

“ADMINISTRACIÓN NACIONAL Y ADMINISTRACIONES PROVINCIALES: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS”

Lic. AG Roxana Rubins - Lic. AG Horacio Cao(1)

Introducción

El trabajo que se presenta a continuación tiene como objetivo mostrar los cambios que se han producido en los últimos años en el plano fiscal, funcional y administrativo en la relación entre la administración pública nacional y las administraciones públicas provinciales de la República Argentina, así como algunas cuestiones teóricas implicadas en estas variaciones.

En principio, muchas de las mutaciones experimentadas por el Estado Nacional y los Estados Provinciales pueden considerarse un subproducto de los procesos de Reforma del Estado operados en los '90, los que a la vez son acompañados por modificaciones en las estructuras políticas, sociales y económicas operadas en los territorios provinciales, y por lo tanto en el ámbito nacional.

En estas páginas, entonces, se describirá esta evolución, y posteriormente se detallarán algunas de las consecuencias sobre las Administraciones Públicas de estos resultados diferenciales.

El trabajo se estructura sobre dos capítulos. En el primero de ellos se desarrolla una descripción de la situación fiscal y administrativa de las provincias y la nación. Se inicia con la transcripción de algunos datos globales, y este punto concluye con un análisis acerca de la forma en que se han distribuido las funciones entre estas dos jurisdicciones.

En el otro capítulo se analiza la situación desde la perspectiva del estado. En este sentido, se sostiene que el fin de la etapa del estado interventor ha impactado de manera distinta en los dos niveles jurisdiccionales estudiados.

Para terminar se reseñan las principales conclusiones alcanzadas.

1. Una descripción de la situación de la Nación y las Provincias 1989 – 1999¹. El plano fiscal, funcional, administrativo.

1.1. La Jurisdicción Nacional

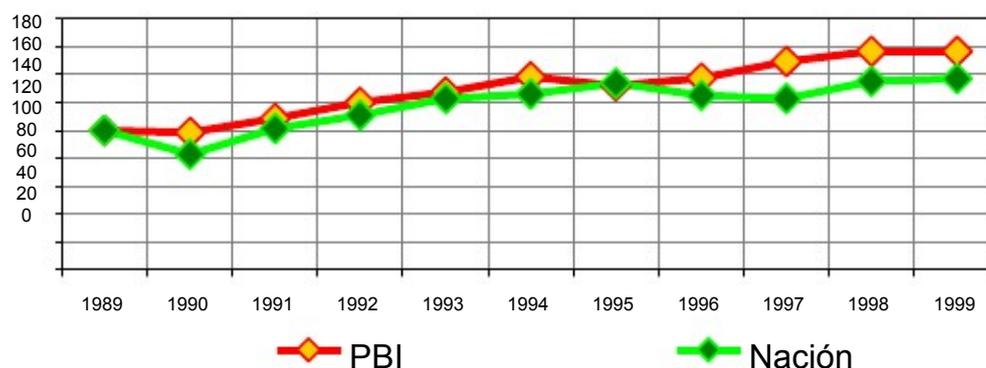
Los gastos del Presupuesto Nacional han aumentado, en pesos constantes desde \$ 35,9 mil millones en el año 1989 a \$49,3 mil millones presupuestados para el año 1999, representando esta variación un incremento en pesos constantes del 37,2%.

Cuadro N° 1

(1) Investigadores del CEPAS – A.A.G. Sarmiento 517 6° “E” – Capital Federal
Telefax: (54-11) 4394-5588/1951 - aag@wamani.apc.org

¹ Salvo que expresamente se sostenga lo contrario, la información que se transcribe en los cuadros fue tomada de Jefatura de Gabinete de Ministros (1999).

Evolución en números índice del Gasto Nacional y del PBI 1989 – 1999
Expresado en números índice, base 1989 = 100



Este incremento en las erogaciones se produjo en un contexto de fuerte crecimiento del Producto Bruto Interno². En efecto, el crecimiento de casi el 52 % del PBI hace que la participación de las erogaciones del Gobierno Central en 1999 se haya reducido respecto de las de 1989.

Esta reducción es aún mayor si se consideran los gastos que realizaba el Estado Nacional por la vía de financiamiento del Banco Central al Gobierno. Este guarismo llegó a ser del orden de 20 puntos el PBI, lo que sumado a los 18 puntos de PBI presupuestarios, elevan el gasto a un 38% del PBI frente a un 15% actual. A partir de la convertibilidad se eliminó este gasto conocido como cuasifiscal.

Estos cambios en el gasto son el reflejo de la concentración del Estado Nacional en las clásicas funciones del ejercicio de la soberanía exclusiva (relaciones exteriores, Fuerzas Armadas, etc.) y las que se relacionan con el sostén de equilibrios macroeconómicos básicos.

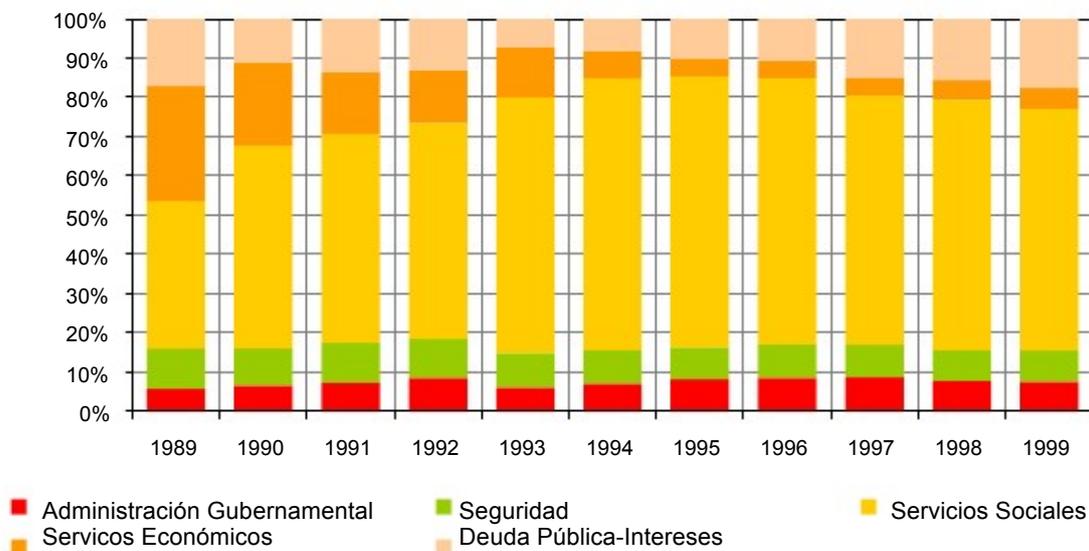
En este sentido, el crecimiento en términos absolutos del gasto público tiene que ver con el incremento de la participación relativa del gasto social. En efecto, en el año 1989, el gasto en Servicios Sociales representaba un 37,6 % del total, mientras que para el presupuesto de 1999, aumenta su participación a 61,6 % del total. Paralelamente, en ese mismo tiempo, los Servicios Económicos redujeron su participación de un 29,4 % a sólo un 5,2 % del gasto total, debido a las políticas de privatizaciones que hicieron desaparecer el gasto para cubrir el déficit de las empresas públicas³.

Cuadro N° 2
Composición del Gasto Nacional por Finalidad

² La reciente revaluación del valor del PBI (denominado ahora PIB), que ha sido cuantificado en precios de 1993 en lugar de en precios de 1986, modifica sólo tangencialmente éstas conclusiones, así como la profundización durante el año 2000 del ciclo recesivo iniciado sobre fines de 1999.

³ El que, actualmente, se cuantifica –en general- como subsidios a las empresas privatizadas, apareciendo como “Transferencias al sector Privado para financiar gastos corrientes o de capital” en la Jurisdicción “Obligaciones a cargo del Tesoro”.

En %



Dentro del gasto en Servicios Sociales, cobra un principal protagonismo el peso de las Jubilaciones y Pensiones. Estas se han visto incrementadas por la cantidad de beneficiarios y por su monto, a la vez que el nuevo sistema de capitalización genera una merma en los aportes al sistema. También es importante el incremento en el Presupuesto de las partidas para el pago de los intereses de la deuda pública, que ha pasado de \$ 5.700 a \$ 8.300 millones, o casi el 20% del total del gasto nacional en el presupuesto del año 2.000.

Del análisis del Presupuesto Nacional para el año 1999, surge claramente la escasa flexibilidad de la aplicación del gasto. En efecto, casi el 75 % de las erogaciones está compuesto por gastos en jubilaciones y pensiones, servicios de la deuda, Poder Legislativo, Poder Judicial, Universidades⁴, etc. Del 25 % restante, la mitad corresponde a gastos en personal, lo cual da una idea clara del poco margen de movimiento que tiene el PEN en la modificación de la estructura del gasto.

Cuadro N° 3
Composición del Presupuesto Nacional 1999.
En millones de \$ corrientes

⁴La modificación en la cuantía de las erogaciones queda librada a decisiones políticas de tal magnitud, que sólo son factibles ante “terremotos” que ningún gobierno podría enfrentar con facilidad y que generan desajustes en cadena (Por ejemplo: disminuir el impacto de las jubilaciones y salarios públicos mediante una devaluación, llevaría a incrementar rápidamente el importe de las erogaciones en concepto de deuda pública, nominada casi exclusivamente en moneda extranjera, etc.).

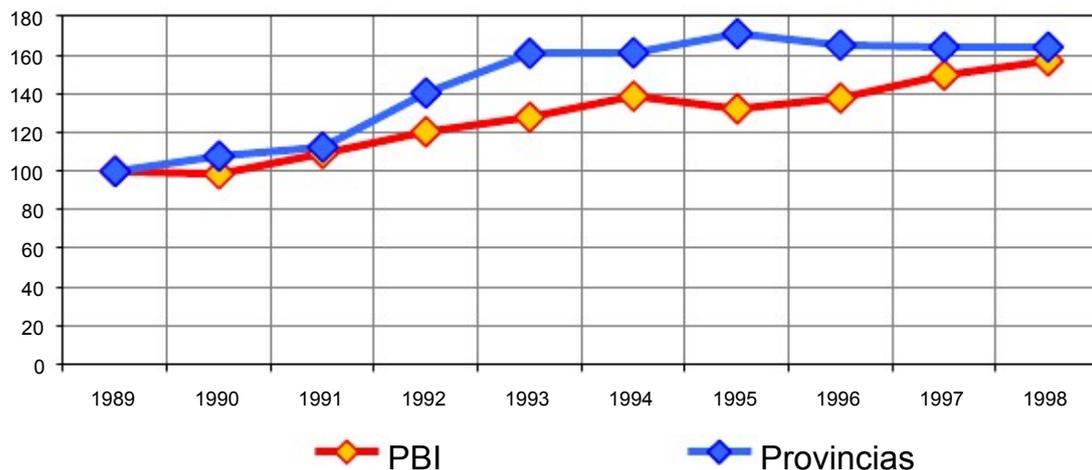
CONCEPTO	\$
Poder Legislativo	427,8
Poder Judicial	657,26
Ministerio Público	141,78
Poder Ejecutivo	48.148,37
Seguridad Social	16.751,98
Transf. a Universidades Nacionales	1.813,86
Transf. a Provincias y Municipios	4.646,68
Transf. a privados (Ss. Económicos)	408,35
Intereses Deuda	8.304,30
Pago planta de personal	6.630,22
Gastos en Ministerios y Secretarías	6.592,98
TOTAL GASTO NACIONAL	49.375,19

Fuente: Presupuesto Nacional

1.2. Las Jurisdicciones Provinciales

Analícemos ahora el gasto de las Provincias. Rápidamente puede observarse un crecimiento muy importante, de más del 60 % en el período 1989 – 1998. Si bien a las provincias les fueron transferidas tareas adicionales en este período (como por ejemplo, la transferencia de escuelas secundarias), el incremento del gasto fue mucho más allá que un mecánico traslado del costo de estas nuevas funciones.

Cuadro N° 4
Evolución en números índice del Gasto Provincial y del PBI 1989 – 1999
Expresado en número índice, base 1989 = 100



Las jurisdicciones provinciales han concentrado bajo su responsabilidad la gestión principal de varias funciones básicas para el desarrollo de la sociedad. Cuatro de las más importantes: salud, educación, seguridad y bienestar social justifican más del 60 % del gasto.

Cuadro N° 5

Composición del Gasto Provincial por Finalidad

En %

CONCEPTO%	
Cultura y Educación	27,6
Administración Gubernamental	25,8
Salud	12,6
Bienestar Social	11,3
Servicios Económicos	10,9
Seguridad	8,5
Intereses de la Deuda	3,3
Ciencia y Tecnología	0,1
TOTAL	100,0

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias - MEyOySP

Haciendo un análisis desagregado de estas funciones, puede decirse que durante la presente década el sistema educativo ha ocupado un lugar central dentro de la agenda política, fiscal y administrativa de los estados provinciales, dado el nivel de recursos aplicados y la alta conflictividad verificada.

Este sistema concentra toda la oferta educativa pública (exceptuando el nivel universitario) y es el encargado del seguimiento y subsidio de la oferta privada; tiene a su cargo los niveles pre-primario, primario, secundario, terciario no universitario y de educación especial.

El sistema de salud es otro elemento vital de las administraciones de las provincias. En él, la tarea que demanda mayor esfuerzo es el gerenciamiento de la red de efectores (Hospitales Regionales, Hospitales Zonales, Efectores de menor complejidad). Paralelas a esta estructura existen áreas de planificación del sistema y de desarrollo de programas de prevención. Las urgencias por las que pasan la red de efectores y las presiones de los diferentes actores sociales involucrados en el sistema, hacen que estas últimas áreas tengan un desarrollo mucho menor que el aconsejable.

Bajo un espacio similar al de salud, pero trabajando bajo una lógica diferente se encuentran los organismos dedicados al desarrollo social. Estos organismos se dedican a la implementación de programas sociales, muchas veces financiados desde la órbita nacional. En reiteradas oportunidades se ha denunciado la ineficacia, el clientelismo, la corrupción en que se desarrollan esas tareas.

El sistema de seguridad también ocupa un lugar importante en la estructura organizativa provincial. Luego de algunos años en que este sector pasó casi desapercibido, diferentes hechos relacionados con violaciones a los derechos humanos y con la incapacidad de las policías provinciales para frenar el incremento de los índices de delictuosidad, hacen que se estén analizando políticas de profunda reforma y fortalecimiento institucional para las policías provinciales.

⁵ Un solo ejemplo al respecto: durante los últimos 20 años el Estado Nacional transfirió cerca de 20.000 millones de US\$ para construir 511.790 viviendas, a un promedio de 39.100 dólares por vivienda, licitándose las mismas por 12.300 cada una. Por su parte, el valor de mercado rara vez supera los \$5.000 (El Cronista Comercial 09/11/95 y Clarín 18/12/95)

Desde el punto de vista del análisis organizacional cada una de estas funciones tiene sus especificidades, las que deben considerarse a la hora de estudiar y/o operar sobre cada uno de estos subsistemas. En este trabajo solamente se quieren hacer notar sus niveles de complejidad, y realizar una primera aproximación a la forma que juegan dentro del sistema global de las administraciones provinciales.

1.3. La distribución de funciones nación / provincias

Para completar esta sucinta descripción es importante citar los procesos de reformulación en la distribución de tareas entre la nación y las provincias. En el tema que nos ocupa es de resaltar la tendencia hacia lo que se ha dado en llamar federalismo “cooperativo” o “coordinado”. De esta manera, cada nivel jurisdiccional, en lugar de competir con el otro en tareas similares, se especializa en la producción de alguna porción de la función. Así, el nivel nacional se especializa en el planeamiento, producción de políticas, y financiamiento del segmento al que se aboque, y los niveles subnacionales garantizan la prestación o provisión del bien o servicio del que se trate y la definición del nivel adecuado de oferta y calidad.

En el sector educación, por ejemplo, la Nación se reserva la conducción estratégica del sistema y apoyos puntuales en segmentos específicos (v.g. el plan de escuelas prioritarias, heredero del plan social educativo, ejecutado en forma parcialmente descentralizada), las provincias la gestión de la prestación del servicio educativo, y la jurisdicción municipal el apoyo al mantenimiento de la infraestructura edilicia y a la población escolar de menores recursos. Esto en un marco muy flexible en donde los roles tienen muchas variaciones de acuerdo a arreglos específicos (especialmente en el área de las relaciones Provincias - Municipios).

El órgano coordinador de este sistema es el Comité Federal de Cultura y Educación (COFEC), cuyo presidente es el Ministro de Educación Nacional y del que son miembros todos los Ministros de Educación Provinciales. El COFEC elige un Secretario Permanente por consenso de todos sus miembros. Si bien esta institución tiene muchos años de trabajo, recién en la última década ha dejado de tener una existencia simbólica, para ser una caja de resonancia de los problemas clave del sector. Por ejemplo, la aprobación de los contenidos básicos comunes de la enseñanza polimodal pudo ser aprobada recién cuando el COFEC dio un dictamen favorable al proyecto nacional.

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

En resumen el Estado Nacional, en relación con las provincias, concentra las siguientes funciones:

- acciones de transferencia de recursos para ejecutar políticas que demandan cierta racionalidad administrativa
- acciones de conducción estratégica de sistemas. Principalmente a través de acciones de coordinación con las provincias y tareas de planificación global.
- acciones de apoyos puntuales en segmentos específicos, las que, en la mayoría de las veces se co-gestionan con los organismos ejecutantes de las provincias y municipios

Por su parte, las provincias, proceso de descentralización mediante, han quedado a cargo de funciones en donde hay una relación más estrecha entre el gobierno y la población. En estos casos, por un mejor conocimiento de las necesidades locales y por la posibilidad de un mayor control, teóricamente estos servicios pueden ser gerenciados en forma más satisfactoria.

En este marco, y dadas las características del proceso de acumulación, tiende a profundizarse una especialización en la gestión de funciones "sociales". Estas funciones tienen desarrollado un modelo de gestión que, bajo una cierta inercia de demanda social, es difícil de orientar hacia ofertas adaptables (en volumen y complejidad) por la capacidad organizativa de los diferentes estados provinciales.

Dicho de otro modo, las incumbencias en las que se han especializado las provincias exigen un gran esfuerzo organizacional y fiscal, requiriendo acciones vinculadas con la calidad de las prestaciones, la eficiencia, la gestión de recursos humanos y materiales, etc. Algunos aparatos administrativos y fiscales (en particular los correspondientes a los de las provincias de menor desarrollo relativo) tienen graves dificultades para seguir este tren.

2. Cambios en el estado y su impacto en las administraciones públicas de la Nación y las Provincias

2.1. Crisis del estado interventor⁷

En la etapa del estado interventor (circa 1930 – 1975), los análisis de la Administración Pública remarcaban su condición de caja de resonancia de los conflictos políticos, en donde pugnaban por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimían cuestiones socialmente problematizadas. Muy esquemáticamente, su operación tenía dos tipos de objetivos, no necesariamente contrapuestos:

- Elevar los niveles de gobernabilidad, tarea a la que se abocaba especialmente en las etapas democráticas.
- Disciplinar la protesta social, de forma tal de permitir la implementación de una propuesta tecnocrática, especialmente en las etapas dictatoriales.

Los cambios acaecidos en la Argentina, que se inician con la crisis mundial de mediados de los '70 y que terminan de tomar un rumbo cierto a partir de la administración Menem, modifican esta situación.

En la larga agonía del estado interventor se genera un escenario en donde se reduce a puntos insostenibles la producción de la Administración Pública: es la contracara administrativa de la hiperinflación. El estado, ante los cambios en el panorama político, fiscal, económico y social ya no puede resolver los conflictos que introyecta.

Pons (1984), considera que las modalidades de organización del Estado reflejan los intereses permanentes al momento de organizarlo, teniendo una inercia que "supera al

⁶Una visión crítica acerca del cumplimiento parcial de este precepto puede verse en Rubins/Cao (1997)

⁷ Este acápite fue realizado sobre la base de Oszlak (1980)

período de su constitución”, dificultando las adaptaciones a los cambios que se producen en la sociedad.

El aparato burocrático del Estado, organizado según los parámetros del estado interventor, dejó de ser eficaz para resolver las más mínimas demandas, pues su organización había dejado de corresponderse con la realidad del país.

2.2. Las recomendaciones de política fiscal de los bancos internacionales

Los distintos manuales de Finanzas Públicas reseñan características particulares que, encarnadas en los bienes o servicios públicos, generan la obligación de un tratamiento específico tanto para su provisión como para su financiamiento. La recomendación universal que subyace al tratamiento presupuestario de los bienes o servicios públicos es el principio del beneficio (que paguen quienes los utilizan) y por ende, la descentralización en la gestión de la provisión para los bienes cuyo consumo es “local”, y la centralización en los bienes o servicios de uso “nacional”, es decir, muy pocos.

Esto es conveniente pues la naturaleza no rival (Musgrave, 1992 / Stiglitz, 1992) del consumo de estos bienes específicos impide relacionar las preferencias de los consumidores con la oferta presupuestaria de estos bienes, a menos que el nivel en el que se decide la provisión genere mecanismos de pseudo mercado (por ejemplo, referendums) que vinculen los costos de la provisión de los mismos con la revelación de las preferencias de los consumidores.

Como, por otro lado, en países con finanzas multijurisdiccionales (países federales, como el nuestro), las preferencias pueden diferir de comunidad en comunidad, se acude al supuesto de que mientras más próximos estén los potenciales consumidores a los decisores respecto de la oferta de bienes o servicios públicos, más adecuada será la oferta de los mismos a las reales preferencias de los usuarios.

De la universalidad de la validez de las propuestas que fundan la descentralización, como única política “científica” relacionada con la eficiencia en la provisión de bienes o servicios públicos, se desprende el financiamiento de los programas de reforma del estado que profundizan este enfoque. En Argentina, en la India, en la ex Unión Soviética, en Bosnia o en Sudáfrica. De esta precondition “científica”, también, surge el nuevo perfil del “federalismo cooperativo” que remodela el espacio nacional desde el comienzo de las políticas de reforma del estado.

2.3. El nuevo estado nacional

Con la crisis del estado interventor comenzaron a desarrollarse acciones tendientes a la reestructuración del estado nacional. Si bien pueden observarse algunos puntos de contacto con estrategias desarrolladas en períodos anteriores, las diferencia fundamental tiene que ver con que el estado nacional de los '90 se retira de franjas que antes intentaba disciplinar. Ya no introyecta los conflictos, sino que apoya selectivamente algunos segmentos y actores sociales, dejando que formas mercantiles – no necesariamente competitivas - regulen buena parte de la dinámica social.

8 Esto no significa que un estado ausente. Como bien aclara Rofman (1998), no es cierto que la Argentina, tras el desguace del Estado interventor se haya llegado a un sector público “mínimo y ausente”

De esta manera, bajo el paraguas de haber superado la crisis de hegemonía que se sostuvo durante buena parte del Estado Interventor, se pasa a la reformar de la Administración Pública, desarrollándose políticas que tiendan a elevar su productividad.

El nuevo modelo que se pretende implementar – el que siguiendo a Falcao Martins (1997) llamaremos “Modalidad Gerencial” - se caracteriza por la racionalización en el desarrollo de las actividades, en la aplicación de tecnologías de punta, en la puesta en práctica del principio de subsidiariedad del estado (teorizado in extenso por los organismos de crédito multilaterales), y en el intento de acercar a la esfera del sector público herramientas del management privado.

Su implementación ha tenido diferente impacto, según las áreas de actuación a la que fueron aplicados. Es que como dice Evers (1989) “el grado de modernidad de un órgano de estado, sus métodos específicos, hasta la ideología...se diferencian según el aspecto de la vida social al cual se dirigen”. De esta manera, por ejemplo, el Ministerio de Economía concentró personal calificado, tecnología moderna y recursos de todo tipo que permitieron recuperar de manera importante su capacidad de trabajo. El Ministerio de Salud, por citar un caso, no siguió un derrotero similar.

Si bien a primera vista en la Modalidad Gerencial tendría como preocupación central la productividad, independientemente de otros factores que estarían “dados” (la vieja dicotomía política/administración), no puede separarse este paradigma de una serie de factores que lo acompañan indisolublemente.

En primer lugar la Modalidad Gerencial parte de tomar como datos de la realidad, y no como una situación a cuestionar, la correlación de fuerzas económicas y políticas emanadas de los procesos de concentración y ajuste iniciados en 1975. En segundo lugar, tiende a ser desvalorizado todo lo que no es actuación en esferas mercantilizadas de la economía y la sociedad. Por último el ingreso masivo de las condiciones de eficiencia como medida de los méritos de la función pública, produce la aplicación de criterios de rentabilidad aún en las áreas más “sociales” (Campione, 1997).

Si se utilizan herramientas de estudio del estilo "Costo/Beneficio" en la aplicación de políticas sociales, las políticas universales sólo pueden resultar en beneficios negativos. Esto está implícito en el aumento exponencial de los costos que la difusión de políticas universales genera - por ejemplo, en lugares territorialmente dispersos, con usuarios difícilmente cuantificables, subutilización de instalaciones, etc.- y la minimización de los beneficios en algunas poblaciones sobre las cuales es arduo aplicar las políticas⁹.

Una última cuestión a destacar. *Pari passu* con el despliegue de la Modalidad Gerencial se observa una cierta recuperación de la capacidad autónoma del estado en la toma de decisiones, acompañada por el incremento de habilidades técnicas de gestión para su

(...) Por el contrario, lo que se hizo del Estado fue convertirlo en una herramienta destinada a favorecer plenamente a un segmento social, altamente concentrado, con el cual se articuló una alianza que perdura hasta nuestros días. El Estado, en lugar de estar ausente, estuvo omnipresente para defender intereses concretos”.

⁹

Por ejemplo, supongamos un programa de salud pública universal (como el intento, en su definición inicial, del Seguro Nacional de Salud de Aldo Neri). En sectores poblacionales de nula utilización del seguro, por ejemplo, población que puede pagar un sistema de salud pre-pago, individualmente el Seguro de Salud es puro costo.

puesta en práctica (Campione, 1997). Otro autor también resalta que, sobre todo a partir del Plan de Convertibilidad, la aplicación de remedios tecnocráticos unida a la disciplina social permite que se eleve de manera notoria el nivel de productividad del estado (Palermo/Novaro, 1995).

2.4. Paradigma Gerencial y Provincias

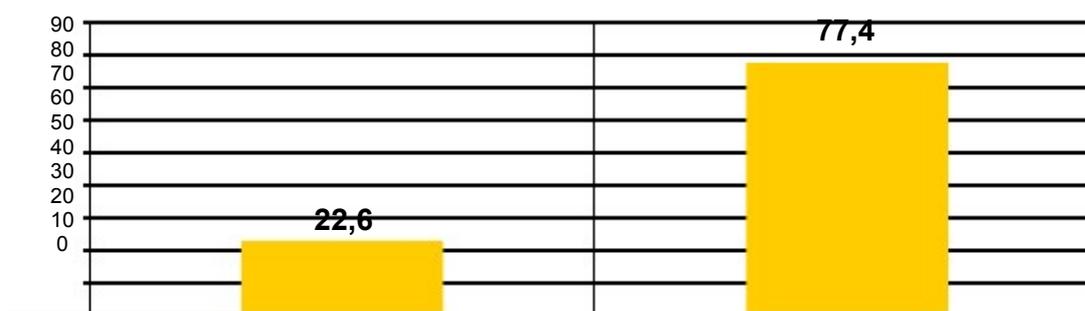
La situación descrita en el apartado anterior no se repitió en el nivel provincial. Si bien la realidad muestra muchas situaciones diferenciales, tanto entre provincias como hacia dentro de cada administración, existe un cierto consenso en diagnosticar que, por diferentes motivos, estos aparatos administrativos han sufrido pocos cambios en comparación con los que se produjeron en el nivel nacional.

La razón que justifica esta diferencia con lo ocurrido con la nación tiene que ver con el lugar que ocuparon en los procesos de ajuste estructural de la última década. Así, puede decirse que, como contracara del profundo ajuste que realiza el nivel federal, los niveles subnacionales desarrollan una política expansiva. Esta situación tiene la lógica de permitir el refugio en el estado provincial de sectores social y ramas económicas que sin su apoyo verían peligrar su continuidad (y pondrían en juego la paz social y la estabilidad política)¹⁰.

Buena parte del financiamiento de este incremento en el gasto provincial se produce por transferencias que tienen origen en el nivel federal. Muchas de las transferencias efectuadas desde la Nación tienen origen en impuestos que *deberían* cobrar las provincias, pues constitucionalmente les están reservados, y que mediante mecanismos de coparticipación federal son recaudados por la Nación y redistribuido, principalmente, hacia las mismas.

Las transferencias de origen federal generan una situación de falta de “Correspondencia Fiscal”. Este concepto hace referencia a la relación entre la jurisdicción que cobra los tributos y aquella que realiza los gastos. Esta situación, que atraviesa a todas las jurisdicciones, es más crítica en las provincias de menor desarrollo relativo. Considerando 19 de las 24 jurisdicciones, casi el 80% de los recursos provienen de la esfera nacional.

Cuadro N° 6
Recursos Provinciales por origen. 19 Jurisdicciones¹¹
En %



¹⁰ Este esquema se desarrolla en Propios en Cao/Rubins (1998). Recursos extenso Rec. Origen Nacional

¹¹ No se consideran las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires.

Esto es así, como lo señalan diferentes autores¹², pues si es la misma unidad la que recauda los recursos que la que realiza los gastos se promueve un mayor compromiso en el cobro de impuestos (pues alimentan gastos propios) y mayor responsabilidad en el gasto, pues se utilizan recursos escasos que son difíciles de conseguir. El análisis es también válido a la inversa; es esperable que en el caso de que no exista correspondencia fiscal habrá menor energía aplicada al cobro de impuestos y mayor irresponsabilidad en la utilización de recursos que son recaudados por otra jurisdicción¹³.

El incremento de los ingresos, y la falta de correspondencia fiscal han sido los elementos centrales que permitieron a las provincias sostener un esquema de administración pública similar al que existía en la etapa del Estado Interventor.

En este escenario las políticas públicas tienen un feedback casi instantáneo, incorporando de lleno en la Administración Pública las tensiones que se desarrollan en la sociedad civil. La naturaleza del juego político hace que la orientación resultante de las políticas públicas sea función de un complejo juego de fuerzas entre intereses y corporaciones privadas, organizaciones burocráticas, gobiernos municipales, partidos políticos, sindicatos, parlamento y gobierno provincial.

En su punto más crítico, acciones rutinarias tales como el nombramiento de agentes de mínima categoría, funcionamiento de procesos internos, liberación de pagos por parte de la Secretaría de Hacienda, etc. se realizan bajo el marco de negociaciones en el micro y macro escenario político - social. En esta instancia se produce una licuación de la estructura procesal de la organización, la que pasa a representar en cada paso el equilibrio de las fuerzas sociales que ha incorporado. Como ya dijimos, muestra una suerte de contracara administrativa de la hiperinflación.

Todavía es prematuro para determinar a ciencia cierta cual será el derrotero de las Administraciones Provinciales. La propia dinámica del ajuste ha llevado a avances incipientes¹⁴ de la Modalidad Gerencial, pero está por verse si la gobernabilidad provincial permite el pleno despliegue de sus consecuencias. Lo que sí es seguro, es que la situación actual encierra un equilibrio inestable que de alguna manera se superará en el corto plazo.

Conclusiones

Como se planteaba en la introducción, se ha pasado revista a los principales indicadores fiscales, y funcionales administrativos de la Nación y las provincias, observándose una importante divergencia de los mismos a partir del inicio de la década.

En un sentido similar el análisis de la situación del estado nos marca que ha habido una importante evolución en varias de sus características centrales en lo que hace al estado nacional, cambios que todavía no han ocurrido en las provincias.

¹² Al respecto ver por ejemplo Porto (1998)

¹³ En el caso argentino la correspondencia fiscal tiene no sólo son relevantes las transferencias intergubernamentales sino también las transferencias interregionales

¹⁴

Inducidas por la Nación, y bajo la lógica de restringir la posibilidad de que los desequilibrios fiscales de las provincias impacten en la esfera nacional, estos avances se dieron especialmente alrededor del área de hacienda.

En el análisis organizacional esto marca un vuelco importante a tener en cuenta. La “competencia” entre jurisdicciones del modelo estadounidense permitía la utilización de buena parte del instrumental de análisis en forma indistinta en ambas jurisdicciones, lo que ya no es posible.

En resumen, así como parece haber concluido la larga agonía del Estado de Bienestar, también aparece el surgimiento de una nueva modalidad de administración: la Modalidad Gerencial. Esta modalidad, que despliega la idea de elevar sustancialmente la eficacia y eficiencia del sector público, está indisolublemente acompañada por una desvalorización de los espacios no mercantiles y por la falta de reconocimiento de la posición diferencial de los distintos grupos que conforman la sociedad.

Dentro de una situación caracterizada por la heterogeneidad, en las provincias existe una situación en donde todavía tiene vigencia la modalidad introyectiva de gerenciamiento que era paradigmática en los momentos democráticos del Estado de Bienestar. Esto fue posible pues las modalidades de ajuste en el ámbito federal dejaron a las provincias como refugio de segmentos sociales y económicos y brindaron financiamiento extra a tal efecto.

Sin embargo, y dado el momento histórico que se vive esta situación no puede perdurar indefinidamente, viviéndose una etapa de carácter transicional en las Administraciones Provinciales

Bibliografía

Campione, Daniel “El estado en la Argentina. A propósito de cambios y paradigmas” en “Reforma y Democracia” – Revista del CLAD N° 9 – Venezuela, Octubre de 1997

Evers, Tilman "El estado en la periferia capitalista", Siglo XXI Editores, Buenos Aires 1989

Falcao Martins, Humberto “Administración Pública Gerencial y Burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración” en “Reforma y Democracia” – Revista del CLAD N° 9 – Venezuela, Octubre de 1997

Jefatura de Gabinete de Ministros “Discurso del Jefe de Gabinete de Ministros en el Harvard Club de la Capital Federal de la República Argentina” Buenos Aires, 4/06/99

Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy “Hacienda Pública teórica y aplicada” McGraw-Hill 5ta. Edición, Madrid 1992

Oszlak, Oscar “Políticas Públicas y Regímenes Políticos” Estudios CEDES - Volumen 3 N° 2 – Buenos Aires, 1980

Palermo, Vicente y Novaro, Marcos “Política y Poder en el Gobierno de Menem” Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1995

Pons, Roberto D. "De la unidad de rentas al federalismo económico. Sistema tributario y poder en la Argentina" - IPES, Serie Estudios, Buenos Aires 1984

Porto, Alberto “Nacimiento, evolución, crisis y necesidad de replanteo de la Coparticipación federal de impuestos” Revista Aportes N° 11, Buenos Aires, 1998

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

Rofman, Alejandro “¿Reforma o un nuevo rol para el estado?” Revista Aportes N° 11, Buenos Aires, 1998

Rubins, Roxana y Cao, Horacio “Técnicos y Políticos. Un clásico en la puja por los estados provinciales”, en “Investigaciones sobre Estado, Políticas y Administración Pública”, Instituto de Investigaciones Administrativas – FCE – UBA. Oficina de Publicaciones del CBC, Buenos Aires, 1997

Rubins, Roxana y Cao, Horacio “Una perspectiva para analizar los puntos centrales de la Reforma en las Provincias” Revista Aportes N° 11, Buenos Aires, 1998

Stiglitz, Joseph E. “La Economía del Sector Público”. Antoni Bosch, editor, 1992
España