

**HORACIO CAO ES LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRADOR GUBERNAMENTAL. ACTUALMENTE SE DESEMPEÑA EN EL ASESORAMIENTO Y GESTION DE REFORMAS DE LOS ESTADOS PROVINCIALES. OBTUVO EL 3º PREMIO EN LA "SECOND INTERNATIONAL CONFERENCE" REALIZADA EN TOLUCA EN JULIO DE 1993.**

## RECONVERSION, DESCENTRALIZACION Y ESTADOS PROVINCIALES

Por el Lic. HORACIO CAO

### 1. INTRODUCCION

#### Los puntos de partida: Descentralización y desequilibrio

Releyendo la bibliografía dedicada a la Reforma del Estado, como así también la que alcanza las características salientes de los espacios geográficos vistos desde lo político y lo socioeconómico, es posible observar el creciente interés en los niveles secundarios y terciarios del Estado.

Esto es así debido a las profundas acciones de descentralización que se están llevando a cabo en forma simultánea en muchos aparatos públicos; así dos terceras partes de los empleados públicos de Japón y Estados Unidos y tres cuartas partes en Suecia trabajan en colectividades secundarias.

Según todas las prevenciones esta proporción está llamada a incrementarse aun más en el porvenir. Si exceptuamos la defensa,

en casi todo el mundo las colectividades secundarias realizan la mayor parte de los gastos y, sobre todo, el contacto con el público, en donde la realidad misma del servicio puede ser mejor atendida (Crozier, 1992).

En lo que se refiere a la Argentina son de destacar dos características fundamentales que condicionan este proceso; en primer lugar el desequilibrio geográfico de la estructura socio-político-económica del país, conformada a partir de la articulación entre un centro y periferias. La dinámica de funcionamiento de esta estructura hace que las asimetrías no sólo no se eliminen, sino que se reproducen permanentemente.

Así, las zonas marginales tienen por finalidad casi exclusiva el avanzar la acumulación en el centro y éste la de mantener la integridad del sistema. De esta manera la prosperidad económica del centro impide el desarrollo amplio de las fuerzas productivas en sus áreas de influencia, a la vez que promueve un incremento en la distancia entre la forma de producción y reproducción que se encuentran entre el centro y la periferia (T. Evers, 1989).

Por otro lado son de destacar algunas particularidades del proceso histórico argentino. Nuestro país, al igual que el resto de América Latina, tiene como elemento constitutivo que da origen y que explica su estructura, una génesis histórica derivada del desarrollo capitalista en otras latitudes. La forma en que el mismo se realiza, bajo una larga guerra civil que en su devenir expresó diferentes proyectos regionales, hace que aún subsistan, como elementos culturales y políticos, potenciales fuerzas superadoras del desequilibrio.

Partiendo de estos conceptos básicos, este trabajo se pregunta por la forma en que puedan combinarse los tres elementos aquí citados:

- Una corriente, como orientación a escala mundial, hacia la descentralización como parte de la revalorización de lo regional.
- Un desequilibrio geográfico, en otras etapas funcional al modelo de acumulación.
- Una cierta autonomía potencial de las regiones,<sup>1</sup> erigida sobre

<sup>1</sup> A lo largo de este trabajo se utilizará el término "Región" considerándolo como el espacio físico en donde, bajo una relativa homogeneidad, se desarrolla un subsistema productivo. En lo que hace al término "Provincia" nos estamos refiriendo al espacio físico determinado por la división poli-

NUESTRO PAIS  
IGUAL QUE EL  
AMERICA LATI  
COMO ELEMEN  
CONSTITUTIVO  
ORIGEN Y QUI  
SU ESTRUCTUR  
GENESIS HISTC  
DERIVADA DEL  
DESARROLLO  
CAPITALISTA E  
LATITUDES. LA  
EN QUE EL MI  
REALIZA, BAJ  
LARGA GUER  
QUE EN SU D  
EXPRESO DIFI  
PROYECTOS  
REGIONALES,  
AUN SUBSIST  
ELEMENTOS C  
Y POLITICOS,  
POTENCIALES  
SUPERADOR  
DESEQUILIBR

**QUEREMOS RESALTAR LA CRISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA OPORTUNIDAD; LA FORMA EN QUE PUEDE CATALIZARSE LA ENERGIA POTENCIAL DE LO "LOCAL" COMO FUERZA QUE GENERE UN NUEVO EQUILIBRIO REGIONAL EN VISTA A UN NUEVO CICLO EXPANSIVO.**

las peculiaridades de nuestro pasado histórico y asentada sobre los estados provinciales.

El cuarto elemento a tomar en cuenta, que se suma a los restantes ya señalados, es la crisis estructural que pone en juego un patrón de acumulación. Entendemos en este trabajo la crisis como un proceso doloroso, con fuertes implicancias desde lo social y lo económico, pero también como un momento histórico en que se determinan, en cortos lapsos de tiempo, direccionalidades que regirán por largas épocas. En este aspecto queremos resaltar la crisis desde la perspectiva de la oportunidad; la forma en que puede catalizarse la energía potencial de lo "local" como fuerza que genere un nuevo equilibrio regional en vistas a un nuevo ciclo expansivo.

Alrededor de estos tres puntos básicos (descentralización, desequilibrio y autonomía) gira este trabajo, el que busca vislumbrar algunas características salientes del esquema que parece irse conformando como resultado de la crisis regional y mundial abierta a partir de mediados de los '70.

## 2. EL PROCESO HISTORICO

### 2.1. El nacimiento de un mercado único

Hacia mediados del siglo pasado comienza a expandirse en algunas zonas del Centro/Este del país un emprendimiento que ofrece ventajas comparativas en el mercado mundial: el desarrollo agrícola ganadero en las particularmente fértiles tierras pampeanas, con un sistema fluvial que facilita su salida, de cosecha en contraestación con respecto a los productores tradicionales y con mayor cercanía del mercado Europeo que los competidores de Oceanía.

Se desarrolla entonces un proceso irresistible; la región pampeana se puebla, pone sus tierras en pie de producción y comienza a generar volúmenes crecientes y diversificados de saldos agropecuarios exportables.

El poder que emerge de este centro dinámico termina con las fuerzas centrífugas que habían desmembrado el antiguo Virreinato

*tica interna de la República Argentina. Cuando se utiliza el segundo se pone énfasis en lo institucional, cuando se utiliza el primero en lo económico-social. Ambas dimensiones tienen una importante relación por lo que en este trabajo se trabajará sobre una correspondencia entre am-*

lo Español,<sup>3</sup> y realinea las regiones tras de sí a través de su dinámica económica, y de acciones concretas políticas y militares.

El interior no sólo pasa a subordinarse por el explosivo crecimiento de la región pampeana, sino también por la política de libre cambio seguida desde el puerto/apéndice de la producción agropecuaria, lo que influye notablemente en las posibilidades de su desarrollo. Ausente en éste toda actividad fuertemente expansiva vinculada al mercado mundial, sólo podría recibir indirectamente los beneficios de la expansión agropecuaria de la zona pampeana mediante el aumento de la colocación de sus productos en la zona citada. En la etapa fundacional, y en las décadas posteriores esto sólo se dio en forma marginal, debido a que se promovieron importaciones masivas de productos lo que dificultó las posibilidades de las economías regionales (Ferrer, 1980).

Con el fin de la guerra civil, la construcción del Estado Federal y la apropiación del mismo por el "centro" exportador, comienza un proceso de desgaste de las autonomías provinciales. Este proceso se basa en la declinación y alineamiento de las economías provinciales frente a la expansión de la economía pampeana y, en lo institucional, en acciones de dominación militar primero y luego en un sutil "trabajo" del Estado Central que, a través de "subsidios" y "auxilios" (Oszlak, 1989) va erosionando y "demandando" a los poderes locales que habían sido quienes habían llevado adelante la larga guerra civil.

El modelo resultante puede resumirse bajo la distinción cualitativa entre la región pampeana y las regiones extrapampeanas. La misma radica fundamentalmente en que en la primera, el captar la renta a nivel internacional, puede orientar al conjunto del sistema económico nacional, en tanto que las otras, por el hecho de captar solamente renta proveniente del mercado interno se insertan, en relación a la región pampeana, en forma subordinada, lo que las hace vulnerables a la acción del Estado ya que éste puede incidir a través de múltiples mecanismos tanto en la esfera de la producción como de la comercialización (Esteso, 1987).

### 2.2. Las economías regionales

Como habíamos dicho, la integración en un mercado único genera un cierto equilibrio geográfico entre las distintas zonas del país. El mismo, esquemáticamente, contendría las siguientes tipologías periféricas:

**CON EL FIN DE LA GUERRA CIVIL, LA CONSTRUCCION DEL ESTADO FEDERAL Y LA APROPIACION DEL "CENTRO" EXPORTADOR, COMIENZA UN PROCESO DE DESGASTE DE LAS AUTONOMIAS PROVINCIALES.**

**TIPOLOGIAS  
PERIFERICAS:  
"PERIFERIAS  
PROSPERAS"  
"PERIFERIAS  
OLVIDADAS"  
"PERIFERIAS  
DESPOBLADAS".**

- Aquellas que con la expansión del mercado interno tuvieron la posibilidad de generar productos para la zona "central" y, sobre la base de la expansión del ingreso, registrar ritmos de crecimiento económico apreciables, logrando por lo menos, crear empleos suficientes como para retener el crecimiento vegetativo de su población (Las "Periferias Prósperas", como por ejemplo las Provincias de Tucumán, Salta, San Juan y Mendoza). El emprendimiento vitivinicultor, la yerba mate, el tabaco, el algodón y el azúcar conforman las tradicionales "Periferias Prósperas", que fluctúan al calor de las etapas expansivas de la estructura "central" casi sin relacionarse con los mercados internacionales. Esta situación garantiza su situación subordinada, a la vez que promueve el desarrollo de un producto cuya tipología hace que sólo sea realizable en el mercado nacional, fijándole éste límites en su expansión y diversificación.
- Regiones que quedaron fuera de las corrientes más dinámicas del sistema de relaciones asimétricas. Son aquellas que no desarrollaron actividades de "exportación" significativas hacia la zona "central". De este modo, estas provincias deterioraron su participación en la distribución de la población del país y registran los menores índices de actividad económica y niveles de vida (las "Periferias Olvidadas", cuyos ejemplos arquetípicos son las Provincias de Catamarca y La Rioja). Estas regiones no tienen una funcionalidad explícita referida al sistema global y sólo pueden explicarse como el resultado de procesos de acumulación del pasado. Las mismas se convirtieron en inoperantes con las variaciones cualitativas que, a lo largo del proceso histórico, fueron ocurriendo en el aparato productivo.
- Por último encontramos regiones en las que a lo largo del período citado se realizan tareas de "ocupación" que garantizan la soberanía y la creación de la infraestructura necesaria para su efectiva integración (Las "Periferias Despobladas", ejemplificado por las Provincias más australes).<sup>3</sup>

### 3. EL TEMA DEL ESTADO

En la instancia institucional,<sup>4</sup> y como emergente de los desequili-

3 H. Niñez Miñana desarrolla una clasificación muy utilizada de provincias en base a series estadísticas. La misma determina cuatro tipos de provincias (Avanzadas, Intermedias, Rezagadas, Baja Densidad) y es relativamente asimilable a la explicada en este trabajo (Provincias "Centrales", Periferias Prósperas, Periferias Olvidadas y Periferias Despobladas).

brios descriptos en el punto anterior, pueden observarse las mismas contradicciones que se reproducen en la estructura y funcionamiento del país. Las tensiones del modelo se incorporan a la dimensión estatal, debido a que la misma condensa un desequilibrio básico que puede resumirse a través de los dos objetivos básicos que debe cumplir:

1. Su consolidación como instancia nacional, abarcativa del conjunto social y territorial del país y garantía de la integridad territorial.
2. Su realidad de ser una instancia que expresa primordialmente los intereses del centro, y de su abrumador peso relativo (Esteo, 1988).

Tal doble función, en resumen, promueve el mantenimiento de un cierto orden asimétrico, y por otro, la generación de políticas que neutralicen la posibilidad de que tal orden sea amenazado.

#### 3.1. El Estado antes de la crisis

En el caso argentino, y confirmando la doble funcionalidad de las instituciones estatales, el Estado Nacional, por una parte funcionó como redistribuidor de excedentes buscando superar las tensiones inevitables al esquema, lo que se hace patente al ver que los desequilibrios productivos fueron mucho más profundos que los sociales o estatales.

Justamente, la forma en que el modelo delineó la producción puso, objetivamente, límites a la expansión del interior, al limitarlo a la capacidad de demanda interna del mercado nacional, básicamente de los sectores asalariados.

Esto es así porque el modelo genera obstáculos al aumento de la productividad del trabajo, tendiendo a mantener una estructura de costos, lo que transformó, la mayoría de las veces, en no competitivo el producto en el mercado internacional. En otras palabras, la mayoría de los emprendimientos del interior tuvieron un ciclo de expansión asociado a la dinámica del mercado interno y a las condiciones fijadas por la regulación estatal.

En esta etapa el sector público funcionó con un vértice posicionado sobre el Estado Federal, que subsidiaba, en forma escalonada, las regiones más atrasadas generando un tipo de "capitalismo asistido". Los recursos para la acción de este Estado sur-

tradiciones, etc. Más allá de su unidad, sobre el potencial de esta inde-

**EL ESTADO  
NACIONAL, POR UNA  
PARTE FUNCIONO  
COMO REDISTRIBUIDOR  
DE EXCEDENTES  
BUSCANDO SUPERAR  
LAS TENSIONES  
INEVITABLES AL  
ESQUEMA, LO QUE  
SE HACE PATENTE AL  
VER QUE LOS  
DESEQUILIBRIOS  
PRODUCTIVOS  
FUERON MUCHO MAS  
PROFUNDOS QUE  
LOS SOCIALES O  
ESTATALES.**

**EL MODELO  
COMIENZA A  
RESQUEBRAJARSE  
CUANDO EL ESTADO  
FEDERAL DEJA DE  
DISPONER DE  
RECURSOS  
SUFICIENTES PARA  
REDISTRIBUIR SOCIAL  
Y TERRITORIALMENTE,  
DEBIDO AL  
DESENCADENAMIENTO  
DE LA CRISIS DEL  
MODELO GLOBAL.**

gieron de la apropiación de la renta agraria, el manejo del Sistema Previsional, la orientación de la inversión extranjera y, en última instancia, a través de la canalización del endeudamiento externo.

Esta mecánica, y debido a la discrecionalidad en la distribución de recursos entre las diferentes regiones, promovió la profundización del discurso federalista, de forma tal de ampliar los espacios de cada provincia en la negociación con el Estado Nacional.

Pero esta profundización del "localismo" funcionó, en última instancia, como un freno a la posibilidad de desarrollo autónomo, ya que el mismo no fue un instrumento en la búsqueda de opciones que progresivamente fueran fortaleciendo a la sociedad provincial, sino que reforzó conductas que tendían a observar potencialidades y potestades por fuera de las esferas provinciales.

#### 4. LA CRISIS

##### 4.1. Crisis y región

Habíamos visto que el equilibrio regional se sostenía bajo dos consignas; por un lado la existencia de un "centro" capaz de generar excedentes; por otro el mantenimiento de un orden asimétrico a través de la concentración en el Estado Federal de las áreas de distribuir parte de los excedentes en las organizaciones provinciales.

El modelo comienza a resquebrajarse cuando el Estado Federal deja de disponer de recursos suficientes para redistribuir social y territorialmente, debido al desencadenamiento de la crisis del modelo global.

Esta crisis global es el detonante que genera una serie de reacomodamientos espaciales en las regiones periféricas del país. El esquema básico indica que la crisis del centro se expande hacia las economías regionales que dependían de su financiamiento directo y de su capacidad de demanda.

Así, se generan fuertes tensiones en las economías regionales periféricas y, paralelamente, relocalizaciones vinculadas con los procesos de reconversión. Estas relocalizaciones tienen características particulares; algunas, ligadas a tendencias que parecerían comenzar a opacarse (como el crecimiento acelerado de ciertos emprendimientos en algunas provincias favorecidas por regímenes de promoción industrial o sectorial) u otras que según todos los indicadores tenderían a profundizarse (especialmente aquellas que desarrollan emprendimientos petroleros, algunos ejem-

plos puntuales de reconversión agroindustrial; en menor medida emprendimientos relacionados con la pesca, el sector forestal, nichos de cultivos exóticos, etcétera).

En lo que hace al espacio institucional es de destacar, en términos generales, los procesos de descentralización desde el Estado Federal hacia los Sectores Públicos Provinciales<sup>5</sup> y el retiro del Estado de áreas que históricamente eran de su incumbencia. En lo que hace a los Estados Provinciales, y siguiendo un trabajo que analiza las performances provinciales para el período 1983-1991 (Harner, 1992) se observan las siguientes directrices centrales:

1. En el período de análisis se ve un importante incremento de las erogaciones y recursos de los Estados Provinciales.
2. Las provincias rezagadas e intermedias verificaron un mayor crecimiento de los recursos totales. Como a su vez este grupo de provincias es el que menor crecimiento tuvo de sus recursos propios, este incremento se explica únicamente por la evolución de recursos de jurisdicción nacional, que tuvieron un cambio de composición que implicó una transferencia de recursos desde las otras provincias hacia el grupo citado.
3. El crecimiento de las erogaciones se explica principalmente por el incremento del gasto en personal.
4. El crecimiento del empleo en el período es particularmente importante (50%), siendo proporcionalmente más extendido en las provincias rezagadas.

Estos indicadores estarían demostrando que dentro del esfuerzo que realizan todos los niveles del Estado por reacomodar su estructura ante la crisis de recursos financieros, habría un tratamiento especial hacia las zonas de mayor debilidad estructural (Rezagadas-Periferias Olvidadas) o que deben reconvertirse ante las mutaciones de su mercado "cautivo" (Intermedias-Periferias Proprias).

Sin embargo, a esta altura de los acontecimientos puede decirse que, en términos globales, este esfuerzo fue generalmente en vano: las estructuras socio-económico-política de las provincias absorbieron las crisis regionales y procesaron como out-put un fenómeno perverso: funcionar centralmente sobre la orientación rentística, tras los recursos financieros que descentraliza, mes a

<sup>5</sup> La descentralización fue dirigida principalmente hacia el "Estado Beneficente", esto es, a aquellas funciones dirigidas a obtener consenso social y legitimidad política. Están integradas por salud, vivienda, educación, ciencia y técnica, promoción y seguridad social.

**LAS ESTRUCTURAS  
SOCIO-ECONOMICO-  
POLITICA DE LAS  
PROVINCIAS  
ABSORBIERON LAS  
CRISIS REGIONALES Y  
PROCESARON COMO  
OUT-PUT UN  
FENOMENO PERVERSO:  
FUNCIONAR  
CENTRALMENTE  
SOBRE LA ORIENTACION  
RENTISTICA, TRAS LOS  
RECURSOS FINANCIEROS  
QUE DESCENTRALIZA,  
MES A MES,  
LA NACION.**

**EL RESULTADO ES UNA BAJA CONTINUA DE LOS NIVELES DE INVERSION, QUEDANDO EL MISMO EN ALGUNAS REGIONES POR DEBAJO DE LOS NIVELES NECESARIOS PARA CUBRIR LA DEPRECIACION.**

mes, la nación. Esta orientación genera un modelo nocivo de acumulación de capital, con escasa reinversión de excedentes, alto nivel de fuga de capitales y fuertes transferencias de recursos hacia instancias extraprovinciales.

El flujo de divisas que destacamos produce un efecto de sustitución pasiva que compensa, con su evolución, la caída del resto de las actividades productivas equilibrando algunas variables macroeconómicas, pero generando una relación simbiótica en donde el Estado Provincial actúa por reacción, ocupando los espacios que la crisis va generando.

Es de resaltar que esta sustitución pasiva, con la continuidad de la crisis, va generando sucesivos equilibrios inestables en donde es cada vez más difícil reproducir el mecanismo citado. Cada vez se precisa de mayor gasto para mantener un nivel de actividad, demanda y empleo estable.

Esto es así por la reducción sistemática de los niveles de inversión, debido a que para el sector público los gastos de capital funcionan como la variable de ajuste. Por su parte el sector privado, con mayor libertad en la localización (ver punto siguiente) reduce su participación ante la decadencia del sistema. El resultado es una baja continua de los niveles de inversión, quedando el mismo en algunas regiones por debajo de los niveles necesarios para cubrir la depreciación.

En lo institucional los resultados no son más alentadores. La sustitución pasiva de la que hablamos promueve una serie de efectos colaterales en el estado provincial:

1. Genera una pérdida en la capacidad estratégica de ser él mismo el actor social capaz de dinamizar los procesos sociales y económicos.
2. El incremento en forma desordenada de personal<sup>6</sup> promueve conductas clientelísticas y repercute en la capacidad organizacional de los aparatos de Estado. Se genera la paradoja de que a una mayor aplicación de recursos se obtenga una baja sustancial en la cantidad y calidad de recursos.
3. Por último el manejo ineficiente del gasto público en aque-

<sup>6</sup> Como ya dijimos el empleo público provincial creció un 50% en ocho años; esta cifra no toma en cuenta diversas formas de designar personal (trabajos públicos, trabajadores temporarios, contratos de locación de obra o servicio, etc.) que incrementarían sustancialmente este registro. Las distorsiones que producen estos incrementos son tal vez el tema central de la reforma.

llas partidas que se orientaban a la esfera social y a promover la reconversión de los aparatos productivos regionales generó un efecto perverso: las empresas atan su desarrollo a la obtención de superganancias en sus ventas al Estado lo que promueve relaciones poco claras entre el Sector Público y Privado, no impulsa la modernización del sector privado y reduce aún más la eficiencia en la aplicación de los recursos financieros escasos.

#### 9. EL ESCENARIO POST-CRISIS

Los profundos cambios recurrentemente citados a lo largo de este trabajo van generando un escenario que varía en forma sustancial las reglas de juego. A través de una larga saga de políticas de ajuste se va desarrollando una reconversión del aparato productivo lo que implica un nuevo modelo global, con una nueva organización del trabajo, nuevas escalas de producción, nuevas regulaciones que lo orienten, etcétera.

En lo que hace al tema que nos ocupa, es de destacar el ya citado caso del mercado interno como núcleo cautivo. Esta situación es promovida por políticas de apertura que generan una reestructuración de la producción, mediante la eliminación de regulaciones, barreras arancelarias, sistemas colectivos de contratación, etcétera.

Al referenciarse en el mercado mundial, las decisiones de localización se definen en base a un cálculo de rentabilidad sobre localizaciones alternativas, tendiendo a reducir los compromisos territoriales de los empresarios.

Este cambio produce un efecto devastador en el equilibrio regional al producir dos movimientos contradictorios:

1. Por un lado una tendencia hacia la profundización del carácter desigual del desarrollo económico territorial en tanto los centros urbanos de previa consolidación tienen una mayor capacidad (infraestructura, difusión técnico cultural, servicios, etc.) para absorber las pautas del nuevo paradigma.
2. Por otro se promueven contratendencias hacia la reformulación de los espacios en el país; por un lado por el obvio desarrollo de los núcleos dinámicos ligados a los nuevos emprendimientos en alza (explotaciones petroleras, pesqueras, turísticas, etc.). Pero más importante aún, esta reformulación puede abarcar, a la casi totalidad del país. Esto es así por dos razones; en primer lugar porque en la internacionalización el "centro" ha dejado de ser el paso obligado para la realización

**AL REFERENCIARSE EN EL MERCADO MUNDIAL, LAS DECISIONES DE LOCALIZACION SE DEFINEN EN BASE A UN CALCULO DE RENTABILIDAD SOBRE LOCALIZACIONES ALTERNATIVAS, TENDIENDO A REDUCIR LOS COMPROMISOS TERRITORIALES DE LOS EMPRESARIOS.**

**BAJO ESTE MARCO,  
EL REDISEÑO DEL  
ESTADO DEBE  
FIJARSE, COMO  
OBJETIVO PRIMERO,  
DESENCADENAR  
MECANISMOS QUE  
PERMITAN EL  
SURGIMIENTO DE  
CORRIENTES  
ORIENTADAS A LA  
CORRECCION DE  
FACTORES  
DISTORSIVOS A LA  
VEZ QUE GENEREN  
UN NUEVO PROCESO  
DE CRECIMIENTO  
ECONOMICO.**

de los bienes regionales, y por otro lado porque el modelo de regulación planteado por el estado promueve y permite con mayor facilidad la posibilidad de articulación directa de las economías regionales con el mercado mundial (si bien es cierto que también las deja libres de ayuda y bajo un escenario comprometedor).<sup>7</sup>

Por ahora estos mecanismos han funcionado así sólo en contados casos. Por lo general la profundidad de la crisis y las dificultades para reformar el sector público han limitado las posibilidades regionales de inserción en el mercado mundial. Veamos ahora, bajo este marco, como la reforma en el papel del estado puede disparar mecanismos de despegue provincial.

## **6. EL REDISEÑO DEL ESTADO**

El escenario descripto, con su secuela de decadencia económica, crisis fiscal, agudos problemas sociales, explosiones institucionales, está siendo recorrido por varias de las regiones periféricas que tienden a situarse como las "Periferias Olvidadas" del nuevo esquema de país. Otras, de un manejo fiscal más prudente, sin la espectacularidad de las citadas, observan cómo lentamente van perdiendo su participación en el producto, su mejor población migra hacia otras provincias, mengua su poder institucional debido a su dependencia absoluta de los recursos de origen nacional.<sup>8</sup>

Bajo este marco, el rediseño del Estado debe fijarse, como objetivo primero, desencadenar mecanismos que permitan el surgimiento de corrientes orientadas a la corrección de factores distorsivos a la vez que generen un nuevo proceso de crecimiento económico. En este sentido, y como se deduce de lo expresado

7 En otro aspecto también deben recordarse la importancia en este aspecto de la revalorización de lo "local" y, montándose sobre este fenómeno, la posibilidad del desarrollo de emprendimientos sobre nichos que genere producciones de pequeña y mediana envergadura, que en la escala de las estructuras provinciales se conviertan en pilares de relanzamiento regionales.

8 Para dar una imagen del descontrol de esta situación diremos que en algunas provincias el 30% del producto bruto geográfico está posicionado sobre el accionar del Sector Público Provincial. En ellas más del 30% de la PEA es empleada en una oficina estatal. Aproximadamente el 90% de los recursos con que cuenta el estado provincial tienen su origen en transferencias del Estado Nacional. Más del 95% de los recursos se utilizan en el pago de salarios y cubrir diferentes déficits de las cuentas públicas. En las provincias con crisis financieras más agudas se observan déficits operativos de más del 25% de los recursos. El total de los ingresos no alcanza para pagar los salarios de los empleados públicos.

hasta aquí, la Reforma debe tener como objetivo de corto plazo desactivar la relación simbiótica crisis/gasto, permitiendo la recuperación de la capacidad de iniciativa estratégica.

Por un lado se trata de disminuir la tasa de "riesgo provincia", que puede definirse como la prima derivada del deterioro sistémico de la prestación de los servicios esenciales y el proceso creciente de deterioro de la infraestructura pública que genera dificultades de radicación humana y de canalización de inversiones por desventajas competitivas tangibles (Capitanich, 1993). Por otro de la aplicación de medidas que operen sobre la situación de "Periferia"; esto es de operar en forma directa sobre los desequilibrios del subsistema productivo con respecto al mercado nacional.

La realización de esta tarea es sumamente compleja, ya que precisa de la liberación de recursos que como vimos ponen en juego las plantas de personal. Es un tema muy delicado, pues la operación sobre ellas, en medio de las crisis regionales, incrementaría en términos críticos los niveles de tensión social.

Por otro lado no debe olvidarse que tal reconversión no es neutra en la determinación del tablero político provincial ya que implica una reevaluación de los diferentes actores sociales que articulan la sociedad regional.

Será la realidad de cada provincia la que determine las posibilidades de quebrar el deterioro creciente, y acceder a un círculo virtuoso, en donde los excedentes del sector público se van aplicando a recomponer la estructura básica y a apoyar la reconversión selectiva, de forma tal ya no sólo de "pilotear" la crisis, sino de concluir con el modelo de articulación periférica.

## **BIBLIOGRAFIA**

- ARAUJO, Carlos. *La Argentina que viene*. R. Económica Nº 98, Buenos Aires, 1º Bimestre.
- BESSIER, Sergio. *Los pactos socialmente construidos*. En "Revista de la Cepal", Nº 35. Santiago de Chile, Agosto de 1988.
- CAD, Horacio. *Reforma del Estado. Marco teórico*. IICE 1990. San Juan, Argentina. Mimeo.
- CAPTANICH, Jorge. *Un plan brady provincial como solución de largo plazo*, en "El Economista", Buenos Aires, 7 de Mayo de 1993.
- CRUZIER, Michel. *Como reformar al Estado*. Fondo de Cultura Económica, México 1992.
- CRUZIER, Michel. *Estado moderno, Estado modesto*. Fondo de Cultura Económica, México 1987.

**LA REALIZACION DE  
ESTA TAREA ES  
SUMAMENTE COMPLEJA,  
YA QUE PRECISA DE LA  
LIBERACION DE  
RECURSOS QUE COMO  
VIMOS PONEN EN  
JUEGO LAS PLANTAS DE  
PERSONAL. ES UN  
TEMA MUY DELICADO,  
PUES LA OPERACION  
SOBRE ELAS, EN MEDIO  
DE LAS CRISIS  
REGIONALES,  
INCREMENTARIA EN  
TERMINOS CRITICOS LOS  
NIVELES DE TENSION  
SOCIAL.**

**ESTESO, Roberto - CAPRARO, Héctor.** *Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el Estado Federal y las provincias.* Cuadernos IIPAS. Buenos Aires. 1987.

**ESTESO, Roberto - CAPRARO, Héctor.** *Norte grande. Desarrollo Regional y descentralización, finanzas, comercio exterior, gestión empresarial y reforma estatal.* Fundación Friedrich Ebert. 1985.

**ESTESO, Roberto; BENITEZ, Raúl; CAPRARO, Héctor y TOCINO, Sergio.** *Impactos de la crisis sobre la especialización productiva regional. (El caso de la Provincia de San Juan).* Fundación Friedrich Ebert IIPAS IICE, San Juan 1988.

**EVERS, Tilman.** *El Estado en la periferia capitalista.* Siglo XXI Editores, Buenos Aires 1989.

**FERRER, Aldo.** *La economía argentina, las etapas de su desarrollo y problemas actuales.* Fondo de cultura económica, Buenos Aires 1980.

**LA SERNA, Carlos.** *Los cambios en el rol del nivel municipal del Estado frente a la transformación económica-social.* IIFAP. Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba 1992. Trabajo Presentado en el IXº Congreso Nacional de Administración Pública. Mendoza - Noviembre de 1992.

**LERNER, Emilia Raquel.** *Cambios recientes en la relación fiscal nación-provincias.* Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas (UBA) - Secretaría de la Función Pública.

**OSZLAK, Oscar.** *El Estado Nacional en el interior. Significación e impactos.* En Administración Pública y Sociedad Nº 3. Publicación periódica del IIFAP. Julio de 1989. Córdoba, Argentina.

**OSZLAK, Oscar.** *Estado y sociedad, nuevas fronteras.* U.B.A. Facultad de Ciencias Económicas. Secretaría de Postgrado, Maestría en Administración Pública. Trabajo Presentado en el IXº Congreso de Administración Pública, Mendoza Argentina, 1992.

**OSZLAK, Oscar.** *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal.* en "Teoría de la Burocracia Estatal" - Oscar Oszlak (Compilador) PAIDOS, Buenos Aires, 1984.

**PREBISCH, Raúl.** *Capitalismo periférico. Crisis y Transformación.* Editorial Fondo de Cultura Económica. 1984.

**RUBINS, Roxana y R. ZARATE.** *Las condiciones de la reforma del Estado en Santa Cruz, un caso de estudio.* Trabajo Presentado en el IXº Congreso Nacional de Administración Pública. Mendoza - Noviembre de 1992.

**SALAMA, Pierre y ANDRE, Mathias.** *El Estado sobredesarrollado. De las Metrópolis al Tercer Mundo.* Editorial Siglo XXI. 1990.

*Secretaría de Planificación Anuario estadístico de la República Argentina 1981-1990.* INDEC, Buenos Aires, 1984.

**TOCINO, Sergio; BENITEZ, Raúl; VACA, Angel; DI CARLO, Mónica y CAO, Horacio.** *Marco de políticas macroeconómicas.* IICE 1991. San Juan. Argentina. Mimeo.

## Cuerpo de Administradores Gubernamentales



1985- 1995  
**10 años**  
 en la transformación  
 del Estado



ASOCIACION DE  
 ADMINISTRADORES  
 GUBERNAMENTALES