

La administración pública argentina: nación, provincias y municipios ¹

Horacio Cao

I. Una mirada al conjunto

1. Los tres ámbitos de la Administración Pública Argentina

La Argentina es un pas federal que garantiza, por la Constitución Nacional, la autonomía de los municipios. Esta situación implica la existencia de tres ámbitos de administración pública, con potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias para cada uno de ellos: la Administración Pública Nacional (APN) – también conocida como administración central o federal – la Administración Pública Provincial (APP) – asimismo nominada como estadual o regional – y la Administración Pública Municipal (APM), igualmente citada como local.

En las últimas décadas, en los países federales se ha venido produciendo una mutación en la forma en que se desenvuelve la gestión pública del conjunto Nación-Provincias-Municipios, pasando de un modelo que suele denominarse como “dual” -en donde el ámbito nacional por un lado, y las provincias y municipios por otro, actuaban de forma independiente– a otra conocida como “federalismo cooperativo o coordinado”, en el cual los tres niveles de Estado trabajan de manera conjunta.

Esta nueva dinámica –a la que no es ajena la creciente fragmentación y autonomía de procesos en las sociedades subnacionales- ha introducido o potenciado instrumentos que inducen y facilitan la cogestión de actividades y programas.

La vigencia de un federalismo de tipo cooperativo hace inevitable que se produzcan superposiciones e interdependencias en ocasión del despliegue de la tarea de cada una de las administraciones. Asimismo, es imposible evitar que la gestión estatal tenga un carácter farragoso y complejo, e implique un modelo decisor con una pluralidad de actores y procesos en el cual, de manera abierta o encubierta, pueden presentarse múltiples situaciones de veto. Como contrapartida, la articulación de actores de base nacional, regional y local otorga al proceso de acción estatal un nivel de participación que lo fortalece en términos de legitimidad política y social.

Para un primer abordaje a la administración pública de un país federal, y en particular del caso argentino que se caracteriza por agudas asimetrías territoriales, suele ser práctico utilizar lo que se conoce como el ‘principio de equiparación’. Este principio sostiene que, aunque pueden encontrarse excepciones, si una región alcanza un desarrollo relativo en un elemento, es muy probable que tenga ese mismo nivel de desarrollo en los restantes elementos que lo componen.

En el tema que nos ocupa, puede especularse que las regiones más rezagadas en su desarrollo económico, tengan una situación equivalente en lo que respecta a la extensión de la cobertura de salud, penetración de tecnologías de última generación en el sector público, calidad de funcionamiento de los circuitos administrativos de la burocracia estatal, entre otros ejemplos. Vale remarcar que este principio debe ser utilizado con cuidado, pues es habitual encontrar excepciones y contraejemplos

¹Este trabajo es un extracto del libro “Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación, Provincias y Municipios”, realizado por Cao, Horacio (Coordinador) Blutman, Gustavo; Estévez, Alejandro e Iturburu, Mónica y publicado por Editorial Biblos, Buenos Aires, 2007.

2. El presupuesto y la Distribución de Funciones Nación – Provincias - Municipios

En forma simultánea al reconocimiento de los distintos niveles de gobierno, la Constitución Nacional de 1853 definió las competencias de las jurisdicciones nacional y provinciales, como así también delimitó expresamente las funciones y fuentes de recursos de cada una de ellas.

A despecho de esta enumeración, y de la opinión de influyentes intelectuales y políticos de la época como Sarmiento, Alberdi, Mitre, Hernández, los procesos ligados a la “Organización Nacional” del último cuarto del siglo XIX se caracterizaron por dotar de una notable preeminencia a la administración nacional por sobre las provincias y municipios. En esta centralización influyeron tanto tendencias universales, como el hecho de que el fortalecimiento de la autoridad del Estado central se constituía en un elemento crucial de la consolidación institucional del país.

Este avance nacional sobre provincias y municipios se desplegó a través de diversas vías. Por ejemplo, bajo el amparo de la Ley 4.874 ² el gobierno central se dedicó a construir y gestionar un sistema de escuelas primarias y secundarias que convivieron y, en muchos casos, suplantaron a buena parte de los establecimientos educativos provinciales y municipales.

Como resultado de estos procesos, se estructuró un patrón de distribución de funciones y, en consecuencia del gasto público, que asignó la mayor parte a la Nación (75%), en tanto sólo una cuarta parte quedó en manos de los niveles subnacionales (22% a las Provincias y un 3% a los Municipios). Con algunas fluctuaciones, estas proporciones se mantuvieron durante más de medio siglo, a pesar de los profundos cambios que ocurrieron en el país y el sector público durante dicho periodo.

A partir de la crisis mundial de 1930 se produce un profundo reordenamiento en la organización social y económica del país. Como respuesta a la crisis se estructura un nuevo patrón económico social que, entre otros elementos, implica un incremento sustancial de la actividad del sector público, medido este tanto en función de regulación de los procesos económicos como en términos de la participación en el producto y en el empleo.

Esta expansión de la actividad estatal tuvo como principal actor al ámbito nacional, que se hizo cargo de la casi totalidad de las nuevas tareas de salud, seguridad, acción social y desarrollo económico. En este punto cabe remarcar que las principales empresas estatales fueron nacionales, tanto en el área de los servicios (ferrocarriles, electricidad, gas, agua potable, teléfonos, etc.) como la de producción de bienes (YPF, SOMISA, IAME, etc.). Como consecuencia de los procesos descritos, los cambios no hicieron más que consolidar el proceso de concentración de funciones en el gobierno central en detrimento de provincias y municipios.

Hacia mediados de los '70, y nuevamente en consonancia con procesos que se estaban dando en todo el mundo, se abre una nueva etapa de transformación del sector público. En el caso argentino, el elemento central de esta transformación tuvo que ver con superar agudos desequilibrios fiscales.

En el marco de políticas con este objetivo – a las que se denominaron “ajuste estructural” – se acentuaron políticas descentralizadoras que habían comenzado a desplegarse hacia principios de los '60. Las dos oleadas más importantes de ajuste y descentralización fueron llevadas adelante por la dictadura del “Proceso de Reorganización Nacional” (años 1976 – 1983) y el gobierno de Carlos Menem (años 1989 – 1999).

² Esta norma también es identificada como “Ley Láinez” en honor al senador nacional que la proyectó.

Como consecuencia de los efectos combinados de la descentralización y el ajuste, se generó una nueva división del trabajo en el sector público, caracterizada por mantener en el ámbito nacional la gestión de fondos y el manejo financiero, situación que en la etapa estuvo representada emblemáticamente por el gasto provisional y de la deuda pública³. Paralelamente, y como parte de la creciente forma “cooperativa” de la organización de la administración pública, la Nación se especializó en el diseño, dirección estratégica, financiamiento y control de programas, desentendiéndose de su gestión directa.

En las provincias, los principales cambios tuvieron que ver con asumir la responsabilidad primaria de los grandes sistemas de gestión: salud, educación y seguridad. Adicionalmente, también los procesos descentralizadores le asignaron nuevas potestades de regulación económica y social, creciente autonomía para operar sobre la esfera política provincial e influencia en la coyuntura nacional.

Un proceso paralelo se fue dando en el nivel municipal, que fue acentuando su carácter de primer anillo en la relación con la ciudadanía, sobre todo en lo que refiere a la acción social.

La nueva división de funciones se tradujo en una notoria reducción de la participación nacional en el gasto, que según los últimos datos disponibles supera apenas el 50% del total. Como contrapartida, las provincias y municipios tuvieron un importante incremento en el nivel relativo de las erogaciones. En el caso de los ingresos también se observa un incremento en la participación de los niveles subnacionales la que, sin embargo, fue ostensiblemente menor que la observada en el nivel de gasto (ver Figura N° 1).

Figura N° 1: Presupuesto ejecutado Nación, Provincias y Municipios (en millones de pesos, año 2004)

	Nación		Provincias		Municipios		Total
	\$%		\$%		\$%		
Ingresos Propios	105.1076,16		27.5820,30		5.3833,9		138.072
Transferencia desde Nación	n.c.//-//		29.943	//-//	915	//-//	//-//
Transferencias desde Provincias	n.c.//-//		n.c.//-//		5.522	//-//	//-//
Total recursos disponibles	105.1076,16		57.526	//-//	11.820	//-//	//-//
Gasto	64.828	50,5	52.6860	41,	10.903	8,5	128.417

Fuente: Gasto: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la Nación. Ingresos: Nación, Dirección de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación); Provincias, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias; Municipios: estimación propia.

La asimetría en la participación de cada ámbito en el gasto y en los ingresos se equilibra con las transferencias interjurisdiccionales, las que en el caso argentino revisten una gran importancia, superior a la que se observa en casi todos los países federales (ver capítulo III).

³ Estos dos conceptos llegaron a ocupar casi el 60% del gasto nacional.

3. El modelo de gestión frente a la crisis

Para cerrar esta sección, un comentario acerca del modelo de gestión de la administración pública argentina, desde una perspectiva global. Más allá de que una apreciación con tal nivel de generalidad sólo puede referirse a una visión en extremo esquemática, existe un cierto consenso en considerarla débil y con baja capacidad organizacional con respecto a los registros esperables en función del grado de desarrollo del país. Reiteradamente se han descrito sus problemas de informalidad, desinstitucionalización, raquitismo y fractura en los circuitos de gestión, autoridad e información.

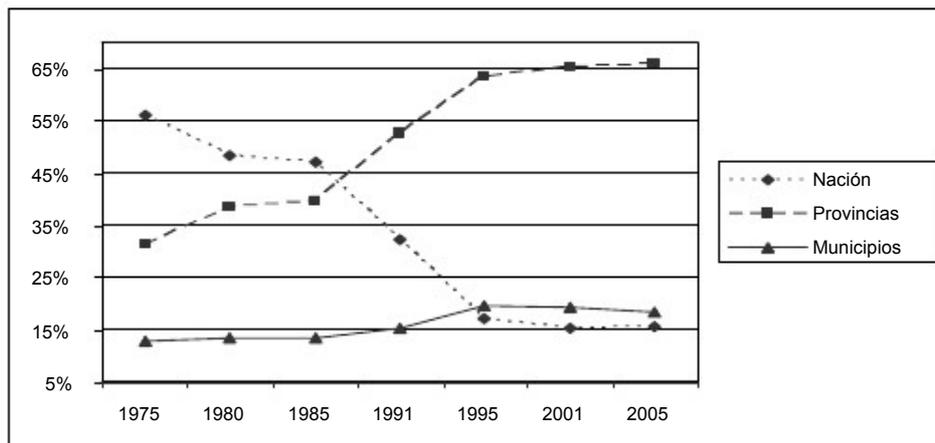
La percepción de una administración pública ineficaz unida a la crisis económica y política iniciada en 1998, derivó en una situación límite en los años 2001-2002. Si bien ningún espacio quedó a salvo del estallido social, es claro que muchos ámbitos subnacionales demostraron una capacidad diferencial para enfrentarlo. En este sentido, casi todas las provincias y municipios rediseñaron su gestión de gobierno alrededor de tres prioridades: pago de sueldos a los empleados públicos, mantenimiento de los servicios básicos (principalmente salud, seguridad y educación) y refuerzo del sistema de asistencia social

Si bien los funcionarios provinciales y municipales fueron salpicados por el desprestigio general de la política, las altísimas tasas de reelección y continuidad partidaria de intendentes y gobernadores en el ciclo electoral del año 2003 parecen mostrar que las responsabilidades incrementales que asumieron durante la crisis los hubieran salvaguardado en forma individual del 'que se vayan todos'. En este sentido, es posible concluir que los temores respecto de disgregación y de vaciamiento del poder político no se concretaron en buena parte debido a las acciones emprendidas por estos ámbitos de gobierno. Vale remarcar que esta es una situación prevista por la teoría del orden federal, en donde la multiplicidad de ámbitos estatales – Nación, provincias y municipios – organizan una estructura de múltiple resguardo de las instituciones políticas básicas.

4. El empleo público

Como era lógico de esperar, la evolución del empleo público tuvo un desarrollo bastante paralelo al que se observa en el caso del presupuesto. En particular debe destacarse el agudo descenso del empleo nacional en virtud de la casi desaparición de las empresas públicas y las transferencias de servicios a provincias. Obviamente, este último elemento también explica una parte importante del explosivo crecimiento del empleo provincial. En la actualidad se estima que el empleo público, considerando los tres ámbitos de la administración pública de la República Argentina, asciende a unos 2,25 millones de empleados, de los cuales 1,5 millones trabajan en la administración provincial, 400 mil en la municipal y 350 mil en la nacional. (Figura N° 2).

Figura N° 2: Evolución Empleo Público Total, discriminado por jurisdicción (para total de empleo = 100; años 1975-2005, por quinquenio)



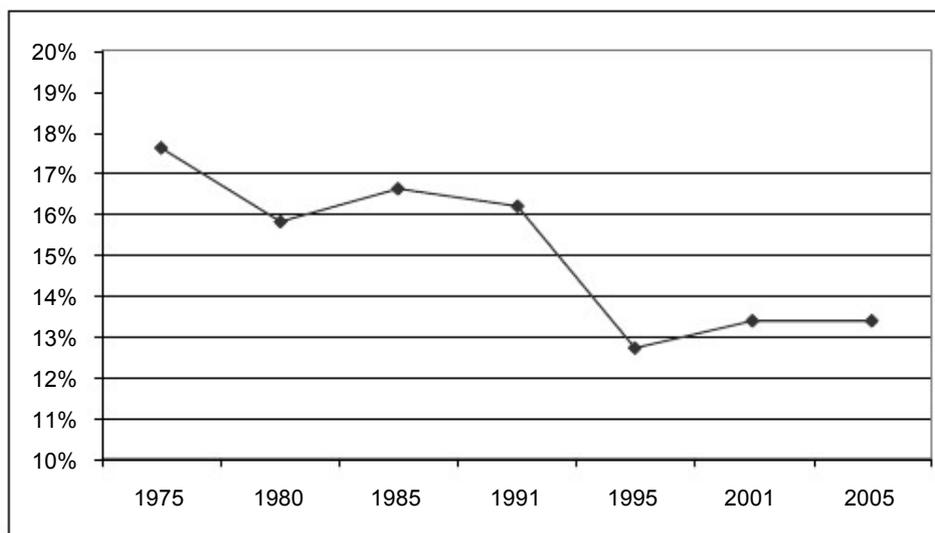
Fuente:

1975-1985 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, (1988)

1985-2005, Estimación propia sobre datos del INDEC y de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias.

Pero no sólo hubo cambios en la participación relativa de cada ámbito de la administración pública; los procesos de ajuste fiscal, en particular los realizados a partir de mediados de los '70 implicaron una importante reducción del empleo público como parte de la población económicamente activa (PEA), tal como se observa en la Figura N° 3.

Figura N° 3: Evolución Empleo Público Total (como % de la PEA; años 1975 - 2005, por quinquenio)



Fuente:

1975 - 1985 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1988)

1985 - 2005. Elaboración sobre datos del INDEC, la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias y estimaciones propias.

En cuanto a la gestión del personal, puede hablarse de tres segmentos diferenciados.

En cuanto a la gestión del personal, puede hablarse de tres segmentos diferenciados. Un primer segmento, que ocupa a aproximadamente un 60% del empleo público se encuadra en escalafones que, con sus problemas y fallas, se encuentran vigentes. Esto incluye a las Fuerzas Armadas y de Seguridad en el ámbito nacional, y a los escalafones de salud, seguridad y educación en las provincias. Si bien, en estos ámbitos se encuentran casos y situaciones similares a las que describiremos para el siguiente segmento, la vigencia de los escalafones impone límites y condicionamientos al despliegue anárquico de la carrera del personal.

Un segundo segmento ocupa alrededor del 35% de la administración pública, y se caracteriza por un funcionamiento que no está sujeto al encuadre general. De este grupo, aproximadamente la mitad se desempeña dentro de alguna de las variantes del escalafón general de los tres poderes, y el resto se divide entre una multiplicidad de escalafones (como los que rigen la gestión de personal vial, de empresas públicas, de la banca oficial, personal de recursos hídricos de algunas provincias, etc.) y un conjunto de mecanismos excepcionales de contratación de personal: becas, facturación de servicios, prestaciones, horas cátedra, plantas estacionales o contratos regidos por un decreto ad hoc diferente del que rige el escalafón general. Más allá de esta situación excepcional, las condiciones generales de trabajo de estos empleados suelen ser idénticas a las de los empleados del escalafón general, con excepción de la estabilidad laboral. En la casi totalidad del personal de este segmento, el ingreso a la Administración Pública ocurre por algún tipo de vinculación política, familiar o de amistad con funcionarios del ámbito nacional, provincial o municipal.

Por último, cerca del 5% del total del personal, corresponde a los cargos políticos o de conducción de la administración. El límite entre estos cargos y los del segmento anterior son borrosos ya que, como vimos, casi todas las designaciones son 'políticas'. En los hechos, ocurre que hay una planta transitoria con cargo de Subsecretario o superior y gabinetes conformados por asesores que dejan sus puestos con la renuncia o remoción del funcionario superior, o finalización del periodo de gobierno. Pero, además, muchos agentes que cumplen funciones políticas son designados en puestos que luego adquieren estabilidad, lo que impide que sean removidos por el nuevo gobierno. Sucede entonces que la nueva gestión designa a un cuadro propio en un cargo paralelo: así se conforman distintas capas geológicas de empleados, cada una representativa de los distintos elencos que pasaron por la unidad.

El sistema retributivo del empleo público es complejo y poco transparente, con la determinación de adicionales que varían entre sectores, en función de la mayor capacidad de negociación. Adicionalmente, es habitual que la pauta salarial del gobierno nacional para su propia administración, sea seguida en cascada primero por las provincias y luego por los municipios.

La carrera administrativa, para el caso de los que son parte de algún escalafón, está congelada, o se producen corrimientos de manera masiva como parte de acuerdos salariales. La forma selectiva en que se producen estos corrimientos masivos ⁴ tiende a generar el achatamiento de las escalas que, al combinarse con la perforación de la línea de gerencia por parte de los cuadros políticos, termina desalentando la permanencia y performance de cuadros técnicos y gerenciales. En general, los salarios operativos del sector público suelen ser superiores respecto de los mercados laborales regionales y locales, en tanto sucede a la inversa con las tareas más calificadas.

⁴ Por ejemplo, es común el aumento hasta una categoría intermedia de todos los agentes que revisten en niveles inferiores.

II. La Administración Pública Nacional

1. Administración central, descentralizada e instituciones de la seguridad social

Del Poder Ejecutivo Nacional dependen los organismos que componen la APN, constituida por la administración central, la administración descentralizada e instituciones de la seguridad social. Las dos primeras se rigen por normas a las que deben sujetar su actuación (derecho administrativo).

La administración presupuestaria de aquellos recursos y gastos de la APN, se rige por la ley 24156 de administración financiera, la cual establece, además, dos instancias de control: la evaluación interna, a cargo de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), y la evaluación externa, que es responsabilidad de la AGN, organismo dependiente del Congreso. La defensa de los habitantes ante faltas de la APN puede ser también ejecutada por el Defensor del Pueblo.

La administración central se constituye por aquellos organismos que integran el Poder Ejecutivo Nacional, por medio de los cuáles ésta desarrolla sus funciones. Básicamente, está conformada por los ministerios, encabezados por ministros designados por el Presidente de la Nación. De cada ministerio dependen las llamadas secretarías, que a su vez se ramifican en subsecretarías. Hasta ese nivel, queda comprendida la conducción política del Gobierno.

A partir de allí, comienzan las instancias de nivel administrativo o burocrático, que son las direcciones nacionales y direcciones generales, instancias que brindan apoyo operativo a las tareas de los ministerios, cuyas autoridades no son elegidas políticamente, sino que son funcionarios de carrera designados por modalidades de selección pública.

El organigrama actual de la administración nacional centralizada hasta nivel de subsecretarías, y los objetivos de las unidades organizativas determinadas en dicho organigrama, se encuentran en el decreto 357/02.

La administración descentralizada comprende a los organismos descentralizados, autárquicos y autónomos. Las competencias descentralizadas son aquellas transferidas a un nuevo ente separado de la administración central, que posee personalidad jurídica propia y constituido por órganos propios.

Los organismos descentralizados dependen funcionalmente de la administración central, pero éstos a su vez disponen de capacidad de decisión y, en el caso de los entes autárquicos, de personería jurídica propia. Para ser autárquicos, deben disponer de recursos financieros o ingresos propios. Si además tienen la atribución de elegir sus propias autoridades, se trata de organismos autónomos.

A modo de ilustración, como organismos descentralizados pueden mencionarse la AGN (organismo descentralizado del Poder Legislativo Nacional) o la Oficina Nacional del Control Comercial Agropecuario (organismo descentralizado del Ministerio de Economía y Producción).

La Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) es el organismo gubernamental de la República Argentina encargado de administrar en el ámbito nacional los planes sociales que tienen por objetivo desarrollar las políticas previsionales, el desempleo, el apoyo a las familias y a grupos de personas consideradas beneficiarias de esquemas de protección social. Fue creada el 01/01/1992 mediante decreto 2284/91, para administrar el Sistema Único de Seguridad Social (SUSS).

El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), conocido como PAMI (a raíz del "Programa de Atención Médica Integral" que fue el eje primigenio del instituto), nace a través de la ley 19.032, de 1971, con el objetivo de proveer de atención médica y social a la tercera edad. El Instituto brinda prestaciones médicas a sus afiliados, para la atención de consultas ambulatorias e internaciones.

2. El Presupuesto Nacional

El presupuesto general de la administración nacional presenta los recursos y gastos de la administración central y los organismos descentralizados ⁵, donde se incluyen también las instituciones de la seguridad social ⁶. Vale mencionarse que las empresas públicas no quedan incluidas en dicho presupuesto.

A grandes rasgos, el capítulo de recursos detalla los ingresos que serán incorporados al tesoro nacional, y pueden provenir de impuestos, empréstitos y otro tipo de recursos (Art. 4, CN). El capítulo de gastos especifica los gastos que se efectuarán en el ejercicio financiero al que corresponde el proyecto de ley de presupuesto. Como regla general, se dice que si el capítulo de gastos supera al de recursos, ese presupuesto será deficitario. En el caso contrario, se trataría de superávit fiscal. Si ambas secciones son iguales, se dice que el presupuesto es equilibrado.

Los ingresos previstos por el presupuesto nacional pueden ser de origen tributario (percibidos por medio de los impuestos) o no tributario. Los ingresos no tributarios son aquellas tasas, aranceles, multas, derechos, ventas de bienes y servicios de la administración nacional y rentas de la propiedad. Es menester no perder de vista que mientras que el presupuesto constituye una autorización para gastar (esto es, fija un límite por encima del cual no pueden comprometerse gastos), los ingresos que se prevén en él son una estimación. Es imposible fijar con anterioridad una cifra exacta de ingresos para el ejercicio futuro, al haber imprevistos que pueden alterarla.

En nuestro país, posee una gran preeminencia la recaudación indirecta, o sea, aquellos impuestos en los cuales se traslada la carga del tributo, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA). En mucha menor medida, inciden el Impuesto a las Ganancias y Bienes Personales, que son impuestos directos en la medida que se aplican sobre el patrimonio del contribuyente. Desde 2002, se implementó también la retención a las exportaciones, en rubros como petróleo, cereales, carnes, etc.

Los gastos públicos constituyen las transacciones financieras que realizan las jurisdicciones y entidades públicas para adquirir bienes y servicios, o para transferir los recursos recaudados a diferentes agentes económicos, en un período determinado. Los gastos se agrupan en el presupuesto en función de las llamadas clasificaciones presupuestarias. De ello, surge un sistema de información al servicio tanto del gobierno, como de los organismos internacionales que llevan estadísticas sobre los sectores públicos nacionales, posibilitando un análisis objetivo de las acciones ejecutadas.

⁵ La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), es una excepción, ya que desde el Decreto 1.399/01 se establece una nueva organización, quedando ésta sometida a un régimen administrativo financiero semejante al de las empresas y sociedades del Estado Nacional, y por lo tanto no consolida en el Presupuesto de la Administración Nacional. Por ende, la programación de gastos y recursos para su funcionamiento, debe ser aprobada anualmente por el Poder Ejecutivo Nacional, en los mismos términos que para las empresas y sociedades del Estado establece la ley 24156, en vez de ser remitida al Congreso Nacional como en el caso del Presupuesto de la Administración Nacional.

⁶

Quedan incluidas en el Presupuesto de la Administración Nacional, las ex – cajas provinciales de previsión social, transferidas a la Nación a raíz de los pactos federales, en la medida que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), es el organismo que administra los recursos y gastos de éstas.

Las clasificaciones presupuestarias del gasto público son útiles, por ejemplo, a la hora de definir de las orientaciones, prioridades, normas y procedimientos a los cuales deben ajustarse las instituciones públicas en la elaboración de sus presupuestos.

Si se analiza el presupuesto de la APN desde la crisis de 2001, se percibe una marcada tendencia que se acrecienta a lo largo de los años.

Figura Nº 1 Evolución del Presupuesto de Gastos de la Administración Pública Nacional 2001 - 2007, por jurisdicción. En pesos argentinos.

Jurisdicción	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Poder Legislativo	417.001.687	430.996.522	422.131.832	437.244.988	492.547.040	597.955.531	701.116.861
Poder Judicial de la Nación	662.440.390	658.627.208	693.583.327	726.072.905	884.290.933	1.216.666.875	1.565.098.881
Ministerio Público	148.146.004	146.923.783	154.711.739	162.410.000	194.086.000	290.978.650	383.057.815
Presidencia de la Nación	845.043.712	4.147.626.691	2.328.083.970	599.926.452	697.500.475	845.599.576	996.347.937
Jefatura de Gabinete de Ministros	80.251.315	43.988.415	49.335.824	182.382.000	228.074.000	311.833.969	624.857.600
Ministerio del Interior	2.596.931	182.195.110	242.775.104	221.593.000	3.905.459.627	4.441.310.147	5.421.108.487
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internac.y Culto	292.466.076	302.651.792	647.539.752	630.614.323	738.234.242	842.887.084	1.054.529.518
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	326.797.024	325.222.130	2.886.019.893	3.557.543.077	577.343.273	640.139.923	812.836.777
Ministerio de Defensa	3.513.789	3.562.931	4.402.988.459	4.492.603.666	5.042.600.557	5.713.924.487	6.488.279.693
Ministerio de Economía e Infraestructura y Vivienda	2.086.861	232.132	768.377.395	886.021.305	1.266.304.703	1.747.124.130	1.952.777.193
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	--	--	-	-	-	-	-
			-	3.590.532.470	7.248.043.533	10.578.858.420	14.287.368.360

Ministerio de la Producción	-	435.986.107262	580.250.	-	-	-	
Ministerio Educación, Ciencia y Tecnología	2.997.407.9913.325	2.489.45	3.086.291.342	3.697.727.622	4.787.137.473	6.304.805.761	8.215.357.251
Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos	20.077.057.886	21.011.911.059	25.265.156.633	25.296.631.498	29.050.197.000	35.058.485.345	44.912.827.678
Ministerio de Salud	622.396.608	523.626.926	1.240.792.809	1.455.752.722	1.711.368.266	2.110.819.511	2.470.872.869
Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente	1.264.776.047	1.386.645.946	1.698.293.388	2.567.848.828	3.220.645.701	3.559.303.905	5.456.457.880
Servicio de la Deuda Pública	11.093.600.000	5.904.774.000	13.730.218.567	6.751.341.530	9.918.443.000	10.505.443.000	13.977.443.000
Obligaciones a Cargo del Tesoro	2.743.043.068	3.063.763.565	3.561.937.178	4.455.795.818	7.568.549.000	8.956.275.000	3.901.027.659
TOTAL	51.869.787.297	45.307.090.043	61.758.487.474	59.712.042.204	77.530.824.823	93.722.411.314	113.221.365.459

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional del Presupuesto

En primer lugar, es observable que durante el período 2001 - 2007, el presupuesto de la administración nacional, está cerca de duplicarse. A pesar de la baja registrada en el año 2002, luego de la crisis, ya hacia 2003 el crecimiento del gasto se recupera y de ahí en más crece notablemente, hasta superar los 113 mil millones de pesos en 2007.

Prácticamente todas las jurisdicciones aumentan el gasto. Las que presentan los mayores índices de aumento del gasto, son el Poder Judicial de la Nación, la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente y la jurisdicción Obligaciones a Cargo del Tesoro. Por lo general el gasto llega casi a duplicarse en cada uno de los casos, aunque en otros (como los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Planificación Federal, o la Jefatura de Gabinete), el presupuesto de gastos se triplica o incluso cuadruplica.

La jurisdicción Presidencia de la Nación aumenta notablemente su presupuesto durante los años 2002 y 2003 ⁷, aunque a partir de 2004 muestra una tendencia más moderada, similar a la inicial en 2001. En

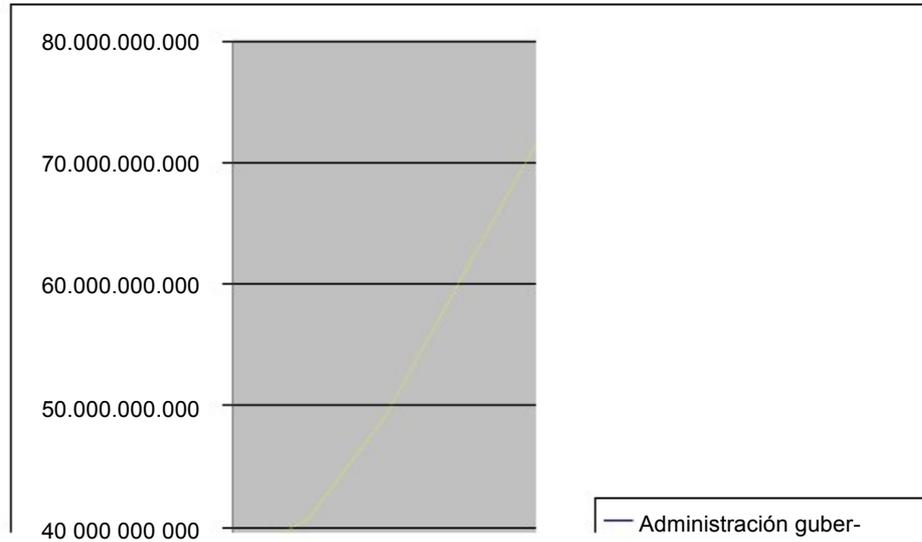
⁷ Si se toma en cuenta la clasificación presupuestaria del gasto por finalidad y función, para la jurisdicción Presidencia de la Nación, puede darse cuenta del notable crecimiento del presupuesto. Una de las explicaciones al gran incremento, se debe al mayor monto asignado a la finalidad "Servicios Sociales", específicamente a la categoría "Seguridad Social", la cual contiene el gasto programado para aquellas acciones orientadas a la cobertura financiera de las necesidades originadas en la

otras jurisdicciones, el gasto aumenta en menor medida, como en el Poder Legislativo de la Nación. Figura Nº 2 Evolución del Presupuesto de Gastos de la Administración Nacional, por Finalidad y Función, Período 2003 – 2007. En Pesos.

Finalidad y Función	Año				
	2003	2004	2005	2006	2007
Administración gubernamental	3.712.055.653	4.158.904.752	4.834.726.074	4.766.216.185	4.893.966.185
Servicios de Defensa	4.335.093.312	4.871.335.023	5.861.781.242	6.756.962.853	7.795.962.046
Servicios Sociales	37.345.064.195	40.575.181.170	48.846.172.609	60.144.158.933	71.435.617.515
Económicos	2.391.993.638	3.212.740.709	7.475.704.251	10.100.614.312	13.670.143.937
Deuda Pública	13.974.280.676	6.893.880.530	10.052.332.000	10.645.909.000	14.133.748.000
	61.758.487.474	59.712.042.204	77.530.824.823	93.722.411.314	113.221.365.459
Total					

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional del Presupuesto

Figura Nº 3 Evolución del Presupuesto de Gastos de la Administración Nacional, por Finalidad y Función, Período 2003 – 2007. En Pesos.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional del Presupuesto

población que ha dejado de contribuir al proceso productivo, por medios tales como pensiones, retiros y jubilaciones. Incluye asimismo las acciones tendientes a atender el seguro de desempleo y otras prestaciones similares a personal en actividad. Este aumento toma sentido si se tiene en cuenta 2002 y 2003 son los años posteriores a la crisis.

El gasto clasificado según por finalidad y función, permite observar cuál es la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas ofrecen a la comunidad. Analizar una serie de que cubre el período 2003 - 2007, muestra cuáles son las tendencias que sigue el gasto de la Administración Nacional, para cada función.

O sea, cuánto gasta el Estado en la realización de cada una de las funciones sociales y económicas que tiene a su cargo, y cómo se orienta el gasto en función de la política gubernamental para un determinado período.

La función que mayor gasto insume, durante todo el período analizado, es la de servicios sociales, la cual incluye aspectos como salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación y cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda y urbanismo, agua potable y alcantarillado y otros servicios urbanos. En todos los años estudiados, el gasto en servicios sociales representa más de la mitad del gasto total.

La finalidad Servicios Económicos, aunque en términos absolutos es inferior a la de Servicios Sociales, es la que posee la mayor tasa de crecimiento, ya que para 2007, la cifra representa más de cinco veces la inicial en 2001. Esta finalidad nuclea todas aquellas acciones relativas a la infraestructura económica, de producción y de fomento, regulación y control de la producción del sector privado y público.

Todas las políticas que quedan englobadas en esta finalidad, son concebidas como intentos de estimular los procesos que pueden llegar a ser generadores de inversiones. Dentro de esta cuenta se incluyen las categorías energía, combustibles y minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio, turismo y otros servicios y por último, seguros y fianzas.

En la categoría de administración gubernamental también aumenta, casi al punto de duplicarse. Esta función presenta el gasto que el Estado realiza en acciones inherentes al cumplimiento sus responsabilidades, como las tareas legislativas, justicia, dirección superior ejecutiva, relaciones interiores y exteriores, administración fiscal, control de la gestión pública e información estadística básica.

El la función servicios de defensa y seguridad, se toman en cuenta los gastos orientados a acciones inherentes a la defensa nacional, al mantenimiento del orden público interno y en las fronteras, costas y espacio aéreo y acciones relacionadas con el sistema penal. En esta categoría el gasto crece, pero en medida menor, además de ser un crecimiento gradual a lo largo de los años estudiados.

Por último, la finalidad deuda pública, que comprende las categorías vinculadas a los gastos destinados a atender los intereses y gastos de la deuda pública interna y externa, muestra retracción a lo largo del período analizado.

El pico máximo es en 2003, pero luego decrece a la mitad en 2004, aunque a partir de allí revela una tendencia de recuperación que, no obstante, no alcanza los niveles iniciales, la cual puede explicarse por las negociaciones que el gobierno ha mantenido con los organismos internacionales de crédito.

Figura N° 4 Composición del gasto de la Administración Pública Nacional, por jurisdicción (en términos absolutos y porcentuales). Año 2007.

JURISDICCION	Porcentaje TOTAL (en del pesos)Presupuest o (en %)	Porcentaj e Acumulad o
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	44.912.827.67839,67	39,67
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	14.287.368.36012,62	52,29
Servicio de la Deuda Pública	13.977.443.0012,35	64,63
Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	8.215.357.2517,26	71,89
Ministerio de Defensa	6.488.279.695,733	77,62
Ministerio de Desarrollo Social	5.456.457.8804,82	82,44
Ministerio del Interior	5.421.108.4874,79	87,23
Obligaciones a Cargo del Tesoro	3.901.027.6593,45	90,67
Ministerio de Salud	2.470.872.862,189	92,85
Ministerio de Economía y Producción	1.952.777.1931,72	94,58
Poder Judicial de la Nación	1.565.098.8811,38	95,96
Ministerio de Relac. Exteriores, Comercio Internac. y Culto	1.054.529.5180,93	96,89
Presidencia de la Nación	996.347.937 0,88	97,77
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	812.836.777 0,72	98,49
Poder Legislativo Nacional	701.116.861 0,62	99,11
Jefatura de Gabinete de Ministros	624.857.600 0,55	99,66
Ministerio Público	383.057.815 0,34	100,00
Total	113.221.365.459100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto

De acuerdo a lo expuesto en la Figura N° 6, puede observarse la tendencia al aumento de los gastos de la APN, aspecto que ya se ha referido anteriormente en este capítulo. La figura presenta los gastos previstos en la Ley de Presupuesto para el año 2007, ordenando las jurisdicciones de acuerdo al monto total de gastos previstos para cada una de ellas. Es notable que la más de la mitad de los gastos (52.29%) se nuclea en dos jurisdicciones, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que consumen el 39.67% y el 12.62% del gasto previsto, respectivamente.

La jurisdicción Servicio de la Deuda Pública se posiciona en el tercer lugar, significando el 12.35% del gasto para 2007. El gasto de estas tres jurisdicciones conforma el 64.63% del gasto total.

Le siguen el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (7.26%), el Ministerio de Defensa (5.73%), el Ministerio de Desarrollo Social (4.82%) y el Ministerio del Interior (4.79%). En las restantes jurisdicciones, el gasto es siempre inferior a cuatro puntos.

3. El Personal de la Administración Pública Nacional ⁸

Tomando en consideración los cargos presupuestados para la Ley de Presupuesto para el año 2007, se observa que de los casi trescientos mil empleados que posee la administración nacional, la gran mayoría (86,41%) pertenece a la administración central, el 11,60% a la administración descentralizada y un 1,99% final pertenece a Instituciones de la Seguridad Social. De acuerdo a la modalidad de contratación, la preeminencia de los contratos permanentes por encima de los temporarios es clara, con más del 95%.

Figura N° 5 Recursos Humanos Totales de la APN, por carácter institucional, año 2005

Concepto	Empleados Nº%		
Administración central	245.581	70,7	
Organismos descentralizados	54.298	15,6	
Instituciones de la seguridad social	5.861	1,7	
Sistema Financiero	19.482	5,6	
Empresas y Sociedades del Estado	21.927	6,3	
Total:	347.149	100,0	

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de datos de ProvInfo (2008)

III. Las Provincias y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aries

1. Heterogeneidad y desigualdad provincial

Cualquier visión que se haga de las provincias no puede pasar por alto el nivel de heterogeneidad y desigualdad que las recorre en su dimensión social, económica, demográfica, etc. Tales asimetrías tienen su origen en los llamados "procesos de organización nacional" ocurridos en la última etapa del siglo XIX. En ese momento, y a favor de circunstancias favorables, el emprendimiento agro exportador de base pampeana ocupó el centro de la dinámica nacional, generándose una brecha con el resto de los territorios que nunca pudo cerrarse.

Existe una importante cantidad de trabajos que han conceptualizado el tema los que, con pocas diferencias entre sí, agrupan a las 23 Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en tres grandes áreas, a saber (ver Figura N° 2):

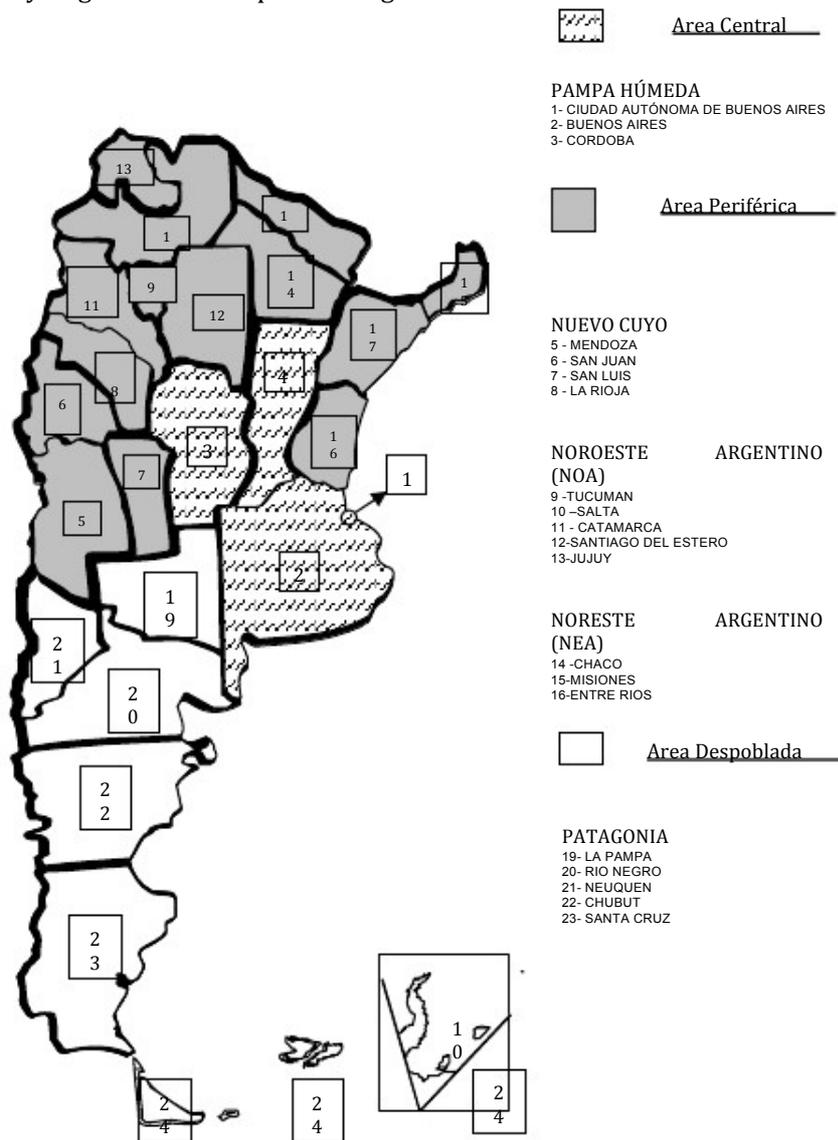
⁸ Los datos cuantitativos utilizados en esta sección pertenecen a la Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional, correspondiente al año 2006. El análisis no considera al personal de las Universidades Nacionales.

Provincias del Área Central: Posicionadas sobre el centro - este del país (provincias pampeanas), se caracteriza por su abrumador peso relativo en términos de producto y población y por ser el área en donde las relaciones sociales modernas encuentran su mayor nivel de expansión.

Provincias del Área Periférica: Comprendidas por las provincias de la franja norte del país y del centro - oeste (provincias del NOA, NEA y Cuyo) se caracterizan por tener el menor nivel de ingreso per - cápita y los mayores índices de deterioro social.

Provincias del Área Despoblada: Posicionadas sobre el sur del país (provincias de la Patagonia) su incorporación efectiva al territorio nacional ocurre recién a fines del siglo XIX. Se caracterizan por su baja densidad poblacional y un patrón de inversión y gasto público muy alto, remanente de políticas de ocupación y poblamiento vigentes hasta pocas décadas atrás.

Figura N° 2: Áreas y Regiones de la República Argentina



Notas: (1) El nombre completo es Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Esta jurisdicción accedió al estatus de provincia en 1991.

2. Las estructuras de las administraciones públicas provinciales (APP)

2.1. La estructura organizacional tipo

Los sectores públicos provinciales presentan, básicamente, estructuras organizacionales similares, las que remiten a una organización funcional con objetivos básicos característicos de las administraciones públicas, a saber:

- áreas dirigidas a gestionar sistemas que son funciones primarias del Estado (educación, salud, seguridad, obra pública y desarrollo social)
- áreas que gestionan las finanzas públicas
- áreas que fomentan el desarrollo económico
- áreas dirigidas a operar sobre la esfera política

Estas funciones tienen como contrapartida uno o más ministerios, secretarías de rango ministerial u organismos descentralizados.

A lo largo del tiempo, si bien este esquema se mantiene, pueden observarse cambios inducidos por transformaciones que van ocurriendo en el escenario nacional. Por ejemplo, durante los '80 el área de obras públicas tenía rango ministerial, siendo una de las estructuras más importantes. En los '90, en pleno auge del ajuste estructural, desaparecieron casi todos los ministerios de obras públicas, pasando a ser secretarías del Ministerio de Economía, tal como ocurría en la organización nacional del Estado. Con la caída de la convertibilidad, y la disponibilidad de fondos para esta función, otra vez la mayoría de las provincias tienen estructuras ministeriales que se consagran al tema.

Algo parecido ocurre con los ministerios de producción o economía. Mientras las políticas centrales de los Estados provinciales se dirigían a la contención del gasto y la ideología preeminente consideraba que era el mercado quien mejor asignaba recursos, las áreas de fomento económico eran un apéndice menor de ministerios que tenían el grueso de sus funciones dirigidas hacia la esfera hacendaria. Cuando estas dos condiciones variaron, tanto por la existencia de crecientes recursos fiscales como por la hegemonía de ideas que promueven la participación del Estado en las economías regionales, casi todas las provincias han generado estructuras ministeriales de Producción o Economía.

Dentro de este modelo básico, se observan variaciones de acuerdo a factores regionales o históricos propios de cada jurisdicción. Así, las provincias petroleras o mineras suelen tener una jurisdicción de dedicada al tema, las jurisdicciones del NOA cuentan con organizaciones muy importantes dirigidas a la gestión de los recursos hídricos y las provincias que reciben flujos turísticos relevantes tienen una secretaría de rango ministerial destinada a promover y regular la actividad.

También hay casos de legitimación de políticas que son consideradas estratégicas por la provincia; por ejemplo, Córdoba tiene una secretaria de rango ministerial dedicada a fomentar el desarrollo de la Región Centro, Jujuy ubicada geográficamente en una zona crítica en el tema, ha estructurado una Secretaría de Lucha Contra la Drogadicción y el Narcotráfico, Misiones con fuerte presencia de cooperativas en el agro tiene una Secretaría de Acción Cooperativa, etc.

Pero no sólo influyen sobre el organigrama base factores administrativos. También existen otras razones, por ejemplo, de coyuntura o de estructuración de la vida política provincial. Por regla general, un organigrama con pocos elementos es indicador de gran concentración de poder político en el partido gobernante; un organigrama expandido, por su parte, puede obedecer a la necesidad de incorporar

líneas internas, actores sociales o económicos o inclusive figuras al gobierno.

Existe una ley no escrita que sostiene que los miembros del gabinete provincial son potencialmente candidatos a legisladores provinciales o nacionales, lo que hace que muchas reformas organizacionales tengan como eje dirimir internas políticas preelectorales más que optimizar algún detalle organizacional.

También suele ocurrir que cambios de mucho impacto mediático en el nivel nacional produzcan verdaderas “modas” que se reflejan en cambios en cadena en todas las provincias. Por ejemplo, la creación y desaparición de Secretarías de Seguridad, que sacan la policía del ámbito del Ministerio de Gobierno y vuelven a colocarla en tal jurisdicción, como en la Nación ocurre con la Policía en el ámbito del Ministerio del Interior. O la proliferación de Secretarías de Función Pública en los '90 o de Derechos Humanos a partir del año 2003.

2.2. Breve descripción de las principales unidades de la APP

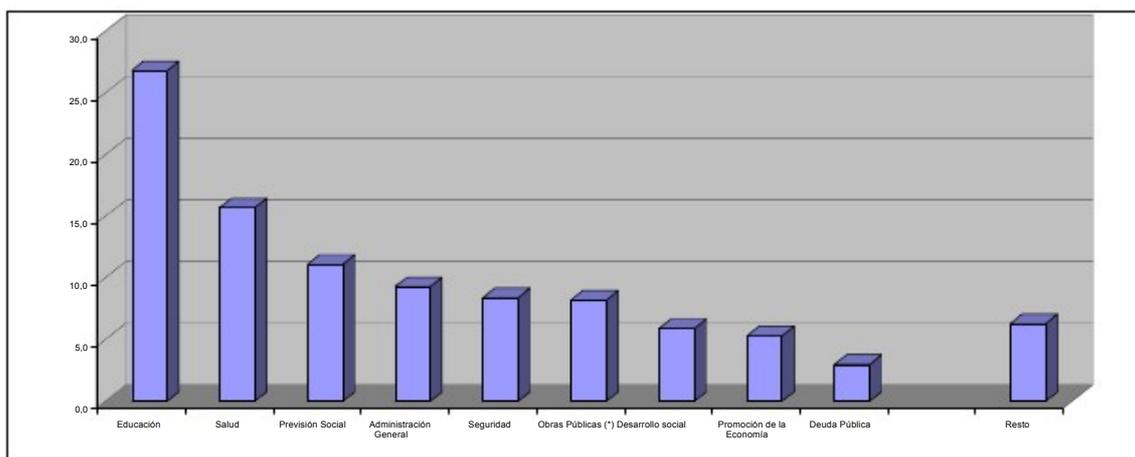
Las distintas unidades de la APP presentan características peculiares. Siguiendo los cuatro tipos que destacamos se describirán, muy brevemente, las características principales de algunos casos seleccionados.

2.2.1. Los grandes sistemas: educación, salud, seguridad y desarrollo social

Comencemos analizando aquellas unidades que se destacan por estar a cargo de sistemas de gran complejidad, implantados en una amplia extensión geográfica y que cumplen tareas básicas del Estado -salud, educación, seguridad y desarrollo social.

Se trata de burocracias bastante consolidadas – con excepción de desarrollo social – que consumen el grueso del gasto público e involucran a la gran mayoría del personal provincial (Figuras N° 3 y 4). Puede decirse que en el análisis global – Nación / provincias / municipios – la gestión de estos cuatro sistemas comprende, en términos organizacionales, el núcleo duro de la administración pública de la Argentina.

Figura N° 3: Presupuesto por finalidades escogidas. Consolidado 24 Jurisdicciones. En % - Año 2005



Fuente: Estimación propia sobre la base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias

Nota: (*) Incluye funciones Transporte (Vialidad Provincial), Vivienda y Agua Potable y Alcantarillado

Entre las provincias se observan algunas diferencias, muchas de las cuales se originan en una forma diferente de contabilizar partidas. Por ejemplo, el gasto salarial del personal administrativo de los subsistemas de educación, salud y seguridad en algunas jurisdicciones es contabilizado como parte de cada uno de los subsistemas y en otras es asignado al rubro "Administración Gubernamental". También hay situaciones estructuralmente diferentes, como por ejemplo, el alto gasto en obra pública de las provincias que deben sostener extendidos sistemas de riego o la situación de la red de hospitales de la ciudad de Buenos Aires la que, como veremos, constituye el centro de referencia y derivación para el resto de los efectores del país.

Se realizará a continuación un breve análisis de cada uno de los cuatro sistemas, desde una perspectiva que subraye el papel que cumple dentro del conjunto.

El sistema educativo

El sistema educativo ocupa un lugar central en la gestión de las administraciones provinciales, siendo la función de mayor incidencia relativa en términos de gasto y personal (ver Figura N° 3).

La actividad estatal en este sector está dirigida a brindar la oferta educativa pública y realizar la regulación y seguimiento de la oferta privada (exceptuando, para ambos casos, la de nivel universitario). La mayoría de las provincias tienen un Ministerio de Educación ⁹, que suele agrupar, además de las tareas propias del sistema educativo, las funciones de gestión de la cultura y del desarrollo científico y tecnológico; por ejemplo la Provincia del Chaco, que cuenta con un Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

En el área educativa, estos ministerios suelen tener una estructura que divide la tarea en direcciones aplicadas a gestionar cada uno de los niveles: inicial, primaria, media y técnica - EGB1, EGB2, EGB3 y Polimodal, en las provincias que han puesto en funcionamiento la Ley Federal de Educación de 1993 - terciario no universitario y de educación especial. A este modelo básico, algunas provincias le agregan direcciones ocupadas de administrar y regular la educación artística, no formal y privada.

Cabe acotar que además de las tareas educativas, y paralelamente a los procesos de empobrecimiento de grandes capas de la población, desde este sistema se cumple una función decisiva en la distribución de alimentos, vestimenta y otras políticas sociales.

Desde hace casi dos décadas el sistema educativo está siendo sometido a profundos cambios. El proceso se inicia hacia principios de los '90 con la transferencia masiva de establecimientos que hasta ese momento habían estado bajo la órbita nacional (Ley N° 24.049 del año 1991) ¹⁰ y la aplicación de la Ley Federal de Educación (N° 24.195 del año 1993). La primera ley implicó un incremento sustantivo de la matrícula y los establecimientos a gestionar por las provincias. La transferencia no se realizó con la preparación, planificación ni financiamiento que hubieran sido de esperar. Por su parte, la implementación de la ley N° 24.195 - cuya aprobación y aplicación estuvo signada por una fuerte polémica - tenía sentido si se realizaba en todo el país e involucraba un incremento sostenido de los recursos aplicados al sistema. Como ninguna de las dos cosas ocurrieron, el saldo es bastante negativo y las actuales autoridades nacionales (periodo 2003 - 2007) comenzaron a estructurar un replanteo del Sistema Educativo que significó la liquidación de casi toda la reforma.

⁹ Ciertas jurisdicciones tienen Consejos de Educación, algunos de rango constitucional, que permiten una conducción colegiada del sistema, en donde esta institucionalizada la participación de los docentes. En algunos casos conviven los Ministerios con los Consejos, en otras los reemplaza directamente.

¹⁰La transferencia se hizo efectiva durante los años 1992/3

En este sentido, cabe destacar la nueva Ley de Educación Técnica (Nº 26.058) que reflota la enseñanza técnica que había sido casi totalmente desmantelada por la reforma de los '90, la promulgación de la Ley de Financiamiento Educativo (Nº 26.075) que garantiza un cierto nivel de recursos para el sector y la nueva Ley de Educación Nacional (Nº 26.206) que, entre otras cosas, vuelve a la vieja división entre escuela primaria y secundaria, extiende la enseñanza obligatoria al nivel secundario y garantiza un cierto nivel de financiamiento para el sector.

Esta sucesión de marchas y contramarchas, se complementa con un alto grado de conflictividad que tiene como punto neurálgico el nivel salarial docente. Ocasionalmente, la protesta docente articula sus reclamos con distintos segmentos de sociedad civil que puja por garantizar un cierto nivel de calidad y cantidad de la oferta educativa.

En suma un escenario muy complejo, en donde los objetivos de gestión del sistema muchas veces pierden prioridad frente a otros dirigidos a mantener la gobernabilidad del sector.

Pasando a analizar el sistema desde una perspectiva de su administración, digamos que una de las funciones clave están relacionadas con el nombramiento de personal. En el caso de los docentes, el nombramiento se realiza a través de Juntas de Calificaciones que son las encargadas de velar por el cumplimiento del estatuto docente en su versión provincial. Si bien durante los '90 este estatuto fue criticado por su rigidez - ya que establece con bastante detalle los pasos de la carrera docente (las licencias, siempre consideradas excesivas, los derechos jubilatorios o los regímenes de sanciones) - en la actualidad existe cierto consenso en considerarlo como un elemento crucial para mantener relativamente bajo el grado de clientelismo en el sector.

En el caso del personal auxiliar, los nombramientos son realizados directamente por el ministerio, siendo común que sea la puerta de entrada al resto de la administración que tiene las vacantes perpetuamente congeladas. Reiteradamente se ha denunciado que el nombramiento de los auxiliares, aún en las provincias más avanzadas, está notoriamente permeado por el amiguismo político.

Más allá de una modalidad de gestión bastante centralizada, la gran cantidad de establecimientos educativos que existe en cada provincia hace que los respectivos directores sean un factor clave en el desempeño de cada colegio o escuela.

El instrumento más importante para articular estos dos circuitos - el del ministerio con el de la gestión de cada uno de los establecimientos - es la red de supervisores, encargada hacer un seguimiento in situ del funcionamiento de las escuelas o colegios. Esta red tiene un desempeño muy disímil de jurisdicción en jurisdicción, tendiendo a ser más débil en la medida que se trate de institutos localizados en zonas alejadas o marginales.

Dentro del ministerio también existen otras unidades que cumplen importantes funciones, a saber:

Unidades encargadas de la planificación estratégica de todo el subsistema: contenidos curriculares, estrategias de formación docente, diseño y coordinación de programas .

Unidades dirigidas a la gestión de políticas de apoyo educativo, muchas de ellas cogestionados con el Ministerio de Educación Nacional. Se trata de varias decenas de subunidades que tienen objetivos de fomento de ciertas actividades (por ejemplo, lectura), de apoyo a segmentos sociales más vulnerables (becas, nutrición escolar), de desarrollo de una temática en particular (educación física), de fortalecimiento institucional (a nivel ministerio o de escuela), de apoyo y complemento de la formación docente, etc.

Unidades de apoyo administrativo: gestión de legajos de personal, presupuesto, jurídicos, contabilidad, tesorería, etc.

Unidades encargadas de la arquitectura escolar: son las responsables del mantenimiento y desarrollo de la infraestructura edilicia. Su importancia se acrecienta notablemente en las épocas de auge fiscal y decae en la misma medida en las etapas de ajuste.

Muchas veces, la labilidad de la estructura formal hace que algunas de estas oficinas (dirección de administración, o la coordinación de algún programa) termine funcionando como las disciplinadoras y encargadas de sostener la gestión cotidiana de todo el sistema.

El sistema de salud

En el sistema público de salud se repiten varios de los elementos que citamos en el análisis del ámbito educativo: financiamiento casi exclusivamente estatal – lo que implica una importante participación de la función salud en el presupuesto provincial - un complejo entramado de actores organizacionales y una amplia presencia territorial.

Dentro del sector, merece destacarse el alto grado de profesionalización de sus trabajadores quienes, por la naturaleza de sus funciones, poseen fuerte autonomía en la toma de decisiones en su lugar de trabajo. Esta característica, sumada a la cantidad de trabajadores, diversidad de especialidades y el poder de los diferentes gremios, convierten la gestión de los trabajadores de salud en una de las tareas más problemáticas de la administración pública.

La tarea central del sistema de salud es la administración de la red de efectores públicos, estructurada sobre un modelo de atención hospitalario céntrico, sustentado por efectores de salud de diferente complejidad. Para su administración, las provincias generalmente optan por un modelo de gestión desconcentrado territorialmente en diferentes zonas sanitarias: unas diez en las jurisdicciones las más pobladas, alrededor de cinco en las menos extensas o de menor cantidad de población.

La tendencia a la concentración de población alrededor de la capital provincial hace que la zona sanitaria que la contiene sea, por mucho, la más importante. Coadyuva a esta situación, la ubicación en esta zona del hospital provincial de máxima complejidad, centro de referencia y derivación final de la provincia ¹¹ y elemento clave de todo el sistema hospitalario provincial.

Analizar la gestión de estos hospitales - con sus múltiples servicios especializados para la atención ambulatoria, internación y emergencias (guardia), parque de ambulancias, infraestructura edilicia, tecnología instrumental, servicios auxiliares (morgue, farmacia disposición de residuos patológicos), personal (médicos y profesionales paramédicos y administrativos, enfermería, auxiliares, camilleros, choferes, mucamas, maestranza, administrativos, etc.), logística hotelera de internación (lavandería, comida, limpieza, operaciones de desinfección y esterilización, etc.), organizaciones como cooperadoras, fundaciones, universidades, centros de investigación, amén del sistema de recupero de gastos (obras sociales, ART), etc. – ameritaría, por lo menos, un volumen de las dimensiones del presente trabajo.

¹¹La cadena de derivaciones no termina allí. Sigue en Hospitales regionales de derivación (Córdoba, por ejemplo, recibe pacientes de varias provincias del NOA.) y, finalmente, en los hospitales de la Ciudad de Buenos Aires.

Cada Zona Sanitaria suele tener tres niveles ¹²: el primero está dado por el hospital cabecera de zona, lugar en donde residen las autoridades zonales, que suelen ser las mismas que las del hospital en cuestión. En cada una de estos efectores de salud se replica, a escala menor, la complejidad de gestión del principal hospital provincial.

Un segundo cordón lo conforman hospitales de menor complejidad ubicados en las ciudades secundarias de cada Zona, sobre los que suele haber presiones - hacia el propio hospital, la cabecera zonal y hasta la unidad ministerio - de cada una de las autoridades locales en pos del fortalecimiento de "su" hospital. No debe perderse de vista, que en la mayoría de los pueblos pequeños el Director del Hospital suele ser uno de los personajes clave de la política local.

El tercer cordón lo conforman los Centros de Atención Primaria (CAPs), una amplia red de cientos de efectores por cada provincia, que suelen estar en todos los barrios y en todos los pueblos, desarrollando acciones de atención primaria de la salud en conjunto con la comunidad, aunque generalmente funcionando con un nivel exiguo de recursos. Estos Centros de Atención Primaria se despliegan en una especie de sistema paralelo, dada su baja articulación con los centros hospitalarios e implementan programas de prevención y promoción de la salud. Cabe acotar que en varias provincias - como Córdoba o Buenos Aires - los CAPs son estructuras municipales.

Las tareas de atención primaria se diferencian de las que lleva adelante la red hospitalaria por trabajar sobre los problemas de la comunidad en forma proactiva y no funcionar principalmente como respuesta a la demanda espontánea de la población. El principal financiamiento de buena parte del sistema de Atención Primaria proviene del Ministerio de Salud de la Nación que, como contrapartida, establece los parámetros generales de diseño y fija estándares de ejecución.

Suele reconocerse que la estrategia de atención primaria de la salud tiene un desarrollo bastante menor a la que aconsejan las buenas prácticas sanitarias.

En el área central de los Ministerios de Salud provinciales la tarea principal es el apoyo a la red hospitalaria a través de diferentes unidades tales como planificación del sistema, estadística sanitaria, gestión de insumos (medicamentos) e infraestructura hospitalaria, como así también una serie de oficinas dirigidas a la gestión administrativa, dependiendo su volumen del grado de autonomía que tienen en cada provincia las Zonas Sanitarias. También suelen existir áreas especializadas en problemáticas complejas como rehabilitación, accidentología, tratamiento de adicciones, prevención y respuesta a catástrofes, etc.

Los ministerios de salud provinciales tienen también el rol de policía como por ejemplo en las áreas de control bromatológico (sobre los alimentos), fiscalización del subsistema privado y de obras sociales, salud en el trabajo, etc. En algunas provincias, estas funciones han sido transferidas a la órbita municipal.

Una última tarea neurálgica a cargo del Ministerio de Salud es la gestión de la obra social provincial, que en algunas ha sido articulada al sistema estatal de salud, organizándose así un seguro provincial de salud.

¹²En salud, cuando se habla de niveles de atención, el primer nivel de atención y organización es el de los centros de atención primaria, el segundo nivel está cubierto por los hospitales de mediana complejidad y el tercer nivel por todas las prácticas de mayor complejidad, como cirugía cardiovascular o transplantes. Se ha invertido este orden para una mayor claridad expositiva.

Las Obras Públicas

La recuperación de las finanzas públicas luego de la crisis del 2001 ha permitido que esta función recupere un volumen de recursos como no se veía desde las etapas previas al ajuste estructural. Sin embargo, han cambiado las modalidades de gestión si se las compara con lo que sucedía hasta mediados de los '70. En particular, se destaca la notable reducción de las obras públicas que se realizan por administración, pasándose a hacer el grueso de trabajo a través de contrataciones de empresas privadas, recayendo sobre el Estado, prioritariamente, las tareas de contratación y control.

Esto se ve reflejado en la notoria baja en la cantidad de personal de unidades que se encontraban en la jurisdicción. El caso más notorio es el de las direcciones de Arquitectura que solían ser las unidades orgánicas de mayor cantidad de empleados de toda la Administración Provincial. Procesos similares se observan en las áreas de viviendas y de vialidad.

Estos cambios, obviamente, involucran variaciones en las modalidades de gestión. Ya no son necesarias estructuras que contienen masas de personal de obra y su correspondiente cadena de supervisión; ahora las áreas de obras públicas, se concentran en cuadros técnico - ingenieriles y jurídicos contables capaces de realizar complejas contrataciones y licitaciones y luego realizar los controles de obra correspondientes.

Otros sistemas

El sistema de seguridad – que involucra fundamentalmente la policía y el servicio penitenciario - generalmente se encuentra dentro de la órbita del Ministerio de Gobierno. La organización de la Policía provincial se destaca por tener, igual que salud y educación, presencia en todo el territorio provincial a partir de una red de comisarías de las que, a su vez, dependen seccionales.

En los primeros años posteriores a la recuperación democrática de 1983 este sector pasó casi inadvertido. Se trataba de una burocracia consolidada y muy vertical, que tenía lógicas internas difíciles de desentrañar para quienes no habían crecido en ellas. Esto hacía que, en general, el poder político dejara en manos de la propia policía o servicio penitenciario la gestión del sector.

Esto cambió hacia mediados de los '90, cuando diferentes acontecimientos relacionados con violaciones a los derechos humanos y con la incapacidad de las policías provinciales para frenar el incremento de los índices de criminalidad – o su directa participación en hechos delictivos – hicieron que se comenzara a trabajar en políticas de reforma y participación ciudadana en la gestión de los sistemas de seguridad provinciales.

El último sistema que citaremos es el de la organización de la asistencia social, de perfiles mucho menos definidos que los que hemos venido describiendo. Es que no tiene una columna vertebral como la red de escuelas, comisarías u hospitales, sino que se estructura alrededor de diferentes programas, muchos de ellos siguiendo una estructura establecida por la órbita nacional, sobre todo cuando se trata de la gestión de programas financiados por la jurisdicción central. El sistema de asistencia social, además de diferenciarse por un menor nivel de consolidación de su burocracia, también se caracteriza por desplegarse en buena medida a través de otros organismos provinciales (escuelas, hospitales, centros sanitarios, comisarías, etc.) y/o la co-gestión con municipios u organizaciones de la sociedad civil.

2.2.2. La gestión las finanzas públicas

El área de Hacienda es la que encargada de librar los créditos correspondientes al gasto de cada jurisdicción como así también de gestionar los recursos provinciales. Teóricamente, el parlamento aprueba un presupuesto que se asigna a las diferentes unidades de la administración, teniendo el área hacendaria sólo a responsabilidad contable en la asignación de recursos. En los hechos, salvo para la nómina salarial, todos los libramientos de pago suelen ser parte de una compleja y rutinaria negociación.

Sobre todo en las etapas de restricción de recursos, Hacienda funciona como disciplinador fiscal del conjunto de la administración, negando a priori todos los pedidos, y luego liberando partidas con cuentagotas de acuerdo a lo que se decida en el más alto nivel político. Se genera así un mecanismo bastante perverso, en donde buena parte de la energía política y de gestión de cada área – que no sobra, por cierto – no se encuentra dedicada a las áreas sustantivas, sino que se aplican al despliegue de complejas gestiones necesarias para obtener recursos.

2.2.3. Las áreas que fomentan el desarrollo económico

Históricamente, las tareas de fomento y regulación económica estaban en manos de organismos nacionales, como la Dirección Nacional del Azúcar, la Comisión Reguladora de la Yerba Mate, el Instituto Nacional de Vitivinicultura, etc. Si bien a partir de mediados del siglo XX la acción de estas organizaciones se complementó con la de los nacientes bancos provinciales, hasta principios de los '90 las provincias contaban con pocas herramientas para la promoción económica.

Los procesos de descentralización y creciente poder de las provincias no cambiaron mucho el panorama. Es que el empoderamiento provincial fue paralelo a la difusión de una visión que postulaba la autorregulación del proceso económico, considerando al mercado como el asignador óptimo de los recursos.

Al mismo tiempo, la crisis fiscal hizo que el principal problema económico se centrara en las funciones hacendarias, por lo que la problemática productiva tuvo poco espacio en la agenda política, tanto es así que en casi todas las provincias la cartera de Economía fue hegemonizada por objetivos fiscales y el despliegue del ajuste estructural.

En la etapa de la postconvertibilidad esta situación se revirtió, y ganaron en importancia unidades dedicadas a acciones de promoción, fomento y regulación de la estructura productiva. Las principales tareas de promoción tienen que ver con la asignación de subsidios a ciertos emprendimientos - ya sea directos o por la vía de exenciones impositivas - subsidio de tasas, avales para el acceso a crédito, etc.

Otro capítulo de la tarea de fomento se desarrolla a partir de unidades de comercio exterior, que facilitan el acceso de pequeños y medianos productores a mercados externos. Por último, también se destacan las tareas de regulación, recopilación de información y control de ciertas variables ecológicas, hídricas, biológicas, etc.

Hay bastante consenso en considerar que, a pesar de la reactivación de los últimos años, las funciones de fomento y promoción económica por parte de las provincias están siendo subutilizadas con respecto de su potencialidad.

2.2.4. Las áreas que operan sobre la esfera política

Por último, se citan las áreas que tienen a su cargo operar sobre la coyuntura político partidaria. Las unidades clave para el desarrollo de estas funciones son el Ministerio de Gobierno, el Vicegobernador y el Secretario General de la Gobernación quien, adicionalmente, tiende a funcionar como mano derecha del Gobernador en el gabinete.

En general estas áreas no son de grandes dimensiones ni tienen mayor complejidad organizacional; se trata de estructuras ágiles que sostienen la actuación política del gobierno: prensa, ceremonial, logística para el movimiento del gobernador, equipos de asesoría, relación con el parlamento provincial, etc.

3. El presupuesto Provincial

3.1. Los ingresos

La estructura tributaria Nación – provincias de la Argentina tiene el formato de lo que se conoce como “sistema mixto”: coexisten las facultades recaudatorias de las distintas jurisdicciones pero, además, la jurisdicción federal gestiona la recaudación de bases tributarias compartidas que luego se distribuyen entre todas las jurisdicciones por sistemas de coparticipación. Funciona como referente del sistema mixto, la Comisión Federal de Impuestos, en donde participan delegados de la Nación y las Provincias.

Lo dicho implica que las provincias tienen tres fuentes de ingresos: la generada por la recaudación de impuestos provinciales (recursos propios), la que tiene como fuente las bases tributarias compartidas (los recursos coparticipados) y los que se originan en transferencias del orden nacional. En la Figura N° 4 se presentan los guarismos absolutos y relativos referentes a las tres fuentes de ingresos.

Figura N° 4: Ingresos provinciales por fuente de ingresos. Consolidado 24 Jurisdicciones. Año 2005

Concepto	Consolidado 24 Jurisdicciones	
	%	\$
Recursos Propios	42,029.99	1.311
Recursos Coparticipados	28.145.843	39,4
Transferencias Nacionales	13.228.133	18,5
TOTAL	71.365.287	100,00

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias

En comparación con otros países federales del tercer mundo, es un esquema relativamente ordenado, en donde las superposiciones y disputas por bases tributarias son menores. Desde una perspectiva igualmente comparativa, es de destacar que la división del trabajo entre Nación y provincias en el área tributaria deja escasas potestades en manos las provincias, lo que termina generando un bajo nivel de correspondencia fiscal, definida ésta como el grado de consonancia entre la jurisdicción que cobra los impuestos y la que realiza las erogaciones (un 58 %, según el Figura N° 4, provienen de recursos gestionados extrajurisdiccionalmente).

3.2 El gasto

Analizando ahora los rubros hacia los cuales se dirigen las erogaciones provinciales es de observar el importante nivel de asignación hacia el gasto corriente. De este ítem, una alta proporción se aplica al pago de salarios públicos, tanto desde la propia partida de personal, como a través de transferencias (ver más abajo), como por medio de una serie de torsiones contables que hace que otras partidas presupuestarias terminen teniendo como destino el financiamiento de la planta de empleados públicos.

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

En lo que hace al gasto de capital, hay que resaltar su bajo peso proporcional, tomando en cuenta que las provincias han quedado a cargo de importantes renglones de la infraestructura pública. En los últimos años, y a favor de una coyuntura fiscal menos crítica, se observa una recuperación del nivel de gasto en este ítem.

Una relevante proporción de recursos se ejecutan bajo el rubro de “transferencias”, las que fundamentalmente comprenden partidas dirigidas a los municipios, organizaciones que asisten a la provincia en tareas de acción social, la educación privada y cubrir el déficit del sistema de previsión social, en aquellas provincias que lo no han transferido al gobierno federal (Figura N° 7).

Figura N° 7: Ejecución Presupuestaria por clasificación económica y objeto del gasto. Consolidado 24 Jurisdicciones - En miles. Año 2005

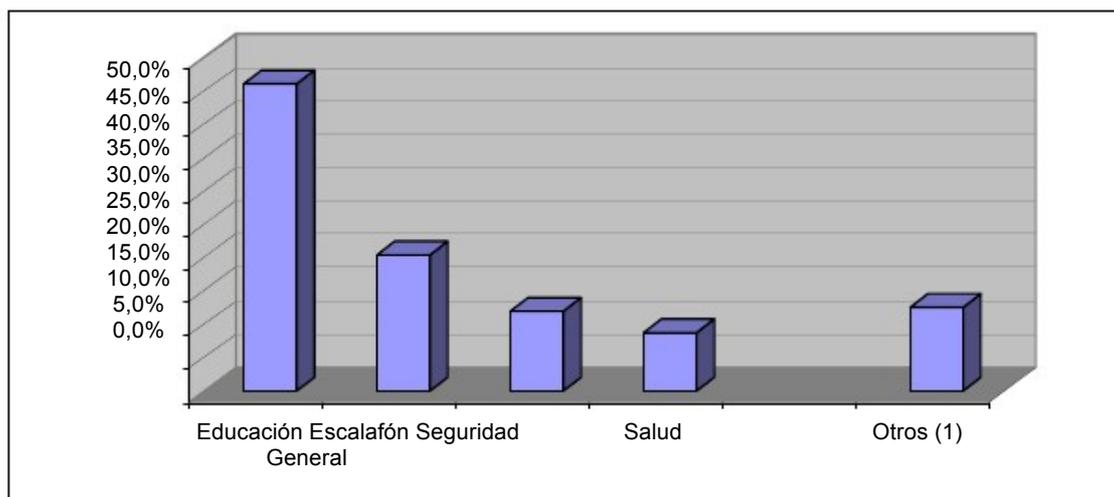
Concepto	Consolidado 24 Jurisdicciones		
		% s/Gto Corr	% s/total
\$			
Personal	30.632.668	52,9	44,0
Bienes y Servicios No personales	7.725.444	13,3	11,1
Transferencias	17.630.546	30,4	25,3
Otros gastos corrientes	1.932.821	3,3	2,8
GASTOS CORRIENTES	57.921.481	100,0	83,2
GASTOS DE CAPITAL	11.684.685	n.c.	16,8
GASTOS TOTALES	69.606.166	n.c.	100,0

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias

4. El personal de la administración pública

Las Administraciones Públicas Provinciales son, en su conjunto, las principales empleadoras del país, con casi 1,5 millones de empleados bajo su potestad. El personal de las administraciones provinciales está dividido en diferentes escalafones, siendo los principales el docente, el de salud (que involucra médicos, paramédicos, enfermeros y, en algunos casos, administrativos), de seguridad (Policía y Servicio Penitenciario Provincial) y de administración general. En la figura N° 8 se presentan los datos absolutos y relativos para cada uno de ellos.

Figura N° 8: Personal de la Administraciones Públicas Provinciales por Escalafón. Consolidado 24 Jurisdicciones - En % - Año 2005



Nota (1): Comprende, entre otros, Escalafón Vial, Justicia, Legislativo, Autoridades Superiores, etc.

Fuente: Estimación propia sobre datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias

IV. Los Municipios

1. Gobiernos Locales y Heterogeneidad Territorial

El alto nivel de heterogeneidad y desigualdad que caracteriza a las provincias argentinas se potencia al momento de analizar la realidad municipal, debido a que los promedios provinciales no dan cuenta de los extremos que muestra el interior de los territorios en las distintas dimensiones analizadas. Adicionalmente, debido a que el diseño institucional del régimen municipal es definido por cada provincia, el universo es muy variado -con pocas similitudes entre provincias- y cambiante, a tal punto que los especialistas no acuerdan respecto al número de gobiernos locales que existen en el país.

La heterogeneidad institucional es notable. El régimen municipal de cada provincia incluye diferentes formas y requisitos de creación, definición del territorio, forma de gobierno, recursos y competencias, entre decenas de aspectos que no responden a particularidades regionales. El recorrido por el mapa municipal argentino indicaría la preeminencia de la lógica política de los constituyentes y legisladores provinciales por sobre razones geográficas o demográficas.

El diseño institucional es establecido en el nivel macro por la constitución provincial, que puede ser detallado en esta instancia o autorizar su definición a la legislatura; en este último caso se regula en la ley orgánica de las municipalidades o en leyes específicas.

Una circunstancia que se presenta en varias provincias es la persistencia de una ley orgánica sancionada en forma previa a la última reforma constitucional, lo cual genera confusión respecto del diseño vigente y, en algunas circunstancias, franca colisión. Por ejemplo, el principal requisito para la constitución de un municipio de acuerdo a la Constitución de Salta, sancionada en abril de 1998, es tener 1.500 habitantes pero la Ley Orgánica de febrero de 1933 establece un límite de 500, al tiempo que agrega otros requisitos como densidad (la población mínima debe estar distribuida en un radio no mayor de tres kilómetros cuadrados), distancia de otro municipio (quince kilómetros), formación urbanística adecuada, desempeño de actos de significación económica e importancia socio económica que justifique el reconocimiento legal; a pesar de ello, en 1951 se creó la Municipalidad de Tolar Grande sin cumplir los requisitos, y desde entonces se han sucedido una ley, un fallo de la corte suprema provincial y un nuevo proyecto de ley para definir un status institucional aún incierto. Otro ejemplo de colisión se presenta en la provincia de Formosa, que reformó su constitución en 2003 pero cuenta con una ley orgánica promulgada en febrero de 1993; en tanto la constitución establece que tendrán comisiones de fomento los centros poblados de menos de 1.000 habitantes, la ley orgánica distingue dos tipos de instituciones: comisiones de fomento para poblaciones entre 500 y 1000 habitantes, y juntas vecinales provinciales para los parajes de menos de 500 (de hecho, existen 18 juntas).

Otra diferencia radica en la distinta delimitación territorial que realizan las constituciones provinciales. Mientras algunas distribuyen todo el territorio provincial entre los gobiernos locales (sistema de ejidos colindantes), otras en cambio asignan al municipio el territorio que comprende la ciudad o el alcance de los servicios (ejido urbano), o aplican sistemas mixtos a partir de la definición de un radio determinado desde el centro de la ciudad o un ejido urbano que puede extenderse a medida que crece la población. En estos últimos casos, que comprende aproximadamente a la mitad de las provincias, existen espacios territoriales que dependen directamente de la provincia, y en los que residen grupos humanos que en general tienen necesidades básicas insatisfechas e importantes carencias sanitarias y educativas. La solución simplista ha sido en muchos casos solicitar el reconocimiento de un nuevo gobierno y ello ha dado origen a muchas comunas, juntas o comisiones, e incluso municipios, que por su escala pequeña tampoco han podido mejorar las condiciones de vida de la población. La experiencia de Córdoba, con la reciente conformación de 26 comunidades regionales que comprenden al 85% de los municipios y comunas, se propone incentivar a los intendentes a gestionar con una visión regional al tiempo que se generan unidades de gobierno con la escala suficiente para hacer posible la descentralización y desconcentración de funciones desde la provincia.

2. La Administración Pública Municipal

La heterogeneidad de los municipios argentinos también se refleja en su modelo de gestión pública. Muchos gobiernos locales podrían encuadrarse en lo que se denomina régimen patrimonialista, cuya característica esencial es la transformación del Estado en propiedad privada de quienes poseen los recursos de dominación política. Abundan las historias que refuerzan esta apreciación y, aunque parecen mitológicas, no tienen un ápice de fantasía: un intendente exige que le quiten los planes sociales a los beneficiarios que no apoyan al partido oficial y al gobernador, otro no le paga las dietas a los concejales opositores y reparte la partida 'sobrante' entre los oficialistas, un tercero avala el clientelismo sexual, otro arremete con un cuchillo al periodista que difunde actos de corrupción, alguno requiere ser intimado para devolver el auto oficial al concluir el mandato, y otro deja a su sucesor sin muebles, sin insumos y hasta sin la normativa vigente. En estos municipios la estructura, vale decir la distribución de funciones entre los miembros de la organización si existiera, se trata de una ficción debido a que los objetivos personales se priorizan a las responsabilidades formales. La estructura organizacional como tal recién aparece en aquellos municipios que superaron el régimen

patrimonialista y aplican el modelo burocrático, a pesar de lo cual predomina una gran informalidad. En tanto la Nación y la mayoría de las provincias tienen institucionalizado un sistema de aprobación de la estructura de cargos a través de una dependencia específica del ejecutivo y, en muchos casos, también por el legislativo, la mayoría de los municipios sólo requiere de la decisión del intendente municipal para la creación o disolución de una unidad orgánica. Las restricciones, en algunas provincias, se limitan a disposiciones del tribunal de cuentas en relación con la formalidad presupuestaria, a normas para controlar el gasto que impiden altas de personal, o a la necesidad de autorización del deliberante para los cargos superiores de la estructura, tales como secretarios y subsecretarios de gabinete.

Ello hace que las estructuras orgánicas municipales sean muy dinámicas: la creación o disolución de unidades, o los cambios de denominación, pueden responder a tendencias en los gobiernos locales (p.e. la creación de áreas dedicadas al desarrollo económico, a las relaciones con la comunidad, o la atención diferenciada de la problemática de la mujer o el joven), a procesos de descentralización provincial (p.e. las oficinas de descentralización de impuestos o las de defensa del consumidor), o simplemente, a la necesidad de generar un cargo para un militante o un nuevo aliado político.

La ubicación en la estructura organizacional algunas veces responde a la antigüedad del funcionario que ocupa el cargo: una 'oficina' puede transformarse con el tiempo en 'departamento' y luego en 'dirección' sin cambiar de funciones, como forma de reconocimiento salarial al desempeño del funcionario, así como un descenso de nivel puede obedecer a un castigo ante una respuesta insuficiente. Ello demuestra la existencia de resabios del sistema patrimonialista con un criterio de estructura más ligado a la persona que al puesto.

Es casi excluyente la distribución de tareas con un criterio funcional, tal como sucede en los otros niveles de gobierno, con un esquema básico que comprende las áreas de gobierno (relación del municipio con la comunidad y manejo político, aspectos legales, administración de personal), hacienda (recaudación y pagos), servicios y obras públicas, y asistencia social. Estas áreas se reparten entre el intendente y un secretario en los gobiernos locales más pequeños, o en varias secretarías, en los municipios más grandes.

A título de ejemplo, el municipio de Rosario (Santa Fe), con 900.000 habitantes, es además el centro de referencia de todo el Gran Rosario. La estructura orgánica de su municipalidad refleja la complejidad de los servicios prestados: incluye una Secretaría General, y las secretarías de Gobierno, Hacienda y Economía, Salud, Obras Públicas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, Planeamiento, Promoción Social (que incluye una subsecretaría de economía solidaria), Cultura y Educación, Producción, Promoción del Empleo y Comercio Exterior; todas ellas cuentan con subsecretarías, lo que totaliza 24 funcionarios superiores y 10.000 empleados.

En tanto, un municipio intermedio como Olavarría (Provincia de Buenos Aires) con 104.000 habitantes, cuenta con las secretarías de Gobierno, Economía y Hacienda, Salud Pública, Obras y Servicios Públicos, Desarrollo Económico, y Asuntos Legales, más cuatro subsecretarías, lo que hace un total de 10 funcionarios superiores con 1.300 empleados. Otro municipio mediano, Monteros (Tucumán), con 20.800 habitantes, incluye una Secretaría General, y las secretarías de Gobierno, Coordinación, Finanzas, Obras y Servicios Públicos, y Tribunal de Faltas, y una plantilla total de 1.100 agentes.

Por su parte Villa Atamisqui (Santiago del Estero), un pequeño municipio de 2.700 habitantes, es administrado por sólo dos funcionarios superiores, el Intendente y el Secretario de Gobierno, y 42 empleados. En todos los casos, a partir de 2002, los municipios han contado con recursos humanos adicionales provenientes del Plan Jefes y Jefas de Hogar, que en la actualidad muestran una tendencia descendente. A título de ejemplo, durante la crisis económica, de la Municipalidad de Monteros dependían 2.600 beneficiarios, en tanto de Villa Atamisqui lo hacían 650, la mayoría de los cuales se constituían en mano de obra al servicio del municipio.

3. El Presupuesto Municipal

3.1. Ingresos Municipales

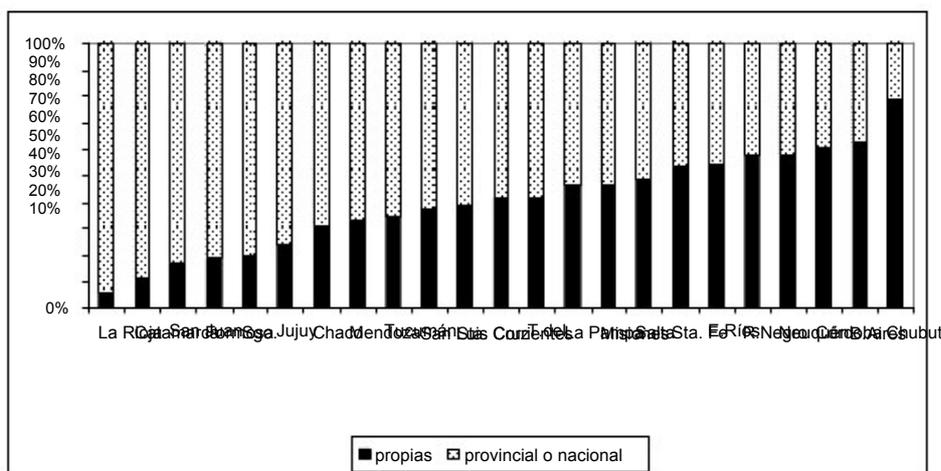
Las municipalidades generan más del 50% de sus recursos totales. En general, la mayor fuente de recursos es una tasa que se cobra por los servicios de alumbrado, barrido y limpieza de calles, y recolección de residuos, que se liquida por metro de frente o valuación de los inmuebles urbanos. Le sigue en importancia una tasa retributiva del servicio de inspección de la seguridad e higiene en comercios, industrias y servicios, cuya base imponible varía entre ingresos brutos, personas ocupadas u otras variables relacionadas con el nivel de actividad. En los municipios que incluyen áreas rurales, adquiere mucha importancia la tasa vial que abonan los inmuebles ubicados fuera del radio urbano, y las tasas por control de marcas y señales, y de guías que gravan al sector ganadero. En algunos distritos mineros, se abonan derechos por la extracción.

A ello se suman otros derechos con menor peso recaudatorio como los de cementerio, de construcción, uso u ocupación de la vía pública, habilitación de comercio, venta ambulante, inspección veterinaria en mataderos, permisos para espectáculos públicos, entre otros, y los ingresos por multas e infracciones. Otras fuentes de recursos son las contribuciones por mejoras que abonan los frentistas cuyas propiedades se benefician por las inversiones en cloacas, agua corriente, cordón cuneta, pavimento o luminarias. Tanto en las tasas como en las contribuciones por mejoras, las alcúotas no se ajustan estrictamente al costo de prestación y existen importantes subsidios cruzados.

Luego de décadas de conflicto, la tendencia general de limitar a los municipios al cobro de tasas retributivas de servicios comenzó a resquebrarse y, en la actualidad, muchos cobran impuestos. El cuadro de situación actual muestra una gran heterogeneidad: un tercio de las provincias ha delegado potestades tributarias a los municipios, otras lo han legislado pero no lo aplican, otras definen la política fiscal a nivel provincial pero han descentralizado la fuente, otras han generado convenios de descentralización a cambio del incremento de la cobranza. Las provincias muestran mayor tendencia a la delegación del impuesto automotor que del inmobiliario¹³. La mayoría, además, tiene potestad sobre la patente de los rodados que no cobra la provincia, tales como motos y similares. Respecto de la potestad de definir otros impuestos, las constituciones y las leyes orgánicas establecen un escenario heterogéneo y, a veces, confuso y contradictorio. A pesar de la tendencia, aún es muy reducida la proporción de impuestos propios, que apenas llega al 2,5% de los recursos totales, proviniendo la mayor parte de ellos –casi el 37%– de las jurisdicciones provincial y nacional. La mayor fuente de ingresos propios sigue siendo ‘otros ingresos no tributarios’ concepto que incluye a las tasas retributivas de servicios, derechos y contribución de mejoras, que alcanzan un promedio del 47% del total.

¹³ Chaco, Chubut, Formosa, Neuquén, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego ejercen la política y cobran el impuesto. En Jujuy y Corrientes, la provincia fija la política pero el impuesto lo cobran los municipios. Santiago del Estero prevé en su ley orgánica municipal la delegación pero no la ha concretado. En Córdoba, la provincia fija la política, pero ambos cobran impuestos en base a los automotores, con distinto nombre (Fernández y otros, 2001).

Figura N° 4: Fuentes de los recursos municipales (año 2000).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias, dependiente del Ministerio de Economía de la Nación.

Los municipios también reciben ingresos por coparticipación provincial. Recién a partir de 1974 la Nación comprometió a los gobiernos provinciales a establecer un sistema de coparticipación de los ingresos nacionales, lo que disminuyó la discrecionalidad del reparto de esos recursos, y en 1990, la Nación le impuso a las provincias la sanción leyes de coparticipación municipal. También son fuente de ingresos las transferencias desde la provincia o la Nación, generalmente discrecionales y condicionadas a la realización de determinadas obras o la prestación de servicios.

El análisis del origen de los recursos da cuenta de que 53% de los ingresos provienen de fuentes propias, en tanto el resto resulta de la coparticipación de impuestos provinciales o nacionales, o de transferencias de estas jurisdicciones. A pesar de este promedio, la heterogeneidad entre las provincias argentinas es muy significativa, con extremos entre La Rioja, con sólo el 5% de sus recursos provenientes de fuentes propias, y Chubut con el 78% (ver Figura N° 4).

3.2. Gastos Municipales

Sólo el 8,4% del gasto público consolidado corresponde al nivel municipal; ello confirma que la descentralización ha operado ‘de hecho’, sin la correspondiente asignación de recursos ¹⁴. Adicionalmente, si se tiene en cuenta que muchas de las transferencias están condicionadas a la prestación de servicios u obras decididas por el nivel de gobierno que aporta los recursos, la falta de autonomía financiera de los municipios es más evidente.

¹⁴ Esta información corresponde al año 2004, último ejercicio con información consolidada. En el ejercicio 2005, del cuál aún no se dispone de datos consolidados, se repitió el comportamiento de 2004 a través de una mayor articulación entre el Estado nacional y algunos municipios, con transferencia de recursos para la ejecución de obras públicas, en particular viviendas y construcción de espacios comunitarios tales como centros de salud o mejoramiento urbano, pero también canales, cloacas y plazas. Para la selección de los municipios el Estado nacional ponderó, entre otros aspectos, la capacidad de gestionar los proyectos y de asumir el costo de las obras complementarias que muchos requirieron.

Porto (2004) analizó el gasto en función de la jurisdicción que lo decide y sus conclusiones fueron elocuentes respecto de la pérdida de autonomía financiera: hacia el 2000 los municipios decidían sólo el 5% del gasto público total, en tanto al inicio de la serie -1916- tenían poder de decisión sobre el 11%.

La desproporción entre delegación de funciones y recursos obedece, en parte, a una descentralización informal, producida por el mero retiro del gobierno provincial o nacional de la prestación de determinadas funciones y el consiguiente aumento de la presión ciudadana sobre el nivel de gobierno más cercano. Pero también responde a la metodología de la descentralización formal, que en muchos casos implicó la delegación de la totalidad del servicio pero la transferencia de sólo un porcentaje de los recursos. A título de ejemplo, la Provincia de Buenos Aires descentralizó algunos hospitales especializados (psiquiátricos) pero continuó abonando sólo los salarios de la dotación al momento de la transferencia; ello implicó que los municipios que aceptaron la transferencia, debieron asumir con recursos propios el resto de las erogaciones (bienes y servicios, e inversiones), así como los salarios del personal que con el tiempo debe reponerse como consecuencia de las bajas vegetativas (renuncia, muerte o jubilación). Otro ejemplo es el caso de los caminos rurales, de los cuales delegó la totalidad de la responsabilidad del mantenimiento, pero sólo una parte de los recursos que los contribuyentes pagan en concepto de impuesto inmobiliario rural.

La mayoría de los municipios destina la mayor parte de sus erogaciones a salarios (ver Figura N° 5). El promedio de este tipo de gasto ascendía en el año 2000 –último dato disponible- al 56% del gasto total ¹⁵ (con valores extremos de 42% en La Pampa y 85% en Catamarca).

En ‘Bienes de Consumo y Servicios’ –que comprende la compra de bienes tales como medicamentos, útiles de oficina, combustible, alquileres, prestación de servicios de personas o empresas- el promedio se ubica en el 27% con un máximo de 35% para La Pampa y un mínimo de 8% para Catamarca ¹⁶. Los ‘Gastos de Capital’ –compra de muebles, rodados e inmuebles, y transferencias de capital- con un promedio del 12% para todo el país, observa extremos mínimos del 7% en La Rioja y Catamarca, en tanto el máximo lo registra San Luis con el 31%. Estos indicadores permiten identificar las dificultades de gestión que deben atravesar muchos municipios, por carencia de insumos básicos y nula capacidad económica para abordar la mejora de la infraestructura urbana.

Otra clasificación habitual del gasto municipal es por su finalidad: la más importante es la social, a la que se dedica casi el 58% del total; ello comprende educación, salud pública, y promoción y asistencia social ¹⁷. En un análisis histórico puede observarse que esta última finalidad aumentó proporcionalmente cerca de seis puntos en los últimos 25 años, observándose un importante salto a partir de 1998, lo que ratifica el rol determinante de los municipios desde el inicio de la crisis económica. La mayor incidencia del aumento corresponde al gasto en promoción y asistencia social, que pasó del 6% sobre el total del gasto municipal en 1980 al 14% en 2004, seguida de salud pública que pasó en el mismo período de 7,5% al 11,8%, y de educación que subió un punto.

¹⁵Es altamente probable que este promedio haya descendido un poco a partir del 2002 por la salida de la crisis económica, debido a que durante la misma el gasto municipal total se contrajo en tanto el gasto en personal se mantuvo más estable debido a su inflexibilidad.

¹⁶El Gasto en Bienes y Servicios ha venido aumentando en función de la mayor tercerización de servicios, frecuentemente utilizada para el barrido de calles y recolección de residuos, pero también para alumbrado público, mantenimiento de espacios verdes, seguridad y limpieza de edificios municipales, entre otros.

¹⁷Hacia el año 2004, los municipios gastaban en promedio el 33,8% para el funcionamiento del Estado (oficinas administrativas y cuerpo legislativo), el 7,9% para servicios económicos, 0,5% para el servicio de la deuda pública, y el 57,8% para gasto público social. Este último se compone de educación (5,2%), salud pública (11,8%), promoción y asistencia social (14,1%).

Por el contrario, y también contemplado como gasto social, descendió del 34 al 27% lo destinado a otros servicios urbanos.

El fortalecimiento del rol social implicó la reasignación de partidas, lo que impactó en la reducción de cuatro puntos del peso relativo del gasto en funcionamiento del Estado (pasó de 38% en 1980 al 34% en 2004) y de casi dos puntos en los gastos destinados a servicios económicos.

4. El Personal de la Administración Municipal

Se desconoce con exactitud la cantidad de personal ocupado en los gobiernos locales argentinos: no se llevan estadísticas a nivel nacional, y las provincias y municipios excepcionalmente informan este dato y, lo que es aún peor, muchas veces también lo desconocen las máximas autoridades locales encargadas de su administración.

A pesar de la falta de datos puede verificarse que la estimación del 1% de la población es muy aproximada: en tanto el promedio en los municipios de menos de 100.000 habitantes es del 1,5%, los mayores se ubican en el 0,6%, con grandes variaciones dentro de cada grupo. El trabajo del IAEF¹⁸, que para 1997 arrojaba un promedio para el total del país del 1%, da cuenta de extremos notables entre las provincias: de 0,6% para San Luís y 0,8% para Salta en los valores inferiores, a 2,7% para Santa Cruz y casi 4% para La Rioja.

Bibliografía

Blutman, Gustavo (1998), Aproximaciones a la Reforma del Estado: cambios en Argentina entre 1989-1992, Eudeba, Buenos Aires.

Buenos Aires.

Cao, Horacio (2003) "La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina" – Tesis de Doctorado - Comisión de Doctorado - Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires – Buenos Aires

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1988) "Empleo Público en Argentina. Un análisis preliminar de su evolución y estructura" – Informe N° 7 – Proyecto Gobierno Argentino PNUD/OIT – ARG/87/003 – Buenos Aires

ProvInfo (2006) "Base de Datos de la Unidad de Información Integrada" - Ministerio del Interior – Secretaría de Provincias – Buenos Aires

Reseña biográfica

Horacio Cao (hcao@hotmail.com) es Administrador gubernamental, licenciado en Ciencia Política, doctor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, investigador del CIAP.

Como Administrador Gubernamental de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación trabaja hace más de 20 años en temas provinciales; actualmente es Secretario de la Gestión Pública de la Provincia de San Juan.

Desde hace más de quince años investiga acerca de temas relacionados con el desarrollo desigual y la política en provincias. Ha publicado varios libros y decenas de artículos en revistas científicas de Argentina e Iberoamérica.

¹⁸Según el Instituto Argentino de Ejecutivo de Finanzas, el empleo municipal ascendía en 1997 a 335.000, a razón de un municipal cada 100 habitantes.