

IIº CONGRESO LATINOAMERICANO

C.L.A.D.

VENEZUELA (Isla Margarita)

*LA REFORMA DEL ESTADO EN PROVINCIAS
BALANCE Y PERSPECTIVAS*
(Subrayando algunos conceptos)

Lic. A.G. Horacio Cao

AGOSTO DE 1997

INTRODUCCIÓN

A partir de una serie de hechos que impactaron en la coyuntura política, económica y social, desde diferentes ópticas se renovó el interés por analizar las características centrales de los Estados Provinciales; a esta altura de los acontecimientos, ya sea para marcar su debilidad y/o su centralidad en los procesos de reconversión, es difícil encontrar quienes duden de su importancia.

Partiendo de reconocer el papel fundamental que le tocará jugar a los Estados Provinciales, el artículo que a continuación se presenta busca trazar un cuadro de situación acerca del lugar que ocupan las provincias argentinas, y cuál es su relación con la jurisdicción nacional, a la luz de una crisis que pone en juego no solamente un cierto ordenamiento global (el del "Estado del Bienestar") sino también un cierto equilibrio interregional entre la pampa húmeda y el resto del país.

Para esto se comienza realizando un muy sucinto análisis de los diferentes procesos económicos a partir de la organización nacional y cual ha sido la forma en que en ellos se articulaban la nación y las provincias.

Posteriormente se analizan algunas directrices centrales que se abren a partir de la crisis de los '70, haciendo cierto detalle de aquellas que involucran al Sector Público en este turbulento marco (la "Reforma del Estado").

Bajo esta doble descripción se vuelve a poner el foco en la forma en que la crisis genera una serie de cambios en la distribución de incumbencias entre las jurisdicciones nacional y provincial. La forma en que ambas van articulando una salida para el conjunto es el aspecto central de la problemática fiscal federal.

En la sección siguiente se detallan dos aspectos, íntimamente ligados, que se consideran centrales a la hora de analizar las posibilidades de adecuación de los estados provinciales (el problema financiero y el problema organizacional) a los nuevos escenarios que marca la crisis.

Por último, a modo de conclusiones, se subrayan algunas de las temáticas que se consideran centrales para la comprensión del problema.

Antes de terminar se quiere hacer notar que, por razones de espacio, a lo largo de este artículo se trabaja con una clasificación que divide a las provincias del país en dos únicas dimensiones (Provincias posicionadas sobre la Pampa Húmeda - Resto de las Provincias). Esta diferenciación, en la medida en que se amplíe el análisis, es insuficiente. En el caso de profundizar el trabajo se deberá explicitar la misma con mayor detalle y, de acuerdo a la perspectiva del artículo que se realice, establecer nuevas categorías entre provincias¹.

EL PROCESO TRANSICIONAL INICIADO EN LOS '70 Y EL EQUILIBRIO REGIONAL

Hacia fines del siglo pasado termina la larga guerra civil que había asolado el país y comienza a institucionalizarse definitivamente la República Argentina. Este proceso, conocido como de "Organización Nacional", cristaliza los desequilibrios espaciales al establecer la preponderancia de una región frente al resto del país. En el nuevo sistema de contrapesos la Nación garantiza un lugar en el mercado mundial para el área pampeana, la que pasa a funcionar como locomotora de todo el sistema. Asimismo se compromete a una serie de acciones² que posibiliten el surgimiento de las denominadas "economías regionales", para lo que solicita el concurso y la subordinación de los actores sociales de las regiones que emergían como periféricas.

¹ Para un desarrollo en este sentido ver Cao, Rubins, 1994 a

² La Nación promovió el desarrollo de la infraestructura de comunicaciones (especialmente ferroviaria), generó políticas crediticias, estableció tarifas aduaneras, etc. permitiendo el desarrollo de las economías regionales. Para el caso de la vitivinicultura y la industria azucarera ver por ejemplo Balan, 1978.

Los cambios acaecidos a partir de la crisis mundial de 1930 inician una fase cualitativamente distinta que conducirá a la construcción del "Estado de Bienestar", pero no varían sustancialmente esta estructura inarmónica. Así durante esta etapa son pocas las acciones que se emprenden directamente contra los desequilibrios regionales. Luego del '50 se desarrollaron políticas de subsidio estatal, a un elevado costo y con magros impactos, generando más bien enclaves de escaso o nulo encadenamiento con las actividades de la zona (Tecco, 1992).

En lo que hace al sector público se observa un fuerte crecimiento de la burocracia, ya que la propia dinámica del patrón de desarrollo impulsó una creciente y continuada actividad estatal, ocupándose el sector público de apuntalar el aparato productivo, desarrollar una red de protección de los estratos más bajos de la sociedad, regular conflictos, etc. Dentro de esta última función, y con el fin de amortiguar tensiones sociales, comenzó a emplear mano de obra desplazada por sectores productivos, limitados en su capacidad de absorción reforzándose esta función por la posibilidad de utilizar el empleo estatal como medio de patronazgo político y de retribución de lealtades partidarias. Las nuevas funciones alteraron o tornaron difusas las clásicas fronteras entre el dominio de lo público y lo privado (Oszlak, 1984).

Hacia mediados de los '70 y nuevamente como derivación lógica de la crisis ocurrida en el mercado mundial, las regiones hegemónicas comienzan a tener problemas para reproducir el sistema, y ve desdibujado su perfil de locomotora del conjunto.

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

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

Por otro lado la propia madurez del sistema mantiene al conjunto en niveles de productividad que promueven un paulatino decrecimiento en el coeficiente de exposición del aparato productivo, hasta límites que comenzaban a amenazar su capacidad de reproducción. La estructura de subsidios del Estado del Bienestar genera índices de ineficiencia creciente, como en el caso de la absorción de desocupados por los estados provinciales, municipales o el estado nacional, ya que para mantener cierto equilibrio se demanda un crecimiento más que proporcional de la cuantía de las incorporaciones, lo que en algún punto iba a ser imposible de financiar, más allá del contexto de crisis.

No se quiere concluir la descripción de este marco global sin remarcar las oportunidades que se abren para el reposicionamiento de las diferentes regiones que componen el país. Reflejando la situación de un mercado mundial que se multipolariza, el modelo antes centralizado se fragmenta territorialmente. Independientemente de su situación anterior, la crisis de la región pampeana, que desde fines del siglo pasado centralizaba casi en forma absoluta la relación con el mercado mundial, permite el relanzamiento de provincias que buscan articularse directamente con mercados externos; es el caso de las provincias del litoral que aprovechan el dinamismo del Mercosur, de las provincias petroleras, o de los emprendimientos mineros, por citar solamente algunos desarrollos sectoriales que aparecen como exitosos.

Sin embargo, no debe pensarse en un proceso sencillo ni lineal. La centenaria centralidad de la Pampa Húmeda como zona de mayor dinamismo supone ventajas sobre el resto del país debido al sitio que ocupa por su infraestructura, volumen de mercado, stock de capital humano calificado, cultura productiva, etc.

LA CRISIS Y LA REDEFINICIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO

Así como la crisis promueve la reestructuración de toda la estructura, también empuja a una redefinición del rol del sector público: es lo que se llama la Reforma del Estado. Para la etapa abierta a partir de los procesos hiperinflacionarios de fines de los '80 y principios del '90 se desenvuelve alrededor de tres líneas de acción principales:

1) El proceso de apertura y exposición de la economía argentina al mercado mundial que se inicia durante el último gobierno militar. El sistema económico protegido vigente a partir de la segunda guerra mundial, en crisis permanente desde fines de la década del '60, es abierto a la competencia internacional. Si bien entre 1982/88 se restablecieron aranceles altos y restricciones a la importación, en la nueva fase de apertura 1989/91 se aceleró el proceso de rebajas arancelarias. La inexistencia de barreras no arancelarias y el bajo nivel y dispersión de las tarifas han definido una apertura general inédita.

2) La política de desregulación, normada con Decreto 2284 del 31/10/91, que fuera presentada como una herramienta para "modificar los costos internos y el sistema de precios relativos de la economía argentina". Cuyos principios en el plano interno son expuestos como 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" (Domeniconi, 1992).

3) Las privatizaciones, que fueron un elemento clave en el proceso expansivo '91-'93, y que desnudaron uno de los aspectos más relevantes de la estructura subsidiada de las economías regionales y del subsector productivo. Mientras las empresas fueron públicas, múltiples convenios entre éstas y diversas industrias mantuvieron bajo un relativo secreto la ineficiencia global de algunos emprendimientos de dinámica sospechosa.

Independientemente de la opinión que pueda tenerse acerca de los cambios que estas medidas han producido, existe un cierto consenso acerca de la profundidad de su impacto y de su perdurabilidad en el tiempo.

En suma, a través de estas acciones el **Estado Nacional**, actuando como capitalista colectivo, busca redefinir la inserción productiva del país en el mercado mundial. En ese modelo, la protección del mercado interno, el poblamiento a partir de la intervención estatal para generar consumidores locales, el desarrollo de industrias manufactureras locales, etc. ya no son imprescindibles, produciéndose modificaciones sustanciales en sus funciones tradicionales.

Paralelamente se tomaron una serie de medidas tendientes a la redefinición del perfil del aparato burocrático del estado. En esta dimensión, y comparados con la linealidad que marca el tríplice de políticas ya señalado, es todavía confuso el lugar hacia donde se dirige la estructura pública. En este aspecto uno de los temas que ocupa con mayor preponderancia la agenda de la reforma es el delicado equilibrio entre las jurisdicciones nacionales y provinciales: es el tema de la próxima sección.

EL PROBLEMA FISCAL FEDERAL

En la Argentina la estructura federal tiene la función de mantener la articulación entre regiones heterogéneas. Si bien el proyecto Constitucional de Alberdi copió en muchos aspectos el sistema de los Estados Unidos, en su concepción estratégica se encontraba más cercana al modelo alemán; la estructuración del país alrededor de una zona hegemónica³, con poderes que reconocieran esta supremacía (por eso la concentración de funciones y prerrogativas en el estado nacional en general y el Poder Ejecutivo en particular), pero que a la vez mantuviera una instancia institucional que representara los intereses de los grupos sociales regionales (las provincias).

Este doble nivel mostró una llamativa permanencia institucional; desde la promulgación de la constitución de 1853 no se desarrollaron con fuerza situaciones que pusieran en juego el ordenamiento geográfico/político. Aún en los casos de ruptura institucional, los gobiernos de facto respetaron la organización provincial. Solamente puede considerarse como un cambio en este equilibrio el progresivo paso de situación de "territorio nacional" de dependencia directa del Ejecutivo Nacional, a la situación de provincia de los territorios de la Patagonia y el Noreste.

En ocasión de los procesos de reforma de los '90, este doble nivel volvió a ser funcional a los fines de poder realizar una operación distintiva de acuerdo a la heterogeneidad de los sectores a ser reformados y de la localización. Frente a los tres espacios descritos como centrales en la reforma (apertura, desregulación, privatización) algunas esferas que desde lo político, lo social o lo organizacional pudieran presentar más dificultades y poner en juego las políticas de fondo fueron transferidos a las provincias (para observar un análisis de la distribución de funciones entre nación y provincias ver el Anexo I).

Asimismo las partes de la red pública que sostenían las economías regionales y que se encontraban en las provincias tuvieron un ritmo de reforma menos acelerado que el proceso ocurrido en la jurisdicción nacional (por ejemplo el subsidio de muchas empresas de energía provinciales a las empresas privadas, los niveles de evasión apenas encubierto en el pagos de impuestos, los préstamos a tasa regulada por la banca oficial de provincia, etc.), permitiendo la supervivencia de sectores sociales que de otra manera hubieran sucumbido y/o puesto en entredicho la direccionalidad global.

Sin embargo los tiempos de este desfasaje relativo tienden a acabarse. Básicamente desde dos dimensiones se observa esta situación:

- Desde la propia dinámica provincial, que refleja en alguna medida la situación nacional y la imposibilidad de reproducir el estado del bienestar por problemas de fondos y de madurez de la estructura burocrática.
- Desde la órbita nacional, pues la red provincial impide el pleno desenvolvimiento de los procesos de apertura y desregulación, y porque los déficits provinciales impactan sobre los resultados del Sector Público.

En este sentido debe recordarse que si bien las provincias tienen autonomía y la nación solamente debe cumplir con las transferencias que marca la ley, en los hechos, y bajo la presión de los acontecimientos, la nación históricamente no ha tenido más remedio que funcionar como seguro financiero de última instancia, a los fines de mantener la paz social⁴ (Para un sucinto análisis de la evolución de la situación financiera de las provincias dentro del gasto público ver Anexo II).

³ Prusia en Alemania, la región pampeana en la Argentina. Para un desarrollo más extenso de este análisis ver Botana, 1986.

⁴ También para sostener alianzas políticas y disciplinar el poder regional.

Coadyuva a dar mayor entidad a esta situación la fragilidad financiera que se observa en los resultados financieros de la jurisdicción nacional. El nivel de gasto en Sistema de Seguridad Social y en el Endeudamiento Externo tiene límites para poder realizar allí un ajuste. Según todos los análisis este escenario promoverá que los próximos años tendrán a la reforma de los estados provinciales como uno de los puntos centrales de la agenda nacional.

LA REFORMA DEL ESTADO EN LAS PROVINCIAS

De lo dicho hasta aquí es fácil deducir la centralidad de los estados provinciales en el relanzamiento de las regiones periféricas. Para un análisis de sus características separaremos el análisis en dos esferas:

- Por un lado una dimensión financiera, que más fácilmente se nos hace presente, ligada al corto plazo, y que emerge como la recurrente incapacidad de parte de algunos estados provinciales para hacerse cargo de los gastos más elementales de funcionamiento (por ejemplo el pago de la nómina salarial).
- Por otro lado una dimensión que tiene que ver con una visión de más largo plazo, y que impacta sobre las capacidades estratégicas de la provincia y que se entroncan con las funciones que debe cumplir el estado y con la capacidad de su aparato burocrático.

Dificultades financieras

En general los estados provinciales muestran serias dificultades para obtener resultados fiscales acordes con la disciplina que quiere imponer el modelo nacional (Ver anexo II). Existen una serie de causas que dan origen a esta situación.

Una primera característica a destacar es la funcionalidad del Gasto Público, a partir de la emergencia de la crisis es su función de promotor de obra pública y catalizador de los procesos de concentración / internacionalización, reflejos a los ocurridos en el país y concomitantes y complementarios con procesos similares que se dieron hacia el interior de las economías regionales.

Otro punto a destacar es su cualidad de generador de puestos de trabajo. Una de las consecuencias más importantes en los procesos de relocalización / regeneración que se inician a partir de la crisis de los '70, es la dificultad que pasan a tener la economías regionales para mantener ciertos niveles de demanda, actividad y mano de obra ocupada. Debe recordarse además que el patrón de producción de la etapa del Estado del Bienestar generaba una base relativamente amplia en que se distribuía el producto regional que tiende a estrecharse y a generar relocalizaciones menos articuladas con el resto de la economía provincial⁶.

El incremento del gasto público estuvo ligado a la generación de puestos de trabajo que fueron reemplazando a la economía regional e ir generando demanda, actividad y mano de obra ocupada complementaria, de forma tal de evitar caídas en el producto provincial. No era ajeno a este proceso la reproducción de una red de patronazgo político.

Por último hay que repetir que la nación no siempre promueve en las provincias comportamientos coherentes con el modelo que impulsa. De todas formas, y para este periodo, hay que destacar que las dificultades del nivel nacional para realizar su propio ajuste, como así también la alta prioridad que el mismo tiene para mantener la estabilidad y cumplir con los acuerdos

⁵ No escapa a este análisis la posibilidad de incrementar los ingresos. Por el momento la nación (y las provincias) parecen haber llegado a un techo en este sentido.

⁶ Asimismo debe tomarse en cuenta el impacto de la baja en la tasa de migraciones, dado el escaso dinamismo de las regiones que otrora atraían población para ocupar los crecientes puestos de trabajo. Sobre este punto ver CFI, 1991

internacionales, hace que esta onerosa forma de operar sobre los espacios provinciales se encuentre relativamente limitada en el corto y mediano plazo.

Dificultades de la estructura pública

Las dificultades que enfrentan las provincias desde el área financiera se complementan con aquellas atinentes a los aparatos de estado, que tienen una misión crucial a la hora de ponerse en juego el reposicionamiento de cada provincia. Las funciones que cumplen las Administraciones Públicas Provinciales tienen un directo impacto en el desarrollo de las (des)ventajas competitivas de cada región, tanto en el corto (políticas crediticias, impositivas, de promoción del comercio exterior, etc.) como en el largo plazo (salud, educación, seguridad, justicia, etc.)

Preocupantemente, los diagnósticos desarrollados sobre los estados provinciales, muestran una debilidad estructural que redundan en promover graves fallas en el funcionamiento del Sector Público⁷. Debe hacerse notar que estas estructuras burocráticas deben hacerse cargo de incumbencias que tienden a presionar sobre las erogaciones (salud, educación). Por otro lado exigen un gran esfuerzo organizacional, requiriendo acciones vinculadas con la calidad de prestaciones, la eficiencia, la gestión de recursos humanos y materiales, etc. (Lerner, 1992).

Un resumen de los principales problemas del Sector Público Provincial sería el siguiente:

- **Compartimentalización de la Organización:**
 - ⇒Horizontal: El Estado aparece separado en diferentes Unidades Orgánicas, que funcionan sin coordinación ni comunicación, lo que dificulta la posibilidad de optimizar el uso de recursos y circuitos.
 - ⇒Vertical: Escisión entre los niveles de Conducción (Política) y el nivel de "Línea".

- **Ineficiencia e ineficacia de los circuitos:** Como un rasgo general los diferentes circuitos (de información, de autoridad, de decisión, etc.) presentan serias dificultades para su funcionamiento. Los mismos no tienen canales objetivos, sino que se desarrollan en virtud de instancias informales o ajenas a la problemática en sí (poder e influencia, seguimiento personalizado, etc.).

- **Falta de Información:** No se tiene información, o la que se tiene no se encuentra adecuadamente presentada, o no se encuentra en tiempo y forma en el lugar adecuado.
 - ⇒Para la alimentación de circuitos: promueve la ya detallada ineficiencia de los circuitos.
 - ⇒Para la toma de decisiones: hace que las decisiones se tomen insertas en marcos de incertidumbre.

- **Problemas Normativos:** Los problemas en esta perspectiva pueden dividirse en dos rangos; por un lado y como cuestión central las deficiencias del complejo normativo provincial (el todo que conforman las leyes, decretos, resoluciones, etc.) del que, por un lado, no existen sistematizaciones (o no se puede acceder a ellas) que permitan un rápido y fácil acceso a las normativas buscadas, y por el otro, que el complejo normativo citado no conforma un Sistema, sino que es un conjunto desarticulado de normas, con fuertes niveles de redundancia y lagunas jurídicas.

Pero es el empleo público el lugar en donde emerge con mayor contundencia las debilidades de la estructura burocrática, en particular a partir de que la dimensión política ha perforado la estructura administrativa.

⁷ Debe remarcar que existen grandes diferencias de provincia a provincia.

Estas dificultades nacen en los mecanismos de reclutamiento, ligados muchas veces al patronazgo político más que a las necesidades organizacionales. Esta deficiencia de origen se complementa con la inexistencia de una carrera administrativa y por la arbitrariedad con que evoluciona la situación de cada empleado y se agrava aún más con la inexistencia de una política de capacitación, tanto en el entrenamiento como en el perfeccionamiento en las tareas. Por último no existen incentivos explícitos que impulsen a los empleados en un sentido u otro; si los hay estos tienden a encontrarse más cerca de las situaciones de patronazgo ya detalladas⁸.

Sobre esta estructura deforme se asientan las últimas transferencias realizadas por el Estado Nacional. Las mismas tienden a profundizar una especialización en gestión de funciones "sociales", quedando en manos del Estado Nacional acciones de transferencia de ingresos, que demandan principalmente una cierta racionalidad administrativa y que en general pueden considerarse de menor complejidad que las que deben llevar adelante las provincias. En esta misma acción de transferencias las provincias reciben incumbencias que ya tienen desarrollado un modelo de gestión y que, bajo una cierta inercia, son difíciles de reformar hacia modelos que puedan adaptarse (en volumen y complejidad) a la escala de la organización (el Estado Provincial) que las debe gerenciar.

CONCLUSIONES

Resumamos un poco lo dicho hasta aquí; por un lado como se articula la heterogeneidad regional del país a través de la organización política federal. Esta organización reconoce a una región (y unos emprendimientos ligados a ella) como los centrales a la hora de organizar el todo espacial, pero permite la articulación de subespacios subordinados.

Por otro lado hemos visto que la reforma del estado es el proceso de adecuación del aparato público a las nuevas condiciones que, el decurso de los acontecimientos en el mercado mundial el imponen al país. Esta adecuación, montándose sobre la estructura jurisdiccional nación / provincias, puede describirse esquemáticamente como realizada en tiempos diferenciales con un doble resultado:

- La jurisdicción nacional no ve "contaminada" su tarea de imposición del nuevo modelo de acumulación
- Las organizaciones públicas provinciales intentan conformar un filtro para permitir reproducir ciertos sectores sociales en peligro⁹.

Sin embargo parece estar llegándose a una nueva fase del proceso. Por situaciones externas e internas el proceso de reacomodamiento a las nuevas condiciones del mercado mundial está llegando a las provincias. De que forma los estados provinciales se adecuan a esta nueva situación a la vez que defienden un lugar de inserción dinámico en la estructura nacional: es lo que se llama el problema fiscal federal y es el estrecho desfiladero alrededor del cual se abren las oportunidades que plantea la crisis.

⁸ Para un desarrollo más completo de este punto ver Cao, Rubins, 1994 b.

⁹ Y ciertos aparatos políticos, muchas veces clientelares, ligados a ellos.

ANEXO I

LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ENTRE NACIÓN Y PROVINCIAS

Al analizar las experiencias federales en el mundo, se suele partir de una visión polar que describe básicamente dos modelos:

- El alemán, basado en la cooperación de los niveles de gobierno, en donde la legislación está principalmente en manos de la instancia federal y la administración está en manos estatales y municipales.
- El de EE.UU., con un dualismo de los elementos estructurales del estado, con independencia y capacidad funcional de los dos niveles políticos, a través de las tareas encomendadas y el reparto de recursos (Sachultze, 1993).

Si bien en Argentina se observan algunas zonas grises, dentro de la visión polar detallada las instituciones argentinas tienden a acercarse más al modelo de los EE.UU., en el marco de un proceso de traspaso de incumbencias crecientes a los estados provinciales.

A fin de dar un pantallazo esquemático de la distribución de tareas entre la Nación y las Provincias, y siguiendo un trabajo de Lerner (Lerner, 1992), se agrupan las tareas a realizar por el sector público en tres grupos:

- Estado gendarme; productor de los denominados "bienes y servicios públicos puros" (Defensa, Seguridad, Justicia, Administración de Gobierno)
- Estado del Bienestar; productor de bienes y servicios sociales (Salud, Educación, Vivienda, Ciencia y Técnica, Seguridad Social, etc.)
- Estado Productor y regulador; realizador de acciones tendientes a encauzar el proceso de producción y reproducción del proceso de acumulación.

Como el análisis de las funciones se realiza a partir del gasto aplicado, deben tomarse en cuenta también las partidas aplicadas a cubrir el endeudamiento público. Analizando el resultado de tal operación se destaca que las provincias tienen una alta estructura de su gasto aplicado al Estado del Bienestar (casi el 70%), y una muy baja proporción de deuda pública, mientras que es menos significativo el Estado Gendarme (21%) y menos aún el Estado Productor y Regulador (10%). Dentro del Estado del Bienestar debe remarcarse el peso de los "Otros gastos Sociales", que básicamente son Educación, Salud, Acción Social, etc. Por su parte el Estado Nacional tiene también un extendido gasto en el Estado Benefactor (60%), pero principalmente aplicado al pago de la Seguridad Social (casi 40% del total del gasto)¹⁰. También debe resaltarse el peso del endeudamiento.

Cuadro N° 1
Distribución de erogaciones totales por grupos de finalidades
Consolidado 24 jurisdicciones provinciales (Incluye MCBA) y Estado Nacional
Año 1992

	Provincias	Nación
Estado Gendarme	2115	
Estado Benefactor	6860	
• Seguridad Social	1438	
• Otros Gastos sociales	5422	
Estado Productor	1013	
Deuda Pública	112	
TOTAL GASTO	100100	
Fuente: Lerner, 1992		

¹⁰Las sucesivas transferencias de las Cajas de Jubilaciones Provinciales de las Provincias a la Nación deben haber pronunciado este perfil.

Haciendo un análisis esquemático puede decirse que las políticas de la Nación tienen como objetivo principal mantener la estabilidad y cumplir con acuerdos internacionales, utilizando el 40% de su gasto en Seguridad Social y 12% a Deuda Pública, lo que hace que este gasto sea bastante rígido. Por su parte las Provincias tiene el mayor porcentaje de su gasto ligado a incumbencias de prioridad principal dentro de las funciones que cumple el Estado (Salud / Educación / Seguridad) con fuertes presiones hacia un incremento del mismo.

ANEXO II

LAS CUENTAS PUBLICAS DE LAS PROVINCIAS COMO PARTE DE LAS CUENTAS PUBLICAS NACIONALES

Siguiendo un proceso de larga data, las provincias tienen una creciente responsabilidad en la ejecución del gasto. Este proceso no solamente no se detuvo sino que se profundizó a partir de los '90.

Cuadro Nº 2
Gasto Público total según responsabilidad institucional (1)
En millones de pesos corrientes
Años 1991 - 1994

AÑO	NACIÓN			PROVINCIAS			MUNICIPIOS			SEG. SOCIAL
	Abs. '91=100	Abs. '91=100	Abs. '91=100	Abs. '91=100	Abs. '91=100	Abs. '91=100	Abs. '91=100	Abs. '91=100		
	14.190	100.00	17.211	100.00	3.560	100.00				Abs. '91=100
1.991	15.915	112.16	23.649	137.41	6.381	130.28				12.976
1.992	16.467	116.05	27.158	157.79	5.457	153.29				17.400
1.993	15.769	111.13	29.489	171.34	6.073	163.62				21.231
1.994	Referencias: (1) Consolidado 24 jurisdicciones (incluye MCBA)									23.743
	Fuente: Juri, 1995									180.90

Tomando en cuenta la información presupuestaria de 1.994 la participación en la ejecución del gasto fue de 30,72% en el caso de la Jurisdicción nacional (neto de seguridad social), 57,45% para la jurisdicción provincial y 11,83% para la jurisdicción municipal (Juri, 1995). Dejando de lado el registro de la Seguridad Social, que no tiene incumbencia en los límites de este trabajo, el problema fiscal federal se entronca directamente con el gasto público que realizan las provincias.

Asimismo se observa que a pesar del notorio incremento del gasto las provincias han generado un agudo déficit fiscal, el que tiende a comprometer el esquema macroeconómico general.

Cuadro Nº 3
Déficit fiscal de las Provincias Argentinas (1)
Valores Absolutos y para 1991 = 100 - Años 1991 - 1995

	1991	1992	1993	1994
Déficit	1.736	4812.24	52.663	
1991=100	100	0027,71	129,32	153,40
Referencias: (1) Consolidado 24 jurisdicciones (incluye MCBA)				
Fuente: MyS Consultores, 1996				

BIBLIOGRAFÍA

- Botana, Natalio "El orden conservador", Hyspamérica Ediciones Argentina SA, Bs.As., 1986
- Cao, Horacio Estrategias Públicas y situación del empleo en provincias rezagadas Argentinas 1983 - 1993 - Trabajo presentado en el 1º Congreso del Trabajo, Organizado por A.S.E.T., Buenos Aires 1994.
- Consejo Federal de Inversiones COMPORTAMIENTO MIGRATORIO DE LA POBLACION TOTAL, en Boletín CFI, Buenos Aires, 1991
- Domeniconi, Héctor; Gaudio, R; Guibert, Armando "La desregulación en Argentina.Los primeros pasos de su implementación". Boletín Inf.Techint n° 271, Argentina jul/set 1992
- Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Pablo "El papel del Estado" -Revista IDEA, Argentina, Mayo de 1988
- Juri, María de la Esperanza LAS PROVINCIAS ANTE EL DESAFIO DE ADECUAR EL TAMAÑO DE SU ESTADO en revista "Novedades Económicas", IEERAL de Fundación Mediterránea, Año 17, N° 172-173, Abril/Mayo de 1995
- Lerner, Emilia Raquel CAMBIOS RECIENTES EN LA RELACION FISCAL NACION-PROVINCIAS, Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas (UBA) - Secretaría de la Función Pública - 1992.
- MyS Consultores, Reunión Honorable Senado de la Nación - Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos, Buenos Aires, 29 de Mayo de 1996
- Oszlak, Oscar NOTAS CRITICAS PARA UNA TEORÍA DE LA BUROCRACIA ESTATAL, en "Teoría de la Burocracia Estatal" - Oscar Oszlak (Compilador) PAIDOS, Buenos Aires 1984
- Rubins, Roxana y Cao, Horacio "Las provincias periféricas argentinas", Realidad Económica n°124, IADE, Buenos Aires May/Jun 1994 a
- Rubins, Roxana y Cao, Horacio "La estructura institucional de las provincias rezagadas", Realidad Económica n°128, IADE, Buenos Aires, nov/dic 1994 b
- Sachultze, Rainer-Olaf . EL FEDERALISMO EN LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS: UNA PERSPECTIVA COMPARADA, en REVISTA CONTRIBUCIONES. Konrad Adenauer Stiftung - Asociación Civil - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Buenos Aires - Abril de 1993.
- S.A.R.E.P. - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial. DATOS PARA EL ANÁLISIS DEL SECTOR PÚBLICO. Ministerio del interior, Buenos Aires, Julio de 1995
- S.A.R.E.P. - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial. SITUACION DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS. Ministerio del interior, Buenos Aires, Agosto de 1995
- Tecco, Claudio A.. FEDERALISMO Y DESARROLLO REGIONAL EN ARGENTINA, en "Administración pública y sociedad "N° 7 - Córdoba / Argentina - Diciembre de 1992