

LAS ORGANIZACIONES ESTATALES INTERMEDIAS EN ARGENTINA: El caso de un federalismo centralizado en transición

Pedro Pírez (•)
Horacio Cao(••)

A MODO DE INTRODUCCIÓN

Las instituciones federales suelen tener un cierto nivel de complejidad que justifica que se inicie su estudio a partir de un abordaje global que permita acercarse a sus características principales sin desnaturalizar el análisis.

El trabajo que a continuación se presenta ha seguido la estrategia de desarrollar ese primer enfrentamiento general a partir de una breve descripción histórica de la conformación de la República Argentina y de las características de las regiones que la conforman¹.

La formación histórica

Las dificultades para articular bajo una institución única a las diferentes porciones de lo que sería la República Argentina nacen con el propio Virreinato del Río de la Plata. Esta compleja unidad, que contenía regiones relativamente autónomas, autosostenidas y/o con fuertes vinculaciones hacia nodos externos a su territorio, se desmorona al inicio del proceso independentista y ya no puede volver a armarse.

De esta contradicción de intereses políticos, económicos y sociales surgen cuatro repúblicas; una de ellas, la Argentina, sorteará un largo periodo de guerras civiles, abiertas o apenas encubiertas, hasta lograr su equilibrio definitivo. Esto se logra con base en la hegemonía económica de una región (pampeana) y político militar de una provincia (Buenos Aires), cuyas fracciones sociales dominantes, se transforman en el segmento hegemónico a nivel nacional.

La consolidación definitiva se hará efectiva luego de la década de 1880, cuando se produce un “acuerdo” entre regiones que tiene, desde lo analítico ², una dimensión política y una dimensión económica:

En lo político:

• Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones, Científicas y Técnicas (CONICET) y del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires.

•• Administrador Gubernamental, Investigador del CEPAS y Doctorando de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

¹ Un desarrollo más extenso de este punto puede verse en Rubins/Cao 1994.

² Ambas dimensiones de análisis conforman una unidad; el acuerdo político fue fundamental para la creación de un mercado nacional que permitiera la reformulación de la producción provincial. La fortaleza económica de los segmentos sociales que lideraban la creación de los espacios productivos del interior les permitía mantener su preeminencia política hacia la sociedad provincial y ser referentes en la discusión nacional.

- El interior reconoce la hegemonía de Buenos Aires y se compromete a no embarcarse en aventuras que pongan en juego la estabilidad global del sistema.
- Buenos Aires reconoce a las clases dominantes tradicionales del interior como legítimas representantes territoriales y deja de lado proyectos unitarios o de reemplazo de esas clases políticas por grupos adictos.

En lo económico:

- El interior reconoce a Buenos Aires como consumidor y exportador clave de un mercado único nacional. Como consecuencia, se aceptan medidas que tienden a aislar a algunas regiones de sus articulaciones históricas (la región del noroeste con el Alto Perú, la región de Cuyo con Chile, etc.).
- Buenos Aires desarrolla políticas activas que permiten el surgimiento de las llamadas “economías regionales”³.

La centralización

El proceso de centralización estatal puede verse como parte de tendencias de carácter universal. El estado moderno, como superación de formas patrimonialistas, funciona como articulador político y racionalizador administrativo del conjunto de sectores y grupos que existen dispersos en el terreno de la producción y circulación mercantil, propiciando que las condiciones operativas básicas no se vean interrumpidas.

En la Argentina estas tendencias se superpusieron con el predominio de los sectores propietarios de la región pampeana y la ciudad - puerto, dando lugar a un modelo formalmente federal pero política y administrativamente centralizado (Esteso, 1988).

En este sentido, podemos comprender las modalidades de ocupación del territorio argentino como profundamente impregnadas por la intervención estatal nacional creando redes institucionales cuya función no alcanza a entenderse sin la impronta de integración al área central (Oszlak, 1985), en donde las provincias, ocuparon un rol menor.

Si en el marco de gobiernos que pregonaban y realizaban políticas liberales el acuerdo interregional había llevado a realizar políticas activas, a partir de la crisis de 1930 éstas se intensifican bajo el marco de gobiernos que reconocían la necesidad de la intervención del sector público. En este período comienza el desarrollo de una “red de subsidios cruzados” (Rubins/Cao, 1996) que le garantiza una función a las regiones que se iban rezagando frente a la pujanza pampeana.

Este esquema tendió a reproducirse pues progresivamente el área central se desarrolla hasta alcanzar, ella sola, un peso definitorio en la estructura del país. Por su parte las regiones periféricas se reprodujeron como ámbitos que apoyaban el crecimiento capitalista central a

³ En el período fundacional el estado nacional desarrolló políticas crediticias, de comunicaciones, de promoción de la producción, etc., permitiendo el desarrollo de los emprendimientos azucarero y vitivinicultor (Balán, 1978). En las décadas posteriores, y bajo una matriz similar, se agregarían las producciones tabacaleras, algodонера, del te, de la yerba mate, etc.

través de ofrecer mano de obra, mercado para productos de la industria, insumos para la producción central o alimentos para la reproducción de la fuerza de trabajo (Pirez, s/f).

Sin embargo, esta fase cualitativamente distinta no hace variar sustancialmente las características estructurales del país, que diferencian claramente el área central del resto. Así, durante esta etapa, son pocas las acciones que se emprenden directamente contra los desequilibrios regionales. Luego de los '50 se desarrollan políticas de subsidio estatal en regiones de rezago relativo, pero las mismas tienen un elevado costo y magros impactos, generando más bien enclaves de escaso o nulo encadenamiento con las actividades de la zona (Tecco, 1992).

Hacia principios de los '70 existía algún grado de consenso en describir el equilibrio geográfico logrado entre las distintas regiones del país bajo la siguiente tipología (Ver Anexo I) (Rofman, 1982)⁴:

* **Área central:** Esta área permitía la obtención de las divisas externas necesarias para mantener en funcionamiento el esquema de sustitución de importaciones, a la vez que tenía un peso determinante en el desarrollo del mercado interno. Como producto de esta situación y de su conexión con los mercados internacionales, en esta área se observa un pleno despliegue de relaciones de producción capitalistas. Fruto la reproducción de su situación hegemónica frente al resto del país, fue generando un desequilibrio abrumador en cuanto a tamaño y dinamismo. Comprende el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza.

* **Área periférica:** En esta área las relaciones de producción aparecen con atraso y relativa baja difusión en el espectro productivo, con remanentes de actividades no capitalistas o precapitalistas, al tiempo que las manifestaciones que asumen pleno carácter capitalista se encuentran limitadas en cantidad y capacidad de difusión. Con la expansión del mercado interno, y a favor de una serie de políticas específicas (créditos, subsidios, protección de importaciones, instituciones reguladoras de producción y precios, impuestos especiales, etc.) generaron productos que se realizaban en el área central, las llamadas “economías regionales”. Comprende las Provincias de Salta, Chaco, San Juan, Tucumán, Entre Ríos, Corrientes, Catamarca, La Rioja, Jujuy, Formosa, Misiones, San Luis y Santiago del Estero.

* **Áreas mixtas:** Existe un tercer tipo de subespacios, en los que se combinan elementos de los dos anteriores. Se trata de áreas de muy bajo nivel de ocupación previa, con tipos de organización productiva tradicional o capitalista extensiva y en los que la explotación de recursos naturales introduce elementos nuevos a la configuración espacial. Funcionan como enclaves de elevado desarrollo capitalista dentro de una estructura que aún se desenvuelve con patrones de organización muy atrasados. Comprende las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Neuquén, Río Negro y La Pampa.

⁴Existen otras clasificaciones de Provincias las que, en general no difieren demasiado de la transcripta.

⁵Según las diferentes clasificaciones la provincia de Mendoza ocupa un lugar intermedio entre el área central y el área periférica.

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

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

El equilibrio interregional detallado parece comenzar a licuarse. Sin embargo todavía no queda clara la nueva estructura emergente, por lo que, provisoriamente, se mantiene este esquema de análisis como forma de aproximarnos a la heterogeneidad territorial.

1. EL MARCO CONSTITUCIONAL

1.1. Marco general

La Constitución reflejó la existencia de regiones con notorias diferencias, las que se fueron amoldando en el proceso independentista⁶. Esto dio pie a la creación de instituciones subestatales: los gobiernos provinciales.

Estos dos niveles institucionales se mostraron lo suficientemente funcionales como para que tal organización no fuera puesta seriamente en juego luego de la etapa de la organización nacional. En efecto, las contradicciones entre los objetivos estatales se articularon con el proceso que facilitó la diferenciación estado/federal - estado/provincial, permitiendo la expansión del nuevo modelo de organización del país y, en suma, del naciente Estado a todos los ámbitos del territorio.

La estructura federal, aunque fuera de manera formal, se mantuvo sin interrupciones aún en los reiterados casos en que el poder militar arrasó con todas las instituciones de la República⁷. Es más, en ocasiones el poder provincial se sobreimprimió sobre el militar y logró capturar delegados militares que pasaron a funcionar como representantes regionales.

⁶ Natalio Botana (1986) destaca las diferencias entre el principio "confederalista" de la Constitución de Estados Unidos y el sistema "federalista" escogido por Alberdi. Aquí se habría "copiado", como arquitectura institucional más viable, el sistema federal alemán, que traducía el peso relativo del Estado Prusiano por sobre los demás integrantes del Imperio Austro-húngaro. Los otros sistemas de repúblicas federales presuponían miembros relativamente homogéneos en cuanto a su capacidad económica y de dominación política.

⁷ El único embate, si bien indirecto, contra esta organización se produjo durante los '60 y buena parte de los '70 cuando la cuestión de la "planificación regional" generó intentos de fundir Provincias en ámbitos más amplios, más "racionales" desde el punto de vista económico. Estos intentos no superaron el espacio discursivo o bibliográfico (Boisier, 1984 y Quintero Palacio, 1995). Si bien la nueva Constitución permite la creación de regiones para el desarrollo económico y social (Artículo N° 124), de ninguna manera puede considerarse tal autorización como una relativización de la institucionalidad provincial.

Solamente pueden considerarse cambios 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 norestes.

Los procesos de descentralización significaron una redefinición del peso específico de la órbita nacional y de las provincias. Si bien este proceso sufre una aceleración notable hacia 1991, en verdad es un proceso de larga data, que se inicia hacia los '60.

Cuadro N° 1
Evolución relativa del Gasto federal y de las Provincias.
Incluye Administración, Empresas Públicas y Sistema de Seguridad Social
1961 - 1997⁹

| | 1961 | 1971 | 1981 | 1991 | 1997 |
|---------------------|--------|---------|-------|-------|------|
| 1. Gobierno Federal | 82,177 | 973,560 | 955,8 | | |
| 2. Provincias | 17,922 | 126,539 | 144,2 | | |
| Total (1+2) | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 0 |

Fuente: Años 1961 a 1991 Secretaría de Hacienda (1982). Año 1997 Frigerio (1997) y Secretaría de Hacienda, 1999.

Así como la crisis del federalismo se produce como resultado de la confluencia de la hegemonía regional pampeana junto con tendencias universales hacia la centralización del estado, del mismo modo puede decirse que los procesos de descentralización reúnen la crisis de una forma de estado¹⁰ concomitante con el deterioro de una cierta modalidad productiva que apuntaba al mercado interno.

La crisis ressignifica articulaciones centenarias entre los mercados pampeanos y productores del interior, generando la decadencia definitiva de segmentos y áreas de las economías regionales. Pero a la vez también rompe la estructura centralizada sobre Buenos Aires y permite el relanzamiento de actores regionales que se articulan directamente con el mercado mundial.

1.2. Contenidos institucionales del federalismo argentino¹¹

Según la Constitución Nacional, las provincias eligen sus propias autoridades y se rigen por las normas que a sí mismas se dan. Esta característica por la cual no sólo se

⁸ Siete Territorios Nacionales acceden al estatus de provincia en la década del '50 (Chaco, Formosa, Río Negro, La Pampa, Neuquén, Chubut, Santa Cruz). El último Territorio Nacional (Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur) dejó de tener dependencia nacional (se provincializó) en 1992.

⁹ El abrupto salto de 1981 a 1991 se debe a que a la tendencia histórica se le incorporan las privatizaciones que llegaron a ser casi el 40% del gasto nacional. El desaceleramiento del periodo 1991/97 al creciente peso del sistema de seguridad social y al nuevo ciclo de endeudamiento.

¹⁰ El estado nacional centralizado en sus tres modelos (fascista, socialista y estado benefactor), se montó sobre la base de una concepción de participación determinante, activa y necesaria del estado en la vida política, social y económica del país. Las tendencias vigentes en el mundo occidental, independientemente de las formas de estado, son hacia un estado descentralizado, o sea que las fuerzas centrífugas son, en este momento, más fuertes que las centrípetas (Brewer, 1998).

¹¹ En base a Cassagne, 1998 pág. 441 a 455.

autoadministran sino que también lo hacen de acuerdo a su propio ordenamiento jurídico, se ha denominado autonomía, lo que supone el poder de autonormarse y administrarse. La autonomía 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.

Son facultades exclusivas de las Provincias todas aquellas no delegadas constitucionalmente en el gobierno federal (Artículo 121° de la Constitución Nacional), la elección de sus autoridades y la atribución de regirse por sus propias instituciones (Artículo 122° de la Constitución Nacional).

En los hechos, las Constituciones provinciales guardan grandes parecidos entre si y con la Constitución Nacional, a la que, deben subordinarse (Artículo 5° y 123° de la Constitución Nacional). Esto no impide que algunas constituciones provinciales contengan prescripciones particulares. Por ejemplo, las Constituciones de La Pampa y Catamarca prevén en forma expresa la responsabilidad del estado por los actos y hechos de sus agentes.

Son facultades concurrentes entre la Nación y las Provincias las que ambas esferas pueden ejercer. Los Artículos 125° y 75° Inciso 18° de la Constitución Nacional dan facultades a ambos niveles de gobierno para promover “la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables (...) la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros”. En resumen, constitucionalmente, ambos niveles tienen incumbencia en las tareas tendientes a promover el desarrollo económico.

Si bien las provincias tienen una alta autonomía formal, existen instancias en las que están subordinadas frente al nivel federal. Esta subordinación se manifiesta en virtud de que los estados locales se someten a los principios básicos de la organización nacional, ello dado que el Estado Federal es el titular de la soberanía y prevalece en definitiva sobre las provincias. En caso de conflicto Gobierno Nacional – gobiernos provinciales corresponde a al primero la decisión de intervenir (Artículo 6°, de la Constitución Nacional) y cuando se trata de facultades concurrentes prevalece la decisión nacional (Artículo 31°, de la Constitución Nacional).

Por último, se observan relaciones de inordinación, que expresan que tanto la Nación como las Provincias integran un solo Estado. Se trata de las atribuciones conferidas a las Provincias para que participen en la formación de la voluntad nacional. En la Argentina esta participación se observa en la Cámara de Senadores del Congreso Nacional. Está cámara está conformada por tres senadores por de cada una de las Provincias argentinas y tres más por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2. COMPETENCIAS

Se ha visto en el punto 1.1. como dentro de un marco global de competencias amplias hacia las provincias, el nivel federal a partir de su etapa fundacional, y encajado en tendencias

endógenas y exógenas, fue concentrando funciones y restando peso a las tareas de las provincias.

En esa primera etapa son vitales en el ordenamiento político y del sector público los "subsidios" y "auxilios" que desde la Nación se giran a gobiernos provinciales adictos, los que desaparecen en las jurisdicciones opositoras (Ozslak, 1985). De esta forma se van erosionando y "domando" a los poderes locales ya sin proyecto tras el triunfo pampeano en la guerra civil.

La contracara de este deterioro de los gobiernos locales es que poco a poco el Gobierno Federal va tomando de hecho competencias que constitucionalmente eran exclusivas de las provincias. Tal vez el caso más importante sea el de la Ley N° 4.874 (llamada "Ley Lainez" en honor al Senador Nacional autor del proyecto original), por la cual la Nación desarrolla un sistema de escuelas primarias y secundarias en todo el país, las que conviven con el sistema educativo provincial¹². Otro ejemplo importante que data del primer gobierno peronista (1945-1955), el desarrollo de la extendida y compleja red de efectores de salud quedará bajo responsabilidad casi exclusiva de la órbita nacional.

Ya se ha visto como esta situación tiende a revertirse a partir de los '60, al menos desde el lado de los recursos. En cuanto a la recuperación de competencias por parte de las provincias, puede decirse que las mismas comienzan en 1961 con un lento y trabajoso proceso de traspaso de las escuelas de la Ley Lainez. El problema de la devolución de funciones tenía que ver con situaciones de índole sindical (los salarios nacionales son generalmente superiores a los provinciales) y presupuestario (quien se hace cargo de los costos y como se evalúan los mismos).

Hacia 1979, no casualmente en plena dictadura militar, el proceso de transferencias se acelera, quedando a cargo de las provincias casi todo el sistema hospitalario, aproximadamente la mitad de las escuelas nacionales, la empresa de agua potable Obras Sanitarias, etc. A partir de 1989, y con el marco de un profundo cambio en el estado y en las relaciones con las provincias, se completan las transferencias con el remanente de hospitales y escuelas nacionales que todavía estaban en manos federales.

Estas transferencias, realizadas muchas veces bajo la necesidad fiscal y/o política¹³, significaron para algunos aparatos administrativos exhaustos (en particular de las provincias periféricas) un gran esfuerzo organizacional, que no siempre pudieron cumplir, generándose una reducción, en calidad y cantidad, de la oferta de servicios públicos básicos.

¹² La ley preveía que las escuelas nacionales solamente podrían establecerse en la campaña, pero con el correr del tiempo muchas de ellas se construyeron en las ciudades generando en los hechos sistemas paralelos, siendo, en la mayoría de los casos, el de origen y gestión nacional de mejor calidad. Un desarrollo completo de este tema puede verse en Manganiello/Bregazzi (1968).

¹³ En muchos casos el proceso de "devolución" de competencias a Provincias también tuvo el objetivo de aislar en el ámbito de las Provincias los reclamos sectoriales (Por ejemplo, evitar repetir la nacionalización del conflicto docente que durante 1987 jaqueó al gobierno de Alfonsín).

Luego del proceso de transferencias el Estado Nacional tiene a su cargo las funciones tradicionales del llamado “Estado Gendarme” (defensa nacional, relaciones exteriores, justicia y seguridad federal) y el desarrollo de políticas globales que tienen que ver con la estabilidad macroeconómica (por ejemplo el pago y negociación de la deuda externa, la relación con los organismos multilaterales de crédito, la parte principal de la política tributaria). Las provincias, por su parte, quedan a cargo de la gestión de los complejos sistemas de desarrollo social y de la promoción de la producción. En sucesivos capítulos se describirá con mayor detalle la labor de los estados provinciales.

3. ESTRUCTURA DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

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

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

Los gobernadores, mientras ejercen el cargo, no pueden ser enjuiciados ante el Poder Judicial de la Nación (como tampoco por la justicia provincial), sino son previamente 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 encabeza la sucesión de gobierno en caso de renuncia, muerte, incapacidad, juzgamiento, etc. del Gobernador. Simétricamente, el Vicegobernador es el presidente de la legislatura y no pertenece, en lo formal, al ejecutivo provincial, pero suele formar parte de las reuniones de gabinete y ser uno de los personajes clave del gobierno provincial.

En la cúspide de la Administración Pública se encuentran los gabinetes provinciales, conducido por el gobernador y conformados por Ministros. Esos gabinetes, que replican en buena parte la modalidad de trabajo de la nación, son en los hechos el equipo de trabajo que conduce la administración pública.

3.2. El legislativo provincial

Se vio en el punto 1.2. que las provincias tenían el derecho de darse sus propias instituciones (Artículo 122°), en el marco de la Constitución Nacional (Artículos 5° y 123°). Va de suyo que de esto implica la reproducción de los tres clásicos poderes republicanos, entre ellos el parlamento.

El Poder Legislativo provincial es uno de los lugares donde es más notorio que la organización de los poderes republicanos es una prerrogativa de ese nivel. Así puede observarse que existen parlamentos provinciales unicamerales y bicamerales; en esta apertura generalmente 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 departamentos (dos 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 departamentales (de acuerdo a la lista ganadora en el departamento).

En general, y como reflejo de constituciones presidencialistas, los parlamentos provinciales tiene un poder acotado con una participación menor en la política y la administración provincial. Un análisis detallado de la legislación permite observar que las legislaturas provinciales tienen poca iniciativa política, estando en los hechos subordinadas al Ejecutivo Provincial. La legislación producida se concentra en la concesión de pensiones gratificables, subsidios para diferentes sectores, creación de organismos autárquicos diversos, etc.

Esta situación reafirma la negativa imagen que la población tiene de las Cámaras Legislativas Provinciales, como uno de los elementos más notorios de una forma clientelar de hacer política.

3.3. Organigrama básico, principales áreas de trabajo

División de tareas federal - provincial

Haciendo un análisis global de la forma en que se están gestionando algunas funciones esenciales, parecería que se estuviera evolucionando desde una arquitectura institucional similar al de los EE.UU., caracterizada por la duplicación de instituciones que podían cumplir las funciones con autonomía de los otros niveles de estado, hacia posiciones que tienen algún parentesco con las de Alemania, en donde los diferentes niveles (nacional, provincial o estadual y municipal) comparten la responsabilidad en la realización de procesos clave del Sector Público.

Así se coordinan tareas que realizan organismos centralizados de las provincias con instancias nacionales. Estos organismos son los encargados de recibir las transferencias ad-hoc, ejecutar los programas que comúnmente se han diseñado y responder frente a las eventuales auditorías nacionales.

En el sector educación, por ejemplo, el Gobierno Federal 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 arreglos específicos (especialmente en el área de las relaciones provincias - 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.

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

La estructura organizacional tipo

La mayoría de los estados provinciales, a despecho de sus diferencias, tienen una estructura orgánica similar, que remite en cierta forma a la organización funcional, característica de los Poderes Ejecutivos Nacionales. De esta manera las funciones que se detallarán tienen la mayoría de las veces una instancia de rango ministerial. Cuando las constituciones provinciales fijan un límite al número de ministerios que dificulta esta situación, se crean Secretarías ad-hoc, que dependen del gobernador y en los hechos tienen características idénticas a los ministerios.

(ACÁ INSERTAR ORGANIGRAMA TIPO – DOCUMENTO AD-HOC EN POWER POINT)

Como se desprende del Cuadro N° 2, en la descripción de las tareas que realizan se destacan nítidamente tres sistemas de gran complejidad, implantados en una amplia extensión geográfica y que cumplen tareas consideradas fundamentales: salud, educación y seguridad.

Cuadro N° 2
Ejecución Presupuestaria por Finalidad.
En millones de \$ y % - Año 1997

| Finalidad | Millones de pesos | % |
|--------------------------------|--------------------------|--------------|
| Salud | 4.452,8 | |
| Cultura y Educación | 9.007,1 | 13,8 |
| Bienestar Social | 3.383,9 | 28,0 |
| Ciencia y Técnica | 26,5 | 10,6 |
| | | 0,1 |
| Subtotal Serv. Sociales | 17.272,5 | 52,9 |
| Administración Gubernamental | 8.149,4 | 25,2 |
| Servicios Defensa y Seguridad | 2.738,3 | 8,4 |
| Servicios Económicos | 3.441,9 | 10,7 |
| Deuda Pública | 1.051,3 | 3,2 |
| Total General | 32.251,4 | 100,0 |

Nota: Subsecretaría de Programación Regional, 1998

El sistema educativo ocupó el punto neurálgico de las administraciones provinciales durante la década presente, ya que concentra un alto nivel de recursos y ha sido atravesado por un importante nivel 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 las tareas que demandan mayores esfuerzos es el gerenciamiento de la red de efectores. Esta red está organizada piramidalmente, con una cadena jerárquica que reproduce la complejidad de los hospitales y la de derivaciones. En la cúspide jerárquica /de derivaciones se destaca el hospital de máxima complejidad, que se encuentra en la capital provincial y 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. Se encuentra dentro de la órbita del Ministerio de Gobierno. Luego de algunos años en que este sector pasó casi desapercibido, 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, hacen que se estén analizando políticas de profunda reforma y fortalecimiento institucional para las policías provinciales.

Bajo un espacio similar al de salud, pero trabajando bajo una lógica diferente se encuentran los organismos dedicados al desarrollo social. Estos organismos se dedican fundamentalmente a la implementación de programas financiados desde la órbita nacional. Pocas provincias tienen programas propios y las que lo tienen pueden considerarse menores en comparación con los de la órbita nacional. En reiteradas oportunidades se ha denunciado la ineficacia, el clientelismo, la corrupción en que se desarrollan esas tareas¹⁴.

Una unidad fundamental de la organización provincial es el Ministerio de Hacienda, que contiene básicamente tres áreas; la que monitorea 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). En particular suele estar sobre - expandida el área de Hacienda, la que 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. También en este espacio se encontraban las empresas públicas

¹⁴Un solo ejemplo al respecto: durante los últimos 20 años el Estado Nacional transfirió cerca de 20.000 millones de US\$ para construir 511.790 viviendas, a un promedio de 39.100 dólares por vivienda, licitándose las mismas por 12.300 cada una. Por su parte, el valor de mercado rara vez supera los \$5.000 (El Cronista Comercial 09/11/95 y Clarín 18/12/95)

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 que los otrora poderosos Ministerios de Obras Públicas en casi todos los casos han pasado a ser Secretarías del Ministerio de Economía. Dentro de ellas es notoria la 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 se quiere destacar la tarea del Secretario General de la Gobernación, que funciona como mano derecha del gobernador en el gabinete. Cuando este funcionario tiene peso propio, suele actuar casi como un primer ministro.

3.4. Existencia o no de carrera de Empleo Público

Formalmente existe una carrera administrativa a semejanza del gobierno nacional, pero en los hechos no tiene vigencia en casi ninguna provincia. Las distorsiones comienzan a partir de la mecánicas de ingreso a las Administraciones Provinciales que no respetan los procesos ni la normativa vigente.

Si bien existen situaciones particulares según cada jurisdicción, puede decirse que está bastante extendida la modalidad de ingreso a la administración a través de negociaciones en la esfera política y no debido a las necesidades de servicio. Esto ocurre pues el empleo público es la forma más extendida y eficaz para el armado de una estructura político - territorial. Para detallar uno de los casos más extremos, Santiago del Estero, durante el proceso preelectoral de 1993 incrementó los empleados públicos de 31 a 40 mil (Clarín 22/12/93). Es obvio que esta situación impacta en la productividad y la disciplina de trabajo, deteriorando asimismo el nivel de las prestaciones que cumple el sector público.

Debe remarcarse el peso del empleo público en las provincias periféricas. Según datos censales el peso de este segmento en el total de ocupados rondaba el 45% mientras que en las centrales llegaba al 25% (a pesar del desequilibrio que significa el peso de los empleados nacionales en la Ciudad de Buenos Aires). Por otra parte en términos absolutos y relativos el empleo público tiende a descender en el total del país a partir de 1980, mientras que había crece en términos relativos y absolutos en las Provincias periféricas¹⁵.

3.5. ¿Existe o no subdelegación en la región o provincia?

Los gobernadores no sólo tienen a su cargo el ejecutivo provincial, sino que también son agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes (Artículo 128° de la Constitución Nacional). Esto no los hace funcionarios nacionales ni subordinados del Presidente de la Nación, ya que la autonomía provincial impide la configuración de una relación de subordinación jerárquica. De todas formas, esta calidad de agente del gobierno federal, de importante significación histórica, carece en la actualidad de importancia política e institucional (Cassagne, 1998 pág. 445).

¹⁵ Al respecto ver Vaca / Francés / Cao (1997)

En algún momento se pensó en la figura de un coordinador de las acciones del estado nacional por región y/o provincia. Luego, con el correr de los procesos de descentralización y/o privatización las tareas del estado nacional son mínimas, sobre todo porque buena parte de la ejecución del gasto nacional en la provincia se realiza a través de transferencias de recursos.

Luego de la importante reducción del estado nacional, proceso que ocurrió principalmente a partir de 1991, las unidades más extendidas de esta jurisdicción son las guarniciones militares de las tres fuerzas y las policías militarizadas (Gendarmería, Prefectura). Muchas de ellas desarrollan acciones herederas de las políticas de poblamiento nacional. En estas políticas muchas veces intervienen las provincias intentando fijar personal militar en su jurisdicción dada la importancia de una demanda relativamente solvente en las regiones geográficas marginales. Para esto las provincias utilizan su poder de lobby, su capacidad de negociación en el senado (en donde se aprueba el presupuesto nacional) o directamente hacen acuerdos con la nación haciéndose cargo de una parte del gasto (Diario Página 12 27/05/94 - 22/07/95 y Diario Clarín 09/12/96)

Otras oficinas de la Nación en las Provincias son el Banco de la Nación Argentina, Aduana, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Delegaciones de la Policía Federal y de la oficina de cobro de tributos (DGI), Comité Federal de Radiodifusión, etc.

3.6. ¿Hay estructuras especiales para las áreas metropolitanas?

La organización estatal de la Argentina no reconocer a las áreas metropolitanas. En la reforma constitucional de 1994 se introdujo la posibilidad de institucionalizar regiones, pero éstas han sido concebidas como unidades territoriales interprovinciales no necesariamente como áreas urbanas.

Esa ausencia se debe a las características del régimen municipal argentino, que se mencionan más adelante y que, en síntesis, lo colocan como una cuestión propia del ámbito provincial.

En consecuencia, las ciudades que integran áreas metropolitanas son gobernadas parcialmente, por cada una de sus municipalidades dentro de sus respectivos territorios, sin que ninguna organización estatal se haga cargo de las cuestiones propiamente metropolitanas. Esto es lo que ha sido denominado una “gestión metropolitana local o parcial” (Pérez, 1994).

Tal es la situación de la ciudad metropolitana de Buenos Aires que incluye a la Capital Federal y, por lo menos, a 23 municipalidades de la provincia de Buenos Aires que sumaron en 1991 unos once millones de habitantes. Buenos Aires metropolitana cuenta únicamente con dos experiencias que superan lo local y que constituyen casos de gestión metropolitana sectorial: la Comisión Ecológica del Area Metropolitana Sociedad del Estado, propiedad del gobierno de la ciudad de Buenos Aires (Capital Federal) y del gobierno de la provincia de Buenos Aires y que se encarga, más allá de objetivos formales más amplios, de la disposición final de los residuos sólidos metropolitanos en enterramientos sanitarios ubicados en zonas vacías del territorio metropolitano. La otra

experiencia es el Mercado Central, que siendo propiedad de los dos gobiernos antes mencionados, más el gobierno federal, debería controlar el abasto de bienes perecederos a todas al área (Pérez, 1994).

Vale la pena mencionar, que la Capital Federal (con sus casi tres millones de habitantes) tiene un régimen de gobierno especial desde la reforma constitucional de 1994. El artículo 129 le reconoce autonomía, y en un diseño institucional parecido al de una provincia, le otorgan 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 y de la elección de su jefe de gobierno y un año después eligió a su legislativo.

4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La mayor parte de las Constituciones provinciales han incorporado los mecanismos de la llamada democracia representativa ampliada: iniciativa, referéndum y revocatoria de mandatos. Sin embargo no son muchos los casos en los que esos instrumentos participativos han sido utilizados. Se conoce que, en algunos casos, a nivel municipal se han dado procesos de revocatoria del mandato de algunos Intendentes.

En lo últimos años se han dado algunas experiencias de participación ciudadana más directa. En particular han sido casos en los niveles municipales de gobierno y asociados con la toma de decisiones y, fundamentalmente, la ejecución de acciones vinculadas con la población de menores recursos.

Existe una experiencia interesante a nivel provincial. En Córdoba funcionó durante algunos años la que se llamó “mesa de concertación” para política social. Reunía a los funcionarios del gobierno provincial, a representantes de organizaciones de base y de organizaciones no gubernamentales de desarrollo y tomaba decisiones sobre la asignación de recursos para política social. El cambio de gobierno provincial, pese a la continuidad partidaria, significó la ruptura de la experiencia.

5. RECURSOS

5.1. Porcentaje de participación de ingresos y gastos provinciales en el total de recursos.

Como ya se vio (ver Cuadro N° 1) el gasto público provincial tiene una posición de crecimiento relativo frente al gasto del estado nacional, tendencia que tiene décadas de vigencia. Este crecimiento se explica, entre otras cosas, por los procesos de descentralización de funciones (Cetrángolo y Jiménez, 1995).

Sin embargo esta situación se revierte cuando se analiza la importancia de la jurisdicción provincial en términos de los recursos que genera. Esto impacta en la relación gastos / recursos, siendo las provincias argentinas un importante ejecutor de recursos generados en la jurisdicción nacional. Este fenómeno es considerado muy distorsivo por los especialistas que se han ocupado del tema (Ver por ejemplo FIEL, 1993 o Porto, 1993)

Cuadro N° 3
Estimación de la estructura Presupuestaria Argentina
En millones de \$ - Año 1997

| | Recursos | % | Endeudamiento | % | Erogaciones | % | Transferencias (1) | % |
|-------------------|-----------------|---------------|----------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------------|---------------|
| Nación | 54.445,4 | 76,77 | 4.496,6 | 75,02 | 40.977,0 | 50,66 | 17.965,1 | 84,63 |
| Provincias | 12.466,5 | 17,58 | 1.384,4 | 23,09 | 32.521,3 | 40,21 | 3.262,0 | 15,37 |
| Municipios | 4.010,3 | 5,65 | 113,3 | 1,89 | 7.385,6 | 9,13 | 0 | |
| Total | 70.922,2 | 100,00 | 5.994,3 | 100,00 | 80.883,9 | 100,00 | 21.227,1 | 100,00 |

Fuente: Frigerio, 1997 y Secretaría de Hacienda, 1999

Nota (1): Se refiere únicamente a transferencias interjurisdiccionales

Un análisis pormenorizado del consolidado de presupuestos provinciales para el año 1997 y de las provincias agrupadas por áreas geográficas puede verse en el Anexo II.

5.2. Redistribución interregional

A partir de la crisis del '30, y en el marco del desarrollo de políticas activas por parte del sector público, el estado nacional comienza a impulsar una serie de acciones explícitas que tienen el objetivo de lograr un desarrollo más armónico de las regiones que lo componen (Rubins/Cao, 1996). De igual forma la vigencia cada vez más extendida de derechos sociales promovió acciones que permitieran homogeneizar las oportunidades de los ciudadanos de todas las regiones del país.

Estos dos objetivos promovieron subsidios, transferencias extraordinarias, regímenes especiales etc. alrededor de intervenciones ad-hoc o en el marco de políticas generales. Al respecto pueden citarse los siguientes ejemplos vigentes en la actualidad: Coparticipación Federal de Impuestos (Ley N° 23.548), Fondo Nacional de la Vivienda (Ley N° 23.966), Fondo de Obras de Infraestructura Eléctrica (Ley N° 23.966), Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales (Ley N° 24.130), etc.

Todas estas políticas dan lugar a un diferencial en las transferencias per cápita se trate de Provincias periféricas o centrales, lo que determina también un diferente gasto per cápita del nivel provincial de acuerdo al área geográfica:

Cuadro N° 4
Gasto Público Provincial y Transferencias per cápita - Años 1997 - En \$

| Concepto | Provincias Centrales | Provincias Periféricas | Provincias Mixtas |
|---------------------------|----------------------|------------------------|-------------------|
| Gasto per Cápita | 780,11 | 1.052,11 | 819,2 |
| Transferencias per Cápita | 324,18 | 29,91 | 314,3 |

Fuente: Subsecretaría de Programación Regional, 1998

Según todos los estudios desarrollados estas políticas no han logrado sus objetivos; a pesar del importante plus de gasto en las provincias periféricas no se verifica, en el corto y

mediano plazo la generación de una convergencia en lo económico y social entre las diferentes áreas geográficas del país¹⁶.

Por otra parte, el peso de las transferencias federales en los recursos provinciales significan más de la mitad del total de los recursos corrientes, mientras que en las provincias periféricas llega a más del 80 %. Al mismo tiempo, los gobiernos provinciales, en conjunto, emplean poco más de la mitad del gasto corriente en personal, rubro que en las provincias periféricas llega a más al 62,1% (Anexo II).

Esa información indica que el empleo público es, con mucho, el mayor gasto de los gobiernos provinciales y que, en gran medida ello es así gracias a los recursos que le vienen desde el nivel federal.

Para comprender la significación de esos hechos vale la pena introducir una interpretación realizada ya hace unos años: El empleo público, en particular en las provincias periféricas tiene una triple función: en primer lugar, aunque no es lo más importante, es parte del funcionamiento organizacional de las administraciones locales; en segundo lugar es un componente fundamental de la reproducción económica regional, no únicamente como sustento para la reproducción de la población por medio del salario, sino aún del conjunto de las actividades económicas en las cuales el comercio es sin lugar a dudas la más importante; en tercer lugar el empleo es parte de estrategias clientelares de acumulación de poder. (Pérez, 1991)

Lo anterior permite aventurar la hipótesis de que esas transferencias federales han operado, predominantemente, como subsidios que sólo garantizan la reproducción de las condiciones provinciales pero no permiten su transformación. Todo esto, sin lugar a dudas, es parte de un sistema de dominación que articula los intereses regionales en forma subordinada a los de los grupos gobernantes y, particularmente, a los que se basan en las actividades económicas más dinámicas que se localizan en las provincias centrales.

5.3. Tipo de impuestos propios

A grandes rasgos los principales recursos de carácter tributario recaudados por los estados provinciales en Argentina son:

- ingresos brutos (imposición a las ventas brutas con una base similar a la del impuesto al valor agregado pero que, al gravar los valores brutos, se piramida)
- inmobiliario: grava el valor fiscal de las propiedades (en algunos casos es cobrado por los municipios)
- sellos : grava el registro de los contratos y otros actos legales
- automotor : la base imponible es el patentamiento de los vehículos y, en algunos casos, está descentralizado a los municipios

¹⁶ Al respecto ver Vaca / Francés / Cao (1997). Se analizaba la performance (principalmente social) de los últimos años en las Provincias de menor desarrollo relativo y en el resto del país. También ver G. Porto (1995) y Bolsa de Comercio de Córdoba (1998), en donde se analizan los resultados económicos de las diferentes regiones de la Argentina a lo largo de varias décadas. En ambos casos se comprobaba que, al menos, el desempeño había sido similar, refutándose la hipótesis de convergencia.

Cabe señalar que, si bien todas las provincias tienen iguales potestades, es muy diferente el resultado en términos de recaudación de estos recursos que revisten carácter propio. Así, como en casi todos los aspectos referidos a la cuestión federal, se observan importantes diferencias entre las provincias centrales y las periféricas. Generalizando se pueden identificar tres grupos: las provincias que financian entre el 35 y el 50% de su presupuesto con recursos propios (sólo cuatro excluyendo la Ciudad de Buenos Aires que financia el 86,1%); las que financian entre el 20% y el 35% de sus gastos (nueve jurisdicciones) y las que financian menos del 20% (once provincias, de las cuales tres no alcanzan a financiar el 10% con recursos propios) (Morganti, 1998 - Ver Anexo II).

Como ya se dijo, este desfasaje entre ingresos y egresos genera una serie de distorsiones. El más común es el denominado “Ilusión fiscal”: la creencia de que parte del costo de los servicios públicos locales será financiado por no residentes en la comunidad (Porto, 1990 pág. 67) El razonamiento sería que si la autoridad local no asume el costo político del financiamiento, tiene incentivos adicionales para expandir el gasto (más allá del “objetivo a lograr”) (Porto, 1990 pág. 74).

Algunos autores consideran que la interacción ciudadanos/políticos/burócratas es más alta en la medida en que es más descentralizado el nivel de gobierno (Porto, 1990, pág. 66), de esta forma a mayor descentralización menos posibilidades de que ocurran estas distorsiones. La experiencia argentina muestra que esta relación no es mecánica. En muchos casos niveles de gobierno de menor escala (v.g. municipios y/o Provincias “chicas”) al recibir de la Nación alguna función, aplicaron recursos en forma más irracional.

5.4. Transferencias

Análisis general

Las transferencias de recursos son un punto vital del andamiaje público de la República Argentina. Como se ve en el Anexo II su centralidad está dada primordialmente por su volumen; involucran más de \$ 18 mil millones, a lo que debe agregársele \$ 3 mil millones más de transferencias desde distintas Secretarías y Ministerios nacionales. En este acápite se volverá sobre el tema.

La recaudación de los tributos nacionales es realizados por oficinas dependientes de la Dirección General Impositiva (DGI) dependiente del Ministerio de Economía de la Nación. Esta dependencia tiene oficinas en todas las provincias del país, en donde cumple sus funciones con personal propio.

La distribución de recursos hacia las provincias se realiza mediante diferentes mecanismos previstos en numerosos instrumentos legales. A los fines de clarificar la enumeración de las transferencias se ha optado por trabajar sobre la base de tres grupos:

1. Transferencias automáticas o coparticipadas
2. Transferencias no automáticas

3. Transferencias y gastos desde los Ministerios y Secretarías del PEN

Transferencias automáticas o coparticipadas

(Un esquema de cómo funcionan estas transferencias y de los impuestos nacionales que involucran puede verse en el Anexo III. El volumen de las transferencias puede verse en el Anexo II)

El pilar principal (por legitimidad – tiene carácter constitucional desde 1994 - y volumen) de las relaciones fiscales federal-provinciales es la Coparticipación Federal regulada por Ley N° 23.548 de 1988. Este régimen de distribución de ingresos es heredero de diferentes regímenes iniciados hacia la década del '30 (Pérez, 1986).

Comprende una distribución primaria (42% para la Nación, 57% para las Provincias y 1% a un fondo manejado por el gobierno federal), y una distribución secundaria sobre la base de coeficientes fijos que distribuyen la masa coparticipada entre las diferentes provincias. Estos coeficientes fueron producto de negociaciones políticas y no guardan ninguna relación con índices objetivos.

Están en vigencia modificaciones al texto original dentro de las que se destacan 15% de deducción para el sistema de previsión social: \$45,8 millones para el fondo compensador, retenciones para el financiamiento de servicios educativos, de salud y programas asistenciales transferidos del nivel federal a las provincias, etc. La reforma constitucional de 1994 fijó al 1/1/97 como fecha tope para la promulgación, por consenso de todas las partes, de un nuevo régimen de Coparticipación Federal, pero dadas los intereses cruzados, no pudo consensuarse un nuevo régimen (ni se espera que, en el corto plazo, pueda lograrse).

Acompañando a la Coparticipación Federal existen otras transferencias automáticas a las provincias. Todos los actores involucrados y los especialistas coinciden en que tienen un nivel de complejidad que ha superado con mucho lo aconsejable. Esta complejidad se origina, entre otras causas, que los coeficientes de distribución de la ley 23.548 fueron fijados para una coyuntura que, al cambiar, precisó de leyes que fueran “adecuando” estas transferencias a las nuevas realidades.

Los ítems que componen estas transferencias son la Cláusula de Garantía, suma fija, Fondo Educativo, Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales, Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), Vialidad Provincial, Obras de Infraestructura Eléctrica, FEDEI, etc.

Dentro de las transferencias automáticas se quieren destacar dos casos muy importantes por su volumen:

a. FONAVI: Por Ley 23.966/91 se estableció un impuesto a los combustibles líquidos y al gas natural, estableciendo asimismo un cronograma de distribución de los fondos así recaudados. En la distribución actual le corresponde al FONAVI el 42% de lo producido por estos impuestos. A partir del “pacto fiscal” del 12/08/92 la distribución es automática sobre la base de coeficientes allí establecidos, y que fueron mantenidos en la actual Ley

Federal de Vivienda (24.464). El FONAVI tiene una garantía de transferencia mínima de \$ 900 millones anuales para las 24 jurisdicciones.

b. Fondo de Conurbano Bonaerense y Excedente: En 1991 se crea este Fondo, el que en la actualidad se rige por la Ley 24.621/95. Está generado en un 10% del impuesto a las ganancias, hasta un techo máximo de \$ 650 millones anuales. El eventual excedente de esta cifra sería repartido entre el resto de las Provincias de acuerdo a los índices de Coparticipación Federal. La importancia de este fondo radica en que fue parte de un acuerdo político entre el gobierno federal y la provincia¹⁷, lo que permitió un importante financiamiento adicional para el principal estado del país. Estos recursos fueron aplicados en su casi totalidad a generar una importante cantidad de obras públicas, tal vez el principal sello distintivo de la administración del hoy precandidato presidencial. Esta aplicación se caracteriza por la utilización clientelar de los recursos.

Transferencias no automáticas

a. Aportes del Tesoro Nacional (ATN): Como ya se dijo en el punto 1 del anterior acápite el 1% de la Coparticipación Federal conforma una parte de los ATN. De acuerdo a lo establecido por la Ley 24.699 esta partida se ve reforzada por \$ 20 millones tomados del impuesto a las ganancias. Además de este mismo tributo se le agrega un 2% del total luego de las deducciones indicadas. Existen una infinidad de acusaciones a este gobierno y al anterior en el sentido de un manejo arbitrario y politizado de estos fondos.

b. Ex-Fondo de Desarrollo Regional (FDR): La anterior Ley de Coparticipación Federal (N° 20.221/73) establecía un fondo para financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional. Con el fin de la vigencia de esta ley, quedó un fondo residual, cuyos aportes son discrecionales, condicionados a la realización de obras de infraestructura.

c. Subsidio al Consumo del Gas: Bajo normativa específica, subsidia el consumo del gas en las Provincias patagónicas

Transferencias y gastos desde los Ministerios y Secretarías del PEN

El gobierno nacional realiza gastos en las Provincias a través de sus Ministerios y Secretarías. Una modalidad bastante extendida de ejecutar este gasto, en particular el referido a programas específicos, es a través de transferencias hacia los gobiernos provinciales. Generalmente esta situación implica una división de tareas que hace que queden en manos de la jurisdicción federal el desarrollo del programa, su planificación y posterior auditoría, mientras que el nivel subnacional se encarga del gerenciamiento concreto.

Ya se ha visto en el punto 3.3. como son los entes que coordinan las tareas, los que son específicos por nivel ministerial. Un ejemplo de esta situación es la ejecución del Plan TRABAJAR, una especie de Seguro de Desempleo cuya partida presupuetaria tiene como

¹⁷Fue una condición de Eduardo Duhalde para dejar la Vicepresidencia y competir por la gobernación de la provincia de Buenos Aires.

responsable a la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y su ejecución es descentralizada a provincias y municipios. Estos niveles de gobierno son los encargados de detectar la población objetivo y de dar el subsidio correspondiente. La Nación audita el correcto desarrollo del programa¹⁸.

5.5. Deuda Provincial

La potestad de endeudamiento de las provincias es un tema que recurrentemente sale a la discusión, existiendo opiniones encontradas acerca de las formas en que las provincias puedan endeudarse. En la actualidad, para acceder a crédito bancario las provincias precisan de un previo permiso de la jurisdicción nacional.

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

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

| Concepto | Stock Deuda | Total Recursos | % Stock / Recursos | | |
|------------------|-------------|----------------|--------------------|--|--|
| Total Provincias | 16,231,152 | | % | | |
| Nación (1) | 101,155,418 | | % | | |

Fuente: Provincias: Subsecretaría de Programación Regional, 1998; Nación: Secretaría de Hacienda, 1999.

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

Esta situación global, de relativa solvencia, esconde realidades muy variadas. Hay algunas provincias que deben el equivalente a más de un año de sus recursos, mientras que otras tienen deudas de un volumen relativo insignificante.

En el marco de este bajo nivel, debe sin embargo hacerse notar que existe un creciente endeudamiento, el que es paralelo a una mayor permisividad del Gobierno Federal con respecto al endeudamiento provincial. Las provincias pueden lograr tasas relativamente aceptables pues dan como garantía de pago la coparticipación de impuestos, esto es, el pago de intereses y capital a las entidades bancarias se realiza previo al giro del dinero a la provincia.

5.6. La Banca Provincial

¹⁸Existen muchas denuncias y quejas sobre el manejo clientelar de este y de otros programa ejecutados bajo esta modalidad. En general se culpa de esta situación a las debilidades burocráticas y al manejo clientelar que realizan los gobiernos provinciales y a las laxas auditorías que realiza el gobierno federal. Al respecto ver por ejemplo Página 12 4/11/98, 30/03/97 y El Cronista Comercial 12/07/98.

Los bancos de la Banca Oficial de Provincia (BOP) surgen en su mayoría como parte de la reestructuración mercado - internista del país operada en la década del '30¹⁹. Estos bancos se caracterizan por²⁰:

- Ocupa un lugar central en el crédito de los pequeños y medianos productores locales
- Es una herramienta clave en la reproducción de las clases políticas tradicionales provinciales

En este último renglón, se destacan guarismos muy negativos de la BOP:

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

El boom de crecimiento de los recursos fiscales de la primera etapa de la convertibilidad alejó los peligros más cercanos de crisis de la BOP. En estas instancias la Nación operó intentando disciplinar la actividad de las provincias a través de los llamados Pactos Fiscales I y II, en donde se comprometen, entre otras instancias a “Propender a la privatización total o parcial de servicios, prestaciones u obras cuya gestión actual se encuentre a cargo de las provincias...”.

La crisis conocida como efecto tequila sirvió de catalizador de la situación. El Poder Ejecutivo Nacional constituye un fondo “fiduciario” que servirá principalmente para sanear las carteras de la BOP y permitir su privatización. En la actualidad, 14 bancos provinciales han sido privatizados y 4 más se encuentran en proceso de hacerlo (Ver Anexo IV). Igualmente debe resaltarse que, más allá de la extensión del proceso privatizador, tres de los más importantes bancos de la BOP son aún instituciones provinciales: Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires y Córdoba. Asimismo debe decirse que estas tres instituciones no fueron, históricamente, aquellas que presentaron los índices de mayor deterioro dentro de la BOP.

5.7. Varios

¹⁹ Con excepción de los bancos provinciales de las Provincias creadas en la década del '50 y con Constituciones de la década del '60 (Ver cita N° 7).

²⁰ Dentro de la BOP se encuentra un banco, el de la Provincia de Buenos Aires, que tiene notorias diferencias con el resto de los Bancos Provinciales (es el más antiguo del país, es uno de los bancos con mayor nivel de depósitos y número de sucursales, figura expresamente en los pactos que dieron lugar a la Constitución de 1853, etc.). Por estas diferencias es que muchas de las características que se describen no siempre se verifican en esta institución.

Empresas provinciales

No existen limitaciones formales a la creación de empresas provinciales. Inclusive varias constituciones contemplan taxativamente que ciertos servicios deben ser brindados por el estado provincial (por ejemplo Chaco). Comúnmente las Provincias prestan los servicios de Agua y Energía Eléctrica. En menor medida hay empresas de transporte aéreo, mineras, casinos, hoteles, etc. En este momento político hay una tendencia hacia la privatización, concesión y/o cierre de empresas provinciales. En el Anexo IV se presenta una descripción completa de la situación provincia por provincia.

¿Hay limitaciones al gasto?

No existen limitaciones formales al gasto. Inclusive en el caso de transferencias para programas con fines específicos las auditorías que corresponde haga la nación no se cumplen o son muy laxas.

De todas formas debe destacarse que la Nación se ha corrido del lugar de “prestamista de última instancia” que tradicionalmente ocupaba; esto es, ante las crisis fiscales la Nación rescataba a la provincia con auxilios extraordinarios negociados en el ámbito político. En este momento este mecanismo no es tan automático, e inclusive la Nación (apremiada por sus propias penurias fiscales y por el “enforcement” que significa la convertibilidad) ha permitido que se produzcan crisis fiscales que concluyeron en explosiones sociales y políticas.

Relaciones con los Municipios

De acuerdo a la Constitución Nacional (art. 5) las provincias deben organizar su régimen municipal, sin que, hasta 1994, se indicase otra cosa que el respeto por el régimen republicano y representativo. Cada provincia diseñó un sistema municipal propio que, en los hechos y particularmente luego de las reformas de las constituciones provinciales en la segunda mitad de los años ochenta de este siglo, tendieron a asemejarse. En la reforma de la Constitución Nacional de 1994 se agregó el reconocimiento de la autonomía municipal que, para entonces, ya había sido reconocida por la mayoría de las constituciones.

Los gobiernos municipales reproducen el modelo presidencial y se organizan con un ejecutivo individual electivo, llamado Intendente, y un legislativo colectivo (cuyo número varían según la categoría municipal –normalmente asociada al tamaño demográfico de la localidad-) denominado Concejo Deliberante. Ambas autoridades son elegidas por períodos de cuatro años y, en algunas provincias, el Intendente puede ser reelecto.

En forma general, puede afirmarse que los municipios argentinos han sido instituciones gubernamentales de muy limitada presencia: se dedicaron a la prestación de algunos pocos servicios que financiaban por medio del cobro de tasas o precios públicos. Como consecuencia, en la mayoría de los casos los municipios dependían financieramente de los gobiernos provinciales, en especial en las provincias periféricas. Con las reformas constitucionales de mediados y fines de los ochenta se les ha otorgado, en algunas provincias, la facultad de establecer impuestos (por lo general a las propiedades urbanas y a

los automóviles). Sin embargo, la generalizada dependencia financiera local no ha desaparecido. La información del cuadro 3, para 1997, muestra una situación que es común: los gobiernos locales gastan poco más del 9% del total del gasto público, lo que muestra claramente su limitación. Pero, además recaudan solamente el 5,56% del total de los recursos públicos y se endeudan en menos del 2 % del total. Esto quiere decir que ese nueve por ciento está integrado en parte muy importante por transferencias desde el gobierno provincial y, en alguna medida, desde el nivel central. Esas transferencias dependen de las normas provinciales que, en forma análoga al nivel federal, establecen algún sistema de coparticipación municipal en el cual integran parte de los recursos de coparticipación federal que reciben y algunos de los impuestos que recaudan. Son también, resultado de envíos directos desde programas federales de desarrollo social.

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

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

6. EVALUACIÓN

6.1. Análisis global: Provincias y políticas de ajuste

Como ya se dijo, si bien desde lo formal existe una amplia autonomía provincial, el gobierno federal mantiene un alto poder de inducción de políticas sobre las provincias, en especial en el caso de aquellas que en mayor medida dependen de las transferencias y/o la asistencia crediticia nacional.

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

1. En la jurisdicción nacional se siguió una política de **shock** con el objetivo de restaurar rápidamente algunos equilibrios financieros y fiscales básicos (políticas de privatizaciones, concesión de servicios, reducción de las estructuras del estado, liberalización de precios, desregulación, apertura económica, etc.), las que tuvieron un impacto territorial notable²¹.

²¹ Se ha pasado de una concepción global de territorio subsidiado, como parte de un proceso de ocupación plena y colonización del territorio, en donde el transporte es central,

2. Por su parte el gobierno nacional indujo en las Provincias políticas **graduales** (limitación de créditos de los bancos provinciales²², contención del gasto público, privatizaciones acotadas, etc.), las que en el marco expansivo que se describía en el Cuadro N° 1 permitieron que el ámbito provincial se convirtiera en un refugio para sectores enteros que de otra forma hubieran sucumbido e inclusive puesto en riesgo, desde lo económico y lo social, la marcha del ajuste global.

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

- Promover la modernización a partir de las presiones políticas y la amenaza del estrangulamiento financiero²³.
- Utilizar a las Provincias como herramientas de gobernabilidad.

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

6.2. ¿Han aportado al desarrollo económico?

A grandes rasgos puede decirse que uno de los mandatos fundantes del federalismo es el de respetar la pluralidad regional y que esta función tiende a generar una tensión constante con las relacionadas con las de promover el pleno despliegue de las fuerzas productivas.

En general se reconoce que en la Argentina la matriz política ha hecho que en muchos casos esta tensión se desequilibre a partir de un mecanismo perverso: apoyo político a cambio de financiamiento que obtura la necesidad de cambio económico, social y político. Se da la situación de transferencias excepcionales hacia Provincias de menor desarrollo relativo que utilizan estos fondos justamente para reproducir la estructura que las mantiene como regiones rezagadas.

Se recuerda que la principal justificación de la descentralización es el acercar las instancias de decisión a la población objetivo, pero en ciertas ocasiones puede ocurrir que el poder de decidir caiga en manos de grupos regionales que sean más herméticos para importantes segmentos de la población que lo que era el lejano estado nacional.

a una concepción de territorio eficiente, lo que por fuerza hace suponer que, a largo plazo, habrá modificaciones en el mapa real (Yanes, 1998).

²² A partir del año '30 en el nivel subnacional comenzó la creación de bancos que sirvieran como herramientas financieras de los gobiernos provinciales. Todas las provincias llegaron a tener bancos propios hasta la ola privatizadora iniciada en 1991. En la actualidad 14 provincias han privatizado sus bancos y 4 más se hallan en proceso de hacerlo (Informe N° 30 del Jefe de Gabinete Ministros a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación - 28/10/98).

²³ No aparece como casual que, según un informe de la Fundación Capital (1998), las Provincias con reformas estructurales menos avanzadas sean tres de las jurisdicciones con mayor solvencia fiscal (y por lo tanto menos volubles a las presiones nacionales): Buenos Aires, Santa Cruz y La Pampa.

La respuesta entonces sobre su aporte al desarrollo económico no es unívoca. Por un lado puede decirse que las Provincias han sido un elemento vital para reproducir economías regionales; y en muchos casos son promotoras de desarrollo. Pero por otro lado, la forma en que tales políticas se han llevado adelante, sobre todo el financiamiento interregional realizado a cambio de apoyo político, ha significado que muchas veces sobrevivan emprendimientos inviables a un costo exorbitante.

6.3. ¿Que fracasos indican caminos no recomendables?

Más que indicar fracasos en políticas se quieren resaltar cuatro directrices generales que han ocurrido no porque hayan sido consideradas ventajosas en alguna etapa, sino que son el resultado de la particular articulación de los actores sociales presentes en el federalismo:

1. Homogeneización de políticas hacia las provincias. No se toman en cuenta las diferencias que existen entre las provincias y/o de su capacidad según el tipo de política de que se trata.
2. Excesivo peso de las transferencias en el sistema fiscal público, con concentración del cobro en el nivel federal y de las funciones principales en las provincias. Esto genera:
 - ❖ Falta de correspondencia fiscal; que promovió una falta de compromiso en el cobro de impuestos y menor responsabilidad en la ejecución de dineros públicos.
 - ❖ Transferencias excepcionales sin contrapartida y/o control de su aplicación
 - ❖ Falta de incentivos a la aplicación eficiente y el uso prudente de los fondos
3. Falta de coordinación nacional en el desarrollo de políticas provinciales. Muchas oficinas llevan adelante políticas con las provincias, las que no se coordinan, e inclusive suelen ser contradictorias.
4. Transferencias de servicios sin fortalecer la capacidad de gestión en los gobiernos provinciales y su consecuente baja en la calidad de las prestaciones.

Bibliografía

Balán, Jorge “Una cuestión regional en la Argentina: Burguesías provinciales y el Mercado Nacional en el Desarrollo Agroexportador” - Desarrollo Económico N° 69 Vol.18, Buenos Aires, abril/junio 1978

Bolsa de Comercio de Córdoba “Balance de la Economía Argentina. Un enfoque Regional”
Bolsa de Comercio de Córdoba, Córdoba, 1998

Botana, Natalio, El orden conservador, Hyspamérica Ediciones Argentina SA, Bs.As., 1986

Boisier, Sergio, “Regiones Pivotaes y Regiones Virtuales - Posmodernismo Territorial y Globalización”. En Revista Foro - N° 25. Santa Fe de Bogotá - Diciembre de 1984

Brewer Carías, Allan R., “El proceso de descentralización política en América Latina: La perspectiva federal” - Revista Iberoamericana de Administración Pública N° 1 - INAP – Ministerio de Administraciones Públicas, España, Julio/Diciembre 1998

Cassagne, Juan Carlos, Derecho Administrativo, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998

Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan “El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la nación y las provincias” - Serie Estudios N°9 - CECE - Buenos Aires, Septiembre de 1995

Esteso, Roberto L. “La reforma del estado en Argentina: La descentralización en el contexto de la democratización y la crisis” - en "Seminario Internacional sobre los procesos de reforma en América Latina". Fundación Friedrich Ebert de Colombia - Bogotá, 19 y 20 de Agosto de 1988

F.I.E.L. - Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas “Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina” Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Buenos Aires, 1993

Frigerio, Rogelio (n) “Federalismo Fiscal: Avances y propuestas en la Argentina” – 1º Encuentro de Ministros de Economía – Ministerio de Economía, Buenos Aires, 25 y 26 de Noviembre de 1997.

Fundación Capital “Las Provincias en la mira: la necesidad de un nuevo pacto fiscal” – Fundación Capital - Síntesis Económica Financiera Semanal – Buenos Aires, 14 de Agosto de 1998

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

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos “Anuario Estadístico de la República Argentina 1998”, Secretaría de Programación Económica, MeyOySP, Buenos Aires 1998.

Manganiello, Ethel y Bregazzi, Violeta, Política Educativa, Librería del Colegio Buenos Aires, 11ª Edición, Buenos Aires, 1968

Morganti, Enrique, “Los estados provinciales. Financiamiento de las Necesidades Presupuestarias”, Presentado en 3º Congreso CLAD – Madrid, España, 1998

O’Donnell, Guillermo y Oszlak, Oscar “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” Revista Redes N° 4 Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 1996

Oszlak, Oscar, La Formación del Estado Argentino, Editorial Belgrano - 1º Reimpresión - Buenos Aires 1985

Pirez, Pedro, “Las Políticas del Estado Nacional en la Conformación de las Bases Actuales del Federalismo”, Mimeo - Biblioteca INAP - Buenos Aires S/F

Pérez, Pedro, Coparticipación federal y descentralización del estado en la Argentina, Ed. CEAL, Buenos Aires, 1986.

Pérez, Pedro, Municipio, necesidades sociales y política local, Ed. IIED-AL – GEL, Buenos Aires, 1991.

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

Pérez, Pedro, Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad, De. CEAL – CENTRO, Buenos Aires, 1994.

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

Porto, Alberto y Sanguinetti, Pablo - Descentralización Fiscal en América Latina: El caso Argentino - Serie Política Fiscal N° 45 - Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL - GTS - Santiago de Chile 1993

Porto, Guido G.- “Convergencia entre regiones, algunos resultados empíricos para la Argentina 1953 – 1980” - en Finanzas Públicas y Economía Espacial (En honor a Horacio Nuñez Miñana - Editado por Alberto Porto) Universidad Nacional de La Plata - Facultad de Ciencias Económicas - La Plata - 1995

Quintero Palacio, “Límites en el Territorio, Regiones en el Papel. Elementos para una Teoría Crítica”, Realidad Económica N° 131, IADE Buenos Aires, Abr/May 1995

Reyes, Gustavo “Evolución de los Bancos Públicos Provinciales” Revista Novedades Económicas - IEERAL, Año 15 n° 155/56, Argentina Nov/Dic 1993

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

Rubins, Roxana y Cao, Horacio “Economías Regionales y Crisis Económica”, Realidad Económica N° 141, IADE, Buenos Aires, Jul/Ago, 1996.

Rubins, Roxana y Cao, Horacio “La cuestión regional y la Conformación del Estado-Nación en la Argentina” Cuadernos de Investigación C.E.P.A.S. N° 2, Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires 1996

Secretaría de Hacienda “Erogaciones del Sector Público Argentino. Por finalidades y funciones 1961 - 1979” Buenos Aires, Julio de 1982

Secretaría de Hacienda “Boletín Fiscal Año 6 N° 24” Buenos Aires, Febrero de 1999

Subsecretaría de Programación Regional “Informe Económico Regional” Buenos Aires,
Noviembre de 1998

Subsecretaría de Programación Económica Regional “Informe Económico-Social
Provincias de Chaco, Santiago del Estero y Formosa” Buenos Aires, julio 1994

Tecco, Claudio A.. “Federalismo y Desarrollo Regional en Argentina” en Administración
pública y sociedad, N° 7 - Córdoba / Argentina - Diciembre de 1992

Vaca, Ángel - Francés, Mónica - Cao, Horacio - Empleo Público en las Provincias
Rezagadas – Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental Año 4 N° 8
- Buenos Aires, 1997

Diarios

Página 12:

Fuerza de Ocupación (Suplemento Patagonia – 27/05/94)

Poblar en la era del Ajuste – (22/07/95)

El juguete electoral (Suplemento Cash) – (30/03/97)

Subsidios con rumbo incierto – (4/11/98)

Clarín:

Piden no cerrar un cuartel – (09/12/96)

Ineficiencia y Corrupción en la construcción de viviendas – (18/12/95)

El Ministerio de Economía acusó de irresponsabilidad en el gasto – (22/12/93)

El Cronista Comercial:

Amadeo admitió que hubo despilfarro - (09/11/95)

El gobierno comenzó a replantearse el manejo de la política social - (12/07/98)

ANEXOS

Anexo I: Mapa de la Argentina con el área central, periférica y mixta

Anexo II: Presupuesto consolidado 24 jurisdicciones y discriminadas por áreas

Anexo III: Infografía de transferencias

Anexo IV: Infografía de privatizaciones de empresas públicas y Bancos Provinciales