de Cao (2007)

⁶⁷ Los artículos citados refieren a la Constitución Nacional Argentina de 1994.

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 de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación (Artículo 124º).

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 129º 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 5º y 123º). Esto no impide que algunas constituciones provinciales contengan prescripciones particulares; veremos algunos casos en este Anexo.

1.2. La asimetría regional argentina

Cualquier visión que se haga de la totalidad del país no puede pasar por alto el nivel de heterogeneidad y desigualdad que lo recorre en su dimensión política, social, económica, demográfica, etc. Tal desigualdad territorial tiene su origen en los procesos de organización nacional ocurridos en la última etapa del siglo XIX: en ese momento, y a favor de la confluencia de circunstancias económicas, políticas y militares, el emprendimiento agro exportador de base pampeana ocupó el centro de la dinámica nacional, generándose una brecha de desarrollo con el resto de los territorios.

Esta brecha - a pesar de las importantes transformaciones que ocurrieron a partir de esa fecha en todos los órdenes de la vida nacional - no fue modificada sustancialmente hasta la actualidad.

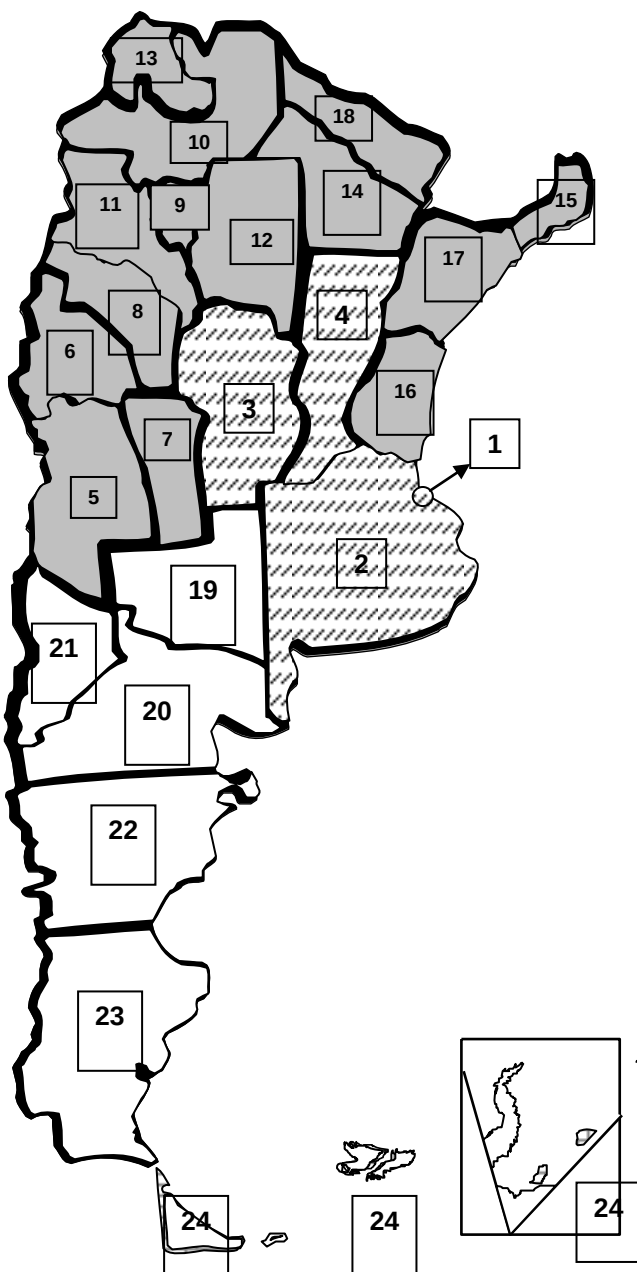
Un estudio de más de 25 clasificaciones de provincias muestra que esta visión tiene un amplio consenso entre los que se dedican al tema (Cao, Rubins y Vaca, 2003). Con pocas diferencias entre sí, estas clasificaciones agrupan a las 23 Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en tres grandes áreas, a saber:

Provincias del Área Central: Posicionadas sobre el centro - este del país (Provincias Pampeanas), se caracteriza por su abrumador peso relativo en términos de producto y población y por ser el área en donde las relaciones sociales modernas encuentran su mayor nivel de expansión.

Provincias del Área Periférica: Comprendidas por las provincias de la franja norte del país y del centro – oeste (Provincias del NOA, NEA y Cuyo) se caracterizan por tener el menor nivel de ingreso per – cápita y los mayores índices de deterioro social. Desde el mismo momento de la organización nacional, en estas provincias se desarrollaron regímenes de regulación y subsidio que permitieron el surgimiento de las llamadas *Economías Regionales*.

Provincias del Área Despoblada: Posicionadas sobre el sur del país (Provincias de la Patagonia) su incorporación efectiva al territorio nacional ocurre recién a fines del siglo XIX. Se caracterizan por su baja densidad poblacional y un patrón de inversión y gasto público muy alto, herederas de políticas de ocupación y poblamiento vigentes hasta pocas décadas atrás.

Figura Nº 1
Áreas y Regiones de la República Argentina



Área Central

PAMPA HÚMEDA

- 1- CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES
- 2- BUENOS AIRES
- 3- CORDOBA
- 4- SANTA FE



Área Periférica

NUEVO CUYO

- 5 - MENDOZA
- 6 - SAN JUAN
- 7 - SAN LUIS
- 8 - LA RIOJA

NOROESTE ARGENTINO (NOA)

- 9 -TUCUMAN
- 10 -SALTA
- 11 - CATAMARCA
- 12-SANTIAGO DEL ESTERO
- 13-JUJUY

NORESTE ARGENTINO (NEA)

- 14 -CHACO
- 15-MISIONES
- 16-ENTRE RIOS
- 17-CORRIENTES
- 18-FORMOSA



Área Despoblada

PATAGONIA

- 19- LA PAMPA
- 20- RIO NEGRO
- 21- NEUQUEN
- 22- CHUBUT
- 23- SANTA CRUZ
- 24- TIERRA DEL FUEGO⁽¹⁾

Nota: (1) El nombre completo es Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Con respecto a la estructura regional descrita, cabe mencionar:

- En las tres áreas mencionadas se observen registros demográficos y de desarrollo socioeconómico ostensiblemente diferentes; en Cao (2003: 96 y ss.) se han presentado varias decenas de indicadores que corroboran esta afirmación.
- En otro trabajo (Cao y Vaca, 2006) se ha relatado la historia de los desequilibrios regionales argentinos, haciéndose notar que el patrón actual de asimetría se origina hacia fines del siglo XIX. Por otro lado, varios trabajos de dinámica regional han probado que, al menos para los últimos cincuenta años, se mantienen o se incrementan las diferencias en el desarrollo relativo de las tres áreas⁶⁸.

Vistas en perspectiva de países federales del primer mundo, las asimetrías entre provincias de la República Argentina son marcadas. Por ejemplo, mientras que en nuestro país, la diferencia entre las jurisdicciones de mayor y menor Producto Bruto Geográfico per cápita (Santa Cruz vs. Formosa) es de 8,6 a 1, en Estados Unidos y Canadá esta diferencia es del orden de 2 a 1. Si se realiza esta comparación con los otros países federales de América Latina (México, Brasil, Venezuela), si bien las estructuras regionales no se presenta como tan disímiles, igualmente las asimetrías territoriales parecen ser menos pronunciadas que las de nuestro país (Cetrángolo, 2005).

Adicionalmente, la envergadura – medida en cantidad de población - de los diferentes Estados que conforman la federación es muy desigual. Un trabajo realizado por Lousteau et al (2003), que compara tal registro en diferentes países muestra que, también en este aspecto, el perfil de la Argentina es particularmente heterogéneo.

2. La estructura de los gobiernos provinciales

A continuación se realizará una sucinta descripción de las Administraciones Públicas Provinciales. Nunca se repetirá lo suficiente que se trata de una presentación estilizada ya que cada jurisdicción ha construido una estructura diferenciada que, para conocerla cabalmente, amerita su estudio por separado.

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.

⁶⁸ Trabajos de Porto (1995); Bolsa de Comercio de Córdoba (1998), Wellington (1998), etc.

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 122º), en el marco de la Constitución Nacional (Artículos 5º y 123º). 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 Misiones, Tucumán y Santiago del Estero) el Vicegobernador 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.

2.3. El Poder Judicial Provincial

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 108º y las segundas en los artículos 5º, 75º inciso 11 y 121º.

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 116º 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 Nº 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 Nación 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, mientras que leyes provinciales estructuran y regulan las cuestiones referidas a los tribunales inferiores.

3. Las Administraciones Públicas Provinciales (APP)

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 Nº 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 Nº 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 Nº 1
Ejecución Presupuestaria por Finalidad.
Consolidado 24 Jurisdicciones
En % - Año 1997

<u>Finalidad y Función</u>	Consolidado 24 Jurisdicciones	
	\$	%
Administración Gubernamental	8.152,8	24,9
Servicios de seguridad	2.675,7	8,2
Salud	3.693,5	11,3
Promoción y asistencia social	1.536,5	4,7
Seguridad social	617,8	1,9
Educación y cultura	9.334,9	28,5
Ciencia y técnica	27,1	0,1
Trabajo	73,6	0,2
Vivienda y urbanismo	1.352,7	4,1
Agua potable y alcantarillado	414,4	1,3
Otros servicios urbanos	292,6	0,9
Servicios económicos	3.506,0	10,7
Deuda pública	1.052,2	3,2
TOTAL	32.729,9	100,0

Fuente: Base CIAP (www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/baseciap/base.htm)
consultada 20/03/2014

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 es el guarismo referido al sector salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ostensiblemente mayor que el que se observa 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 de la Argentina 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.

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, la Nación 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 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)

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 Nº 2
Ingresos tributarios provinciales – por tipo de impuesto
Consolidado 24 Jurisdicciones
Año 1997

<i>Impuestos</i>	Consolidado 24 Jurisdicciones	
	\$	%
Ingresos Brutos	6.010.639	55,16
Sellos	1.812.285	16,63
Automotor	942.932	8,65
Inmobiliario	925.329	8,49
Otros	1.206.035	11,07
TOTAL	10.897.220	100,00

Fuente: Base CIAP (www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/baseciap/base.htm)
consultada 20/03/2014

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.

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.

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 a la Nación.

Cuadro Nº 3

Ejecución Presupuestaria por clasificación económica y objeto del gasto
Consolidado 24 Jurisdicciones
Año 1997

Concepto	Consolidado 24 Jurisdicciones
I. INGRESOS CORRIENTES	30.771.776
. <i>Tributarios</i>	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 FINANC. SIN PRIVATIZACIONES	-1.378.900

Fuente: Base CIAP (www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/baseciap/base.htm)
consultada 20/03/2014

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 Nación, las auditorías que corresponde que haga el Gobierno Central no las cumple, o se realizan de manera muy laxa.

4.3. El Stock de Deuda Provincial

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, cifra que continuaría incrementándose y terminaría por ser uno de los causantes de la crisis 2001-2.

Deuda Pública Nacional y Provincial – Año 1997
En miles de millones de Pesos y como % del total de Recursos

Concepto	Stock Deuda	Total Recursos	% Sotck / Recursos
Total Provincias	16,1	31,1	52 %

Fuente: Base CIAP (www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/baseciap/base.htm)
consultada 20/03/2014.

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 Nacional respecto a la media histórica y lo que se observaría a partir del 2003.

Cuadro Nº 5
Deuda Pública 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
Total	16.059.900	100,0

Fuente: Base CIAP (www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/baseciap/base.htm)
consultada 20/03/2014

5. Las Empresas Provinciales

5.1. La Banca Provincial⁶⁹

Como se comentó en el cuerpo principal del trabajo, a lo largo de los '90, diferentes estudios destacaron guarismos negativos de la Banca Oficial de Provincia (BOP).

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. La crisis conocida como “efecto tequila” sirvió de catalizador para promover su privatización.

⁶⁹ Sobre la base de Cao y Rubins (s/f).

En el Cuadro Nº 6 puede observarse el avance del proceso de privatización hacia 1998, en donde catorce bancos provinciales habían sido privatizados y cuatro más se encontraban en proceso de hacerlo.

Cuadro Nº 6
Situación de los Bancos de la BOP
Año 1998

Provincia	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	11/94		Salta	3/96	
Chubut			San Juan	11/96	
Entre Ríos	11/94		San Luis	8/96	
Formosa	11/95		Santa Cruz		
GACBA			Santa Fe	6/98	
Jujuy	1/98		Sgo. del Estero	9/96	
La Pampa			T. del Fuego		
La Rioja	4/93		Tucumán	*	

Referencias:

(1)	Fecha de Privatización
	Privatizado
	Privatización en proceso
	No Privatizado
*	7/96 Banco de Tucumán. En 1998 se privatizó el Banco San Miguel de Tucumán

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).

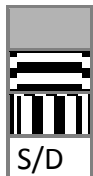
En la segunda mitad de los '90, e inducida por políticas nacionales, se observa una tendencia hacia la privatización, concesión y/o cierre de empresas provinciales.

En el Cuadro Nº 7 se muestra el estado de situación de los diferentes servicios cada una de las provincias hacia el año 1997.

Cuadro Nº 7
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			4/97			S/D		S/D		
Corrientes			8/91				4			S/D
Chaco						S/D		S/D		
Chubut						S/D		S/D		S/D
Entre Ríos	5/96							S/D		
Formosa	2/95		12/95					S/D		S/D
Jujuy	12/96									S/D
La Pampa								S/D		S/D
La Rioja	5/95					S/D		S/D		S/D
Mendoza	6/98		6/98					S/D	1	
Misiones					1	1				
Neuquén										
Río Negro	8/96							S/D		
Salta	7/96		7/98							S/D
San Juan	1/96						4			S/D
San Luis	3/93						1			S/D
Santa Cruz						S/D		S/D		S/D
Santa Fe			8/95					S/D		S/D
Sgo Estero	1/95		9/97							S/D
T. del Fuego						S/D				S/D
Tucumán	8/95		7/95					S/D		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 a cargo de cooperativas		Descentralizada a Municipios
	S/D Sin datos		

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

ANEXO IV - La coparticipación Federal de Impuestos⁷⁰

El único enunciado que goza del consenso unánime de los especialistas que se han dedicado a este tema es: *sobre coparticipación federal en la Argentina se ha escrito demasiado y se ha avanzado muy poco.*

A partir de esta realidad, ampliamente confirmada por la experiencia, el objetivo del presente anexo es permitir una primera aproximación a la asignación de recursos y de potestades tributarias entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, ocupan un lugar clave en la Argentina, como así también en todos los países federales.

Esta asignación involucra múltiples cuestiones técnicas y políticas, como por ejemplo las relacionadas con las externalidades generadas por los impuestos de acuerdo a su tipo y ámbito de cobro, el diferencial de ingreso entre las distintas regiones, la existencia de migraciones, etc. Asimismo toda esta problemática debe tomar en cuenta la institucionalidad y la historia desde una perspectiva horizontal (interregionales) y vertical (nación / provincias).

Para resolver estas cuestiones existen diferentes caminos, de acuerdo a las perspectivas ideológicas, el entorno institucional en el que se desarrolla la forma federal, la situación histórica, los intereses sectoriales y regionales involucrados, etc. En virtud de estas perspectivas debe decidirse, por ejemplo, si se priorizarán políticas de igualación del nivel de desarrollo territorial o de igualación de oportunidades para cada ciudadano de la federación, si se va a inducir migraciones o si se buscará un cierto equilibrio demográfico, si se da prioridad a la eficiencia económica o la autonomía del nivel provincial, etc.

Considerando específicamente un régimen de coparticipación de impuestos, las principales dimensiones a tomar en cuenta son:

→ **Dimensión Política**

- ✓ Objetivos económicos, sociales y políticos
- ✓ Marco institucional
- ✓ Diferencias interregionales (de desarrollo, sociales, culturales, etc.)
- ✓ Situación Política (parlamentaria, gobiernos provinciales, tensiones interregionales etc.)

→ **Dimensión Técnica – Temática específica**

1. *En la distribución primaria (entre la Nación y las Provincias)*
 - ✓ Asignación de funciones
 - ✓ Asignación de fuentes tributarias

⁷⁰ El presente trabajo resume las conclusiones alcanzadas en Cao (2008). Remitimos a este trabajo en donde se cita parte de la abundante bibliografía dedicada al tema.

- ✓ Desequilibrios verticales (Nación / Provincias)
- 2. *En la distribución secundaria(entre las distintas Provincias)*
 - ✓ Estructura impositiva y economía de las regiones
 - ✓ Particularidades regionales (sociales, culturales, económicas, etc.).
 - ✓ Desequilibrios horizontales (interregionales)

La Coparticipación Federal en la Argentina

La estructura tributaria de la Argentina tiene un formato conocido como “sistema mixto”: tanto la Nación como las provincias tienen potestades de cobro de impuestos sobre diferentes hechos sujetos a tributación y, adicionalmente, la jurisdicción federal gestiona centralizadamente la recaudación de bases tributarias compartidas.

Bajo diferentes nominaciones y regímenes, de Coparticipación Federal Impuestos, ha sido durante los últimos setenta años un elemento clave en las relaciones entre la Nación y las Provincias.

El régimen de coparticipación se origina en los años '30 cuando la parálisis del comercio internacional, inducida por la crisis mundial, hace descender agudamente los ingresos del nivel nacional que históricamente se habían sustentado en gravámenes aduaneros⁷¹.

La organización de un sistema de coparticipación, y el paso a un sistema de relaciones fiscales mixto (ver glosario) significó un cambio cualitativo en todo el esquema de relaciones Nación - Provincias.

El primer paso fue dado la promulgación en el año 1934 momento en que surge la Ley 12.139, que coparticipaba los Impuestos Internos y que dedicaba un capítulo especial a la centralización de los impuestos al azúcar, vino y alcohol. Del total recaudado alrededor del 35% iba para las Provincias y el resto para la Nación.

En 1947 se promulga la Ley 12.956 que coparticipaba los impuestos a los réditos, las ventas y los beneficios extraordinarios. En este caso a las provincias se aplica recibían el 21% del total recaudado.

La primera de las leyes citadas fue reformada por la ley Ley 14.390 (año 1954), que elevó el porcentaje correspondiente a la Nación hasta el 44%. La segunda fue corregida por la Ley 14.788 (año 1959) que preveía un paulatino incremento de los coeficientes correspondientes a las provincias hasta llegar a un 36% en el año 1964.

⁷¹ En 1930 los impuestos sobre el comercio exterior representaban casi el 60% de la recaudación del gobierno nacional. La participación había sido del 95% en 1865, y del 90% entre 1870 – 1880 (Porto, 1998: 75).

Desde mediados de los '60 en diferentes gabinetes técnicos se fue preparando una nueva Ley que unificara los sistemas vigentes. Finalmente, en mayo de 1973 se dictó el nuevo régimen bajo la Ley Nº 20.221, el que, visto en perspectiva, fue el más acabado sistema de relaciones fiscales de cuantos tuvieron vigencia.

La Ley 20.221 establecía una distribución primaria de 48,5% para la Nación e igual porcentaje para las Provincias, quedando el 3% restante a ser aplicado en un Fondo de Desarrollo Regional. La distribución secundaria se realizaba por criterios devolutivos en un 65%, por criterios de brecha de desarrollo en un 25% y por densidad de población en un 10%.

El sistema regulado por la Ley 20.221 tendría diez años de vigencia, manteniéndose en vigor durante la dictadura militar autodenominada "Proceso de Reorganización Nacional". El plazo de vigencia tenía que ver con que la previsión de que para 1983 ya iban a estar disponibles los datos del Censo Nacional de 1980 con los cuales se podría recalcular la distribución primaria y secundaria.

El momento de su caducidad coincidió con la asunción de las autoridades constitucionales, que consideraron que no estaban dadas las condiciones políticas para la promulgación de un nuevo régimen. De esta manera, hasta que se aprobó un nuevo sistema de coparticipación en 1988, las relaciones fiscales Nación – Provincias se caracterizaron por un manejo discrecional del gobierno central. No debe perderse de vista que durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983/1989) el Partido Justicialista - en ese entonces principal partido opositor - se había hecho fuerte en el Senado Nacional. En efecto, al imponerse en catorce de las veinticuatro jurisdicciones, el PJ tenía mayoría propia en la Cámara Alta, a lo que el oficialismo de la Unión Cívica Radical le opuso un manejo arbitrario de las transferencias, como forma de moderar su antagonismo.

Después de la derrota electoral de 1987, cambió el escenario político y la discrecionalidad comenzó a jugar en contra del gobierno nacional, que hizo ingentes esfuerzos por la aprobación de un nuevo sistema, cosa que logró hacia principios del año 1988 con la aprobación de una nueva la Ley de Coparticipación Federal, la Nº 23.548.

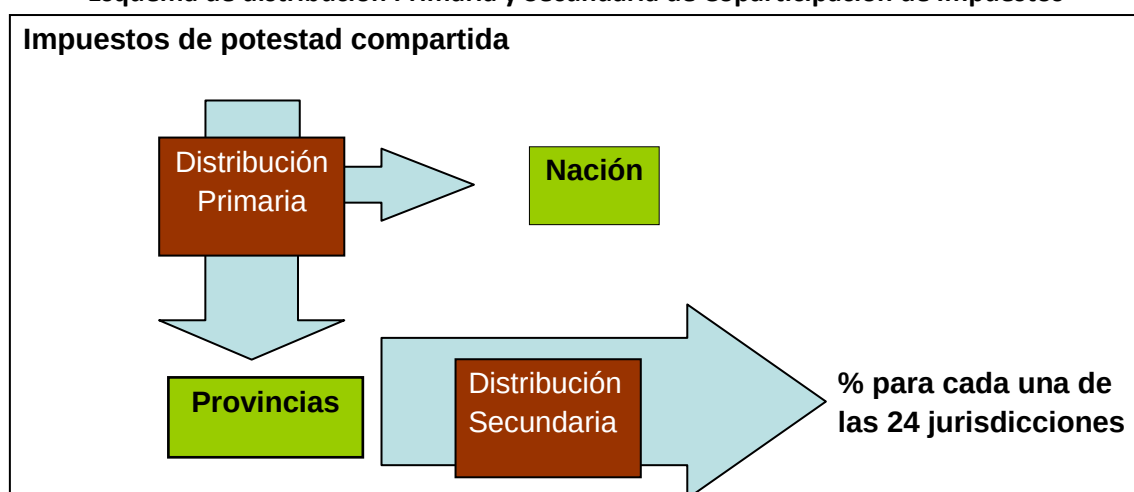
Esta ley es la base del régimen actualmente vigente, aunque ha tenido una serie de modificaciones ya sea mediante leyes específicas dictadas a tal fin, pactos fiscales o por leyes que establecieron o modificaron impuestos.

Según lo establece la citada ley, los fondos coparticipados distribuyen primariamente un 42% para la Nación, un 57% para las Provincias y un 1% a un fondo para atender situaciones de emergencia, el que es manejado por el gobierno federal.

El 57% que le corresponde a las Provincias es, a su vez, prorrateado entre las diferentes jurisdicciones sobre la base de coeficientes fijos. Estos coeficientes, si bien tomaron en cuenta los niveles históricos de las transferencias financieras, fueron fruto de arduas negociaciones políticas que se llevaron adelante en el proceso de aprobación de la ley 23.548.

Figura Nº 1

Esquema de distribución Primaria y Secundaria de Coparticipación de Impuestos



Las modificaciones que comentábamos más arriba no han seguido criterios fundados en la eficiencia económica, la equidad o la justicia social, sino que se introdujeron en función de las puja política del día de un tema que, como dijimos, ha estado ininterrumpidamente en el centro del escenario político en los últimos treinta años.

Repetidamente en el discurso de los principales actores sociales y políticos se ha mencionado la necesidad de una nueva coparticipación federal de impuestos, la prensa ha tratado el tópico de manera cotidiana, la agenda política tiene presente el tema de manera ininterrumpida desde hace más de una década, etc.

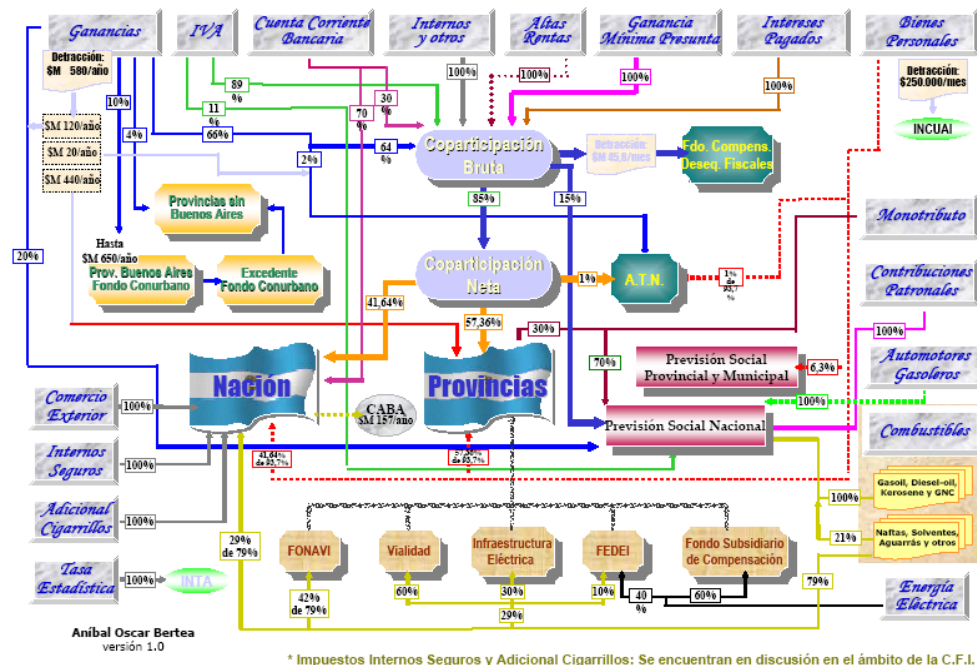
La relevancia de la materia es de tal envergadura, que la reforma constitucional de 1994 estableció la necesidad de una nueva Ley y hasta estipuló taxativamente una fecha tope para la puesta en vigencia del nuevo sistema: la “finalización del año 1996” (cláusula transitoria sexta). Demás está decirlo, el plazo se ha vencido sin que se apruebe una nueva ley.

Como se ve en la figura Nº 2 existen múltiples correcciones a la ley de Coparticipación Federal, las que han desvirtuado los guarismos originales de distribución primaria y secundaria.

Figura Nº 2

El laberinto de la Coparticipación

República Argentina: El Nuevo laberinto de la Coparticipación - Marzo de 2002



Fuente: Comisión Federal de Impuestos (www.cfi.gov.ar/docs/LaberintoCoparticipacion032002.pdf).
Consultado el 23/03/2014

Además de esta falta de cumplimiento de lo prescripto por la norma, la ortodoxia económica marca una serie de deficiencias del régimen vigente:

- ✓ Un nivel de complejidad que lo hace ininteligible
- ✓ No está basado en registros objetivos, lo que le quita legitimidad, y castiga a algunas provincias que no tuvieron peso político en el momento de discusión de la ley 23.548
- ✓ Al basarse en coeficientes fijos, no ha podido acompañar los cambios ocurridos desde su sanción
- ✓ Deja muy pocas potestades tributarias en manos de las provincias
- ✓ Fue reformulado innumerable cantidad de veces, muchas de ellas de manera unilateral por el Gobierno Nacional
- ✓ No promueve conductas fiscales responsables, al no generar contraprestaciones para las jurisdicciones que tienen una posición ventajosa.
- ✓ Genera 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.

La visión desde las posiciones desarrollistas

Los abordajes desarrollistas parten desde una perspectiva totalmente distinta. Ya no están dirigidos a ver como se utilizan los diferentes instrumentos para alcanzar con el ajuste estructural a todos los rincones y jurisdicciones del país, sino que se analiza el papel que debe jugar el federalismo fiscal en un contexto de aguda asimetría regional.

Pero antes de adentrarnos en el debate que propone el revisionismo, es necesario hacer un breve comentario sobre los desequilibrios territoriales de la República Argentina.

El desequilibrio regional argentino (ver Anexo III) tuvo desde los inicios mismos de la organización nacional, tres líneas de accionar estatal que tendían a compensarlo:

- 1) Una serie de acciones territoriales del Estado Nacional que tenían una particular incidencia en las áreas periférica y despoblada.
- 2) Un sistema de subsidios y regulaciones que permitía el despliegue de las llamadas “economías regionales”.
- 3) Giros financieros desde el Estado central a las provincias, bajo la forma de transferencias, auxilios, subsidios, ayudas, etcétera⁷².

En el primer caso, estamos hablando de la dimensión territorial del proceso de centralización estatal que citáramos en la sección 3.3.3. de este trabajo, el que no fue neutro en términos de los desequilibrios territoriales del país. En efecto, la tarea llevada adelante por la Administración Federal permitió garantizar en las provincias de la periferia una cierta cantidad y calidad de servicios como así también un piso de demanda agregada, empleo e inversiones, elementos que desaparecieron en la etapa del ajuste.

Existen muchos ejemplos al respecto. Por ejemplo, bajo el amparo de la Ley 4.874 - llamada “Ley Láinez” en honor al Senador Nacional que la proyectó – se construyeron escuelas nacionales en todo el país. En las provincias periféricas estas escuelas tuvieron una influencia clave, tanto en términos de la matrícula estudiantil que atendían (en varias de estas jurisdicciones llegaron a hacerse cargo de más de la mitad de los alumnos), como por el hecho de marcar un estándar educativo – organizacional que fijaba un piso a todo el sistema. Procesos en algún sentido similares se observaron en el caso de la gestión de la infraestructura (ferroviaria, vial y portuaria; de transmisión y generación de electricidad; embalse de agua para riego e hidroelectricidad; etc.); la gestión de las empresas de servicios públicos (agua potable, electricidad, correos, marina mercante y fluvial, etc.); el subsistema público de salud; etc.

⁷² A partir de 1930, una de las principales vías para hacer efectiva esta línea de acción estatal fue la coparticipación federal de impuestos.

Párrafo aparte merecen las políticas públicas dirigidas al poblamiento, de especial importancia en el NEA y la Patagonia, los espacios más tardíamente ocupados por el Estado Argentino. En este renglón, tuvo un impacto notorio la extendida malla de guarniciones de las Fuerzas Armadas, Gendarmería y Prefectura Naval instaladas en esas regiones, como así también la constitución por parte del Estado de polos productivos, tales como los que conformaban YCF, Gas del Estado, YPF, Altos Hornos Zapla, Hipasam SA (Sierra Grande), Ingenio “Las Palmas”, etc.

La segunda línea de accionar estatal que citamos está relacionada con el despliegue de las llamadas “economías regionales”, de los que hablamos en la sección 3.3.2. del presente trabajo cuando describimos su desmonte.

Las primeras Economías Regionales surgieron hacia fines del siglo XIX, como parte del pacto de gobernabilidad que permitió consolidar la organización nacional. Estas economías surgieron partir de políticas concretas de la Administración central (protección aduanera, subsidios, construcción de ferrocarriles, etc.) y sólo pueden entenderse en el marco del cumplimiento de objetivos políticos dirigidos a dotar de base económica a todas las regiones del país.

En aquellas jurisdicciones en donde las economías regionales ocuparon un lugar central dentro del aparato productivo provincial se logró, a partir de su dinamismo, un crecimiento económico apreciable y la generación de los empleos necesarios como para evitar migraciones masivas de su población.

Luego de más de alrededor de un siglo de vigencia, las políticas de ajuste estructural hicieron que estas dos líneas de accionar estatal entraran en decadencia y casi desaparecieran hacia mediados de los '90. Con su paulatina desaparición fue ganando centralidad el tercer mecanismo compensador: el intrincado sistema de transferencias interregionales mediadas por el gobierno Nacional. Nos referimos, claro está, a la peculiar estructura de transferencias Nación/Provincias en general y a la coparticipación federal de impuestos en particular.

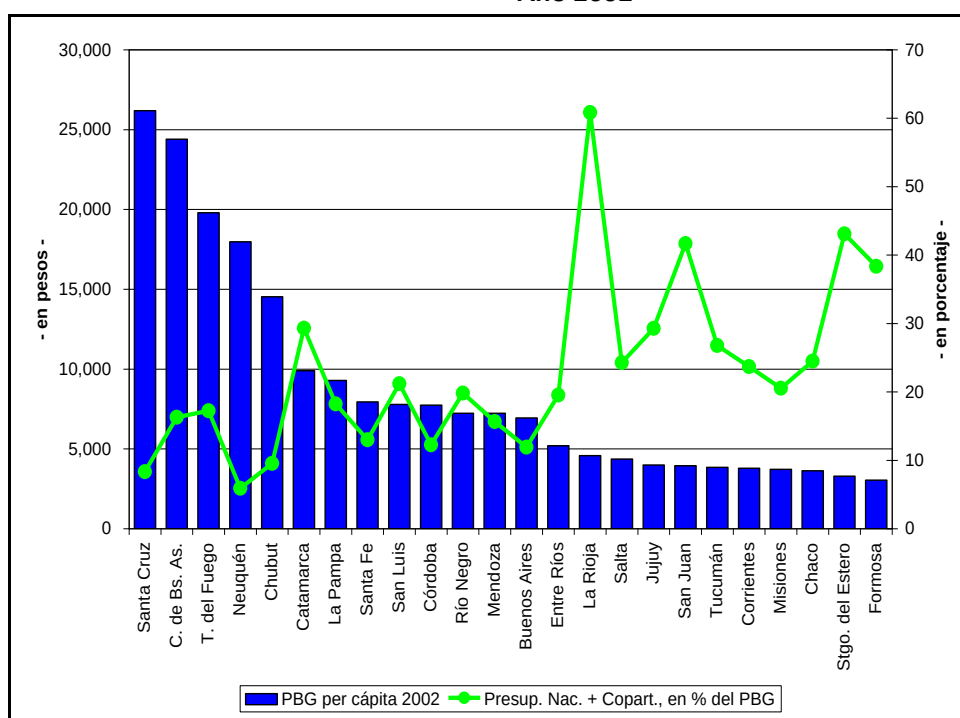
Entiéndase bien, esta línea de acción estatal fue, desde siempre, un elemento significativo del equilibrio territorial y la gobernabilidad del país. **Pero a partir de la desaparición de las otras dos redes, fue ganando en importancia al ir las sustituyendo.**

Se postula, entonces, que el análisis de la Coparticipación no sólo debe considerar las transferencias asimétricas entre potestades de gasto y de obtención de recursos: también debe considerar los efectos producidos por la desestructuración de las dos redes descritas. Dicho de otro modo: cuando se pone sobre la mesa de negociación la coparticipación federal, no sólo hay que ver la variable fiscal, sino también un modelo de articulación política y económica de los actores y agentes económicos de las diferentes regiones del país.

Si se sigue esta estrategia de análisis, se cae en la cuenta de que por detrás del confuso “laberinto”, la coparticipación federal dibuja un patrón redistributivo que se fue agrandando en la medida en que desaparecían otras redes que cumplían funciones similares. Y si su dimensión es muy superior a las que se encuentran en los países federales desarrollados, esto se debe a que en estos países las asimetrías regionales no son comparables con las que se encuentran por estas latitudes. Por el contrario, si se pone el foco de atención sobre países federales del tercer mundo, se verá que no es tan anómala⁷³.

La lógica del sistema argentino no es difícil de comprender: la diferente capacidad recaudatoria – por desarrollo relativo y escala - es de tal magnitud que sólo un mecanismo de las proporciones que tiene el federalismo fiscal en la Argentina puede llegar a compensarlo. Ya habíamos dicho que la Coparticipación genera una redistribución de recursos tributarios, en la Figura Nº 7 se observa de qué manera las transferencias juegan como igualadoras del desarrollo desigual.

Figura Nº 7
PBG por habitante y Transferencias de la Nación a las provincias en % del PBG.
Año 2002



Fuente: Tomado de Cetrángolo (2005)

⁷³ Por ejemplo el caso de Brasil, cuyas transferencias son del orden del 2,5% del PBI. Los países petroleros (Nigeria, Rusia y Venezuela) tienen extendidos sistemas de compensación basado sobre la reasignación de la renta gasífera y petrolera. Al respecto ver el Nº 1 del Volumen 6 de la revista “Federaciones” dedicado al federalismo fiscal (disponible en www.forumfed.org).