

6.3

**ENCUENTRO DE ADMINISTRADORES  
GUBERNAMENTALES**

**ALGUNOS EJES DE TRABAJO PARA COMPRENDER  
LA SITUACIÓN DE LOS ESTADOS PROVINCIALES**

**ÁREA II:**

- **AGENDA CRITICA DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

**TEMA**

- **LA REFORMA DE LOS ESTADOS PROVINCIALES**

**A.G. Roxana Rubins  
A.G. Horacio Cao**

**Octubre de 1995**

## ÍNDICE

### PRIMERA PARTE - PONENCIA

### SEGUNDA PARTE - TRABAJO

1. INTRODUCCIÓN
2. LAS PROVINCIAS SON NOTORIAMENTE DIFERENTES ENTRE SI
3. EL PESO DE LOS ESTADOS PROVINCIALES
4. LAS INCUMBENCIAS DE LOS SECTORES PÚBLICOS
  - 4.1. LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ENTRE NACIÓN Y PROVINCIAS
  - 4.2. EL PESO DE LAS DIFERENTES INCUMBENCIAS EN LOS ESTADOS PROVINCIALES
5. LOS EJES DE CONFLICTO
  - 5.1. LA DINÁMICA DEL ESTADO
  - 5.2. COMPLEJIDAD ORGANIZACIONAL Y DEBILIDAD DE LA BUROCRACIA DEL ESTADO
  - 5.3. CLIENTELISMO
  - 5.4. LA RELACIÓN NACIÓN / PROVINCIAS
    - 5.4.1. LOS COMPONENTES HISTÓRICOS Y POLÍTICOS
    - 5.4.2 LA RELACIÓN FINANCIERA NACIÓN / PROVINCIAS
6. CONCLUSIÓN

## PRIMERA PARTE: PONENCIA

El equilibrio geográfico logrado entre las distintas zonas del país para la etapa del Estado del Bienestar comprende una zona central, de abrumador peso relativo, y una serie de periferias: 1) Periferias Prósperas: Aquellas que con la expansión del mercado interno tuvieron la posibilidad de generar productos para la zona "central", 2) Periferias Rezagadas: Son aquellas que no desarrollaron actividades de "exportación" significativas hacia la zona "central". 3) Periferias Despobladas: Son las que, a lo largo del período analizado, se realizaron tareas de "ocupación" que garantizaban la soberanía y la creación de la infraestructura necesaria para su efectiva integración.

En lo que hace a la importancia del nivel provincial si observamos este registro en términos de volumen de gasto en relación a EE.UU. y Suiza se nota que la Argentina posee un notable nivel de gasto en tal nivel jurisdiccional, el que se profundiza en las dos últimas décadas. Sin embargo esta situación se revierte cuando se analiza la importancia de la jurisdicción en términos de los recursos que genera, los que son sensiblemente menores en nuestro país. En resumen: el espacio provincial ejecuta un alto y creciente porcentaje relativo del gasto, a la vez que genera una notoriamente menor proporción relativa de los ingresos, dependiendo de las transferencias del Estado Nacional para cerrar esta brecha.

Observando las incumbencias de las jurisdicciones nacional/provincial se destaca que las provincias tienen una alta estructura de su gasto aplicado al Estado del Bienestar (casi el 70%), y una muy baja proporción de deuda pública, mientras que es menos significativo el Estado Gendarme (21%) y menos aún el Estado Productor y Regulador (10%). Dentro del Estado del Bienestar debe remarcarse el peso de los "Otros gastos Sociales", que básicamente son Educación, Salud, Acción Social, etc. Por su parte el Estado Nacional tiene también un extendido gasto en el Estado Benefactor (60%), pero principalmente aplicado al pago de la Seguridad Social (casi 40% del total del gasto) También debe resaltarse el peso del endeudamiento.

Para analizar con mayor precisión el peso de las funciones de la APP se analiza el peso de los diferentes escalafones provinciales; destacándose los casos de Educación, Seguridad y Salud. Otro dato a destacar es el cambio en el peso de ciertos organismos originado en la menor cantidad de trabajos que se realizan por la modalidad de trabajo por administración, y de la retracción de la operación del Estado sobre la esfera económica. Organizacionalmente este fenómeno se puede ver en el bajo impacto de las Direcciones de Vialidad Provinciales, pero también por la reducción de jerarquía de los Ministerios de Obras Públicas (que pasaron a ser Secretarías) y en la baja de personal de las direcciones de Arquitectura, que solían ser las unidades orgánicas de mayor cantidad de personal de toda la APP.

Pasando a detallar algunos ejes de conflicto seleccionados se observan las siguientes situaciones: 1) Tensiones alrededor de la dinámica interna del estado, por pujas entre el Ministerio "Político" encargado de la relación con el Poder Legislativo y con los otros actores sociales relevantes (CGT, Iglesia, Partido Gobernante, Partidos Opositores, etc.), los Ministerios de "Gestión", agrupan las unidades encargadas de llevar adelante los sistemas de Educación, Salud y Acción Social y el Ministerio del "Ajuste", que es el que se encarga de conseguir los recursos y asignar los fondos. La dinámica política dentro de los Estados Provinciales y la particular situación financiera hace que el "Ministerio del Ajuste" tienda a funcionar como primer ministro, en particular por la vía del disciplinamiento financiero del resto de la administración.

2) La complejidad organizacional y la debilidad de la burocracia del estado, la que se observa a partir de una Compartimentalización de la Organización, Ineficiencia e ineficacia general de los circuitos, falta de Información confiable, problemas Normativos, falta de Capacitación, etc. Sobre esta estructura deforme se asientan

incumbencias recibidas desde el estado nacional, las que ya tienen desarrollado un modelo de gestión y que, bajo una cierta inercia, son difíciles de reformar hacia modelos que puedan adaptarse (en volumen y complejidad) a la escala de la organización (el Estado Provincial) que las debe gerenciar. Estas incumbencias tienden a presionar sobre las erogaciones exigiendo a algunos aparatos exhaustos (en particular de las provincias rezagadas) un gran esfuerzo organizacional.

3) Clientelismo. La APP que aparece como base de operaciones de la organización política que está en el poder, siendo el empleo público la forma más extendida y eficaz para el armado de la estructura clientelar. Las distorsiones comienzan a partir de las mecánicas de ingreso a la APP el que se produce a través de negociaciones en la esfera política (generalmente a nivel "punteros") y no debido a las necesidades de servicio. Esta situación se complementa con una particular articulación con las Asociaciones o Consejos Empresariales. La relación con las mismas se desarrolla al amparo de una estructura legal cuyo eje es la ley de "Compre Provincial", y ha tejido una telaraña sumamente eficaz que le permite realizar contratos desfavorables al Estado Provincial aún cuando muchas veces se respeten los carriles jurídicos formales. Debe remarcar que estas conductas se dan en el marco de una profunda heteronomía hacia el interior de las instituciones provinciales, en el marco de una tendencia que aún mayor profundidad en la estructura clientelar con menores niveles de desarrollo económico y social.

4.1) La relación nación provincias / Los componentes históricos y políticos de la relación. La Jurisdicción Nacional tiene una relación contradictoria con la estructura clientelar de las provincias. Por un lado porque le es disfuncional ya que tiende a generar gastos mayores a los previstos en su función de integración al sistema, y porque es celosa de su autonomía en lo referido al reparto de las transferencias, las que son su fuente de poder. Pero por otro lado, le es útil pues el poder verticalizado alrededor del caudillo le permite a éste un amplio horizonte de políticas posibles y por lo tanto siempre es un potencial aliado, manejable a través de las vías discrecionales con que cuenta (aportes del Tesoro Nacional -ATN-, créditos especiales, apoyos técnicos) o por la operación directa de algunos de los factores que juegan en la alianza de poder. Algunos autores sostiene a nivel de hipótesis que las provincias rezagadas tienen como función principal ser una fuerza de tensión hacia la estabilidad del sistema.

4.2.) La relación Nación Nacional provincias. Los componentes financieros. A partir de la sanción de la última Ley de Coparticipación Federal la posibilidad de distribución arbitraria de fondos desde la nación a las provincias ha tendido a decrecer y se han hecho importantes esfuerzos para hacer más transparente esta relación. En una primera instancia parecería ser que los ATN -Aportes del Tesoro Nacional - serían las únicas vías para abastecer en forma arbitraria a gobiernos "amigos" del Poder Ejecutivo Provincial, reduciéndose los mismos en forma ostensible. Sin embargo este avance en la transparencia en el manejo de los fondos no puede ocultar que todavía existen altos niveles de opacidad en el manejo de fondos extras como por ejemplo los adelantos de coparticipación, acceso a créditos internacionales, entrega de bonos, etc. los que son una herramienta política de gran poder, que en un muy importante volumen se utiliza para financiar administraciones en problemas y las cuales se cobran también de acuerdo a los arreglos políticos ad-hoc.

## SEGUNDA PARTE:

### "ALGUNOS EJES DE TRABAJO PARA COMPRENDER LA SITUACIÓN DE LOS ESTADOS PROVINCIALES"

#### 1. INTRODUCCIÓN

Desde siempre el desequilibrio regional ha estado presente al analizar la estructura del país. Sin embargo, a partir de los '90 el problema parece haber hecho eclosión y día a día se observa como en algunas provincias la profundidad del desgaste de la estructura económica, social y política sale a la luz bajo la forma de crisis social, haciendo patente un deterioro que parece no tener piso. El trabajo que a continuación se presenta busca trazar un cuadro de situación acerca del lugar que ocupan las provincias argentinas, poniendo especial énfasis en detallar la importancia de este nivel jurisdiccional de gobierno y las múltiples dimensiones que deben tomarse encuentra a fin de aproximarse a cada provincia en particular.

Para esto se comenzará con una tarea indispensable a la luz de las diferencias inter e intrarregionales de nuestro país, como lo es el diferenciar las provincias de acuerdo a una base conceptual.

Una vez efectuada esta diferenciación, describiremos algunos puntos centrales de la estructura provincial, dividiéndola en una serie de puntos. Por un lado se hará notar la importancia de la jurisdicción provincial frente al resto de las jurisdicciones (nacional y municipal), observándose además como fue el desarrollo de la misma en los últimos años.

Posteriormente se analizarán las incumbencias que se reparten entre la Nación y las Provincias, y cuál es su importancia relativa (Salud, educación, por citar algunos ejemplos) entre las actividades de la Administración Pública Provincial (APP).

Para concluir, se desarrollarán sucintamente algunos de los ejes que recubren el conflicto en que están inmersas las provincias, haciendo hincapié en la profunda articulación que existe entre los mismos.

#### 2. LAS PROVINCIAS SON NOTORIAMENTE DIFERENTES ENTRE SI

En un largo proceso coronado por hechos que fueron denominados como "la organización nacional" se terminó de construir, hacia 1880, un equilibrio interregional alrededor de la actividad productiva de la Pampa Húmeda. Este equilibrio, si bien no es reformulado en sus características esenciales, sufre modificaciones a partir de los años '30 cuando las políticas de construcción del Estado del Bienestar pronunciaron la concentración en el área central.

A partir de tal período, y hasta mediados de los '70, se articula en nuestro país una combinación particular de las funciones del estado. Como garante de las reglas de un intercambio igualitario (Mathias y Salama, 1983), se crean en este período instituciones tales como las indemnizaciones por despido, las leyes previsionales y, en general, las convenciones colectivas de trabajo. Como instituidor de relaciones de intercambio, el Estado Nacional opera una jerarquización del área de desarrollo industrial, se crea el Banco Central, proliferan organismos de contralor y planeamiento, nacionalizándose y creando empresas diversas.

El modelo resultante puede resumirse bajo una distinción cualitativa entre la región pampeana y las regiones extrapampeanas. La misma radica fundamentalmente en que la primera, al 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). El desarrollo de este esquema produce un crecimiento relativo de la zona central con respecto a la periferia, generando una estructura que también se desequilibra en lo cuantitativo (producto, población, infraestructura, etc.)

El equilibrio geográfico logrado entre las distintas zonas del país para esta etapa (Rubins-Cao, 1994a) tenía, esquemáticamente, las siguientes tipologías periféricas:

\* Periferias Prósperas: 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 (Ferrer, 1980)

\* Periferias Rezagadas: 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". Estas provincias deterioraron su participación en la distribución de la población del país y registran los menores índices de actividad económica y de niveles de vida, no estando directamente vinculadas a la reproducción del modelo hegemónico. El impacto de estas regiones, cuando el modelo en cuestión estuvo en auge, no afectó la función estratégica de la reproducción.

\* Periferias Despobladas: Provincias en las que, a lo largo del período analizado, se realizaron tareas de "ocupación" que garantizaban la soberanía y la creación de la infraestructura necesaria para su efectiva integración (ejemplificadas por las por las provincias más australes, sin potencialidad de articulación dependiente con la potencia hegemónica británica)<sup>1</sup>.

El Estado de Bienestar se caracteriza por un intenso proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, de igual modo que el conjunto de los países grandes de América Latina, sin modificar cualitativamente la composición del comercio de exportación, por lo que pese a las variaciones experimentadas en el proceso de reproducción del sistema, las mercancías de exportación típicas del período no difieren sustancialmente de las de la etapa anterior.

Analizando los desequilibrios regionales son pocas las acciones que emprenden directamente contra esta situación. Luego de los años '50 se desarrollaron políticas de subsidio estatal que tuvieron magros impactos, la mayoría

<sup>1</sup>A los fines de este trabajo se considerarán:

Avanzadas/Centrales: Buenos Aires, MCBA, Córdoba, Santa Fe, Mendoza.

Despobladas: Neuquén, Río Negro, La Pampa, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego.

Olvidadas/Rezagadas: Jujuy, Santiago del Estero, Catamarca, La Rioja, Formosa.

Prósperas/Intermedias: Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Tucumán.

generando enclaves de escaso o nulo encadenamiento con las actividades de la zona, y a un costo elevado. A partir de 1976, y ya bajo la lógica de la crisis, la promoción industrial fue más explícitamente un financiamiento para la reconversión en determinadas ramas y en localizaciones alejadas de las ciudades de mayor turbulencia política (Tecco, 1992).

En lo que hace al sector público en sí, la construcción del Estado del Bienestar provocó un fuerte crecimiento de la burocracia ya que la propia dinámica del patrón de desarrollo impulsó una creciente y continuada actividad estatal, ocupándose el sector público de apuntalar el aparato productivo, operar sobre la "cuestión social", regular conflictos, etc. Dentro de esta última función, y con el fin de amortiguar tensiones sociales, se empleó mano de obra desplazada por sectores productivos limitados en su capacidad de absorción. Esta función se vio reforzada por la posibilidad de utilizar el empleo estatal como medio de patronazgo político y retribución de lealtades partidarias. Las nuevas funciones alteraron o tomaron difusas las clásicas fronteras entre el dominio de lo público y lo privado (Oszlak, 1988).

### 3. EL PESO DE LOS ESTADOS PROVINCIALES

Un primer punto a analizar es la importancia del nivel provincial en comparación con otros países. Si observamos este registro en términos de volumen de gasto en relación a países que tradicionalmente han sido considerados como de importante desarrollo de la instancia provincial (generalmente conocida como "estadual"), se nota que la Argentina posee un notable nivel de gasto en tal nivel jurisdiccional, el que se profundiza en las dos últimas décadas. Otro punto a remarcar es el bajo desarrollo de la instancia municipal en comparación con los países tomados como punto de referencia.

**Cuadro N° 1**  
Evolución de la participación del Gasto, niveles nacionales y provinciales (estadales) para Argentina, EEUU y Suiza, Años escogidos En Porcentaje del total del Gasto

| PAÍSES/JURISDICCIÓN | AÑOS  |       |
|---------------------|-------|-------|
|                     | 1.970 | 1.988 |
| ARGENTINA           | 100   | 100   |
| NACIÓN              | 53    | 42    |
| PROVINCIA           | 38    | 47    |
| MUNICIPIO           | 9     | 11    |
| SUIZA               | 100   | 100   |
| NACIÓN              | 27    | 26    |
| PROVINCIA           | 43    | 42    |
| MUNICIPIO           | 30    | 32    |
| EE.UU. (1)          | 100   | 100   |
| NACIÓN              | 56    | 46    |
| PROVINCIA           | 16    | 22    |
| MUNICIPIO           | 28    | 32    |

Referencia: (1) Se consideraron años 1967 y 1989. Fuente FIEL, 1993

Sin embargo esta situación se revierte cuando se analiza la importancia de la jurisdicción en términos de los recursos que genera<sup>2</sup>, los que son sensiblemente menores en nuestro país. Esto impacta en la relación gastos / recursos, siendo las provincias argentinas un importante ejecutor de recursos generados en otras jurisdicciones (casi exclusivamente la instancia nacional). En otros puntos de este trabajo se analizan los impactos de esta falta de correspondencia fiscal.

**Cuadro Nº 2**  
**Participación en el gasto y recursos públicos. Relación entre ambos**  
**Para nivel provincial (estadual) de Argentina, EEUU y Suiza, Año 1988**  
**En Porcentaje del total del Gasto**

| PAÍS       | GASTOS<br>(a) | RECURSOS<br>(b) | RELACIÓN<br>(a/b) |
|------------|---------------|-----------------|-------------------|
| ARGENTINA  | 47            | 20              | 2,35              |
| SUIZA      | 42            | 43              | 0,98              |
| EE.UU. (1) | 22            | 26              | 0,85              |

Referencia: (1) Se considera año 1989. Fuente FIEL, 1.993

Por otra parte si observamos la evolución del gasto público según responsabilidad institucional vemos que todos los conceptos han observado un importante incremento.

**Cuadro Nº 3**  
**Gasto Público total según responsabilidad institucional**  
**En millones de pesos corrientes**  
**Años 1991 - 1994**

| Concepto / Año          | 1.991  | 1.992  | 1.993  | 1.994  |
|-------------------------|--------|--------|--------|--------|
| ADMINISTRACIÓN NACIONAL | 14.190 | 15.915 | 16.467 | 15.769 |
| PROVINCIAS (1)          | 17.211 | 23.649 | 27.158 | 29.489 |
| MUNICIPIOS              | 3.560  | 4.638  | 5.457  | 6.073  |
| SEGURIDAD SOCIAL        | 12.976 | 17.400 | 21.231 | 23.473 |
| TOTAL                   | 47.937 | 61.602 | 70.313 | 74.804 |

Referencias: (1) Consolidado 24 jurisdicciones (incluye MCBA)  
Fuente: Juri, 1995

Si utilizamos números índices vemos que tal incremento es notoriamente menor en la Jurisdicción nacional, lo que nos está indicando que el proceso de descentralización del gasto descrito en los cuadros anteriores, neto de la seguridad social, se ha profundizado.

<sup>2</sup>Nos referimos a recursos recaudados por la administración provincial, o sea que no tomamos en cuenta los tributos recaudados en las provincias por las jurisdicciones nacionales y municipales.

**Cuadro N° 4**  
**Gasto Público total según responsabilidad institucional**  
**Para 1991 = 100 - Años 1991 - 1994**

| Concepto / Año          | 1.991  | 1.992  | 1.993  | 1.994(2) |
|-------------------------|--------|--------|--------|----------|
| ADMINISTRACIÓN NACIONAL | 100,00 | 112,16 | 116,05 | 111,13   |
| PROVINCIAS (1)          | 100,00 | 137,41 | 157,79 | 171,34   |
| MUNICIPIOS              | 100,00 | 130,28 | 153,29 | 170,59   |
| SEGURIDAD SOCIAL        | 100,00 | 134,09 | 163,62 | 180,90   |
| TOTAL                   | 100,00 | 128,51 | 146,68 | 156,05   |

Referencias: (1) Consolidado 24 jurisdicciones (incluye MCBA) - (2) Datos Provisorios  
 Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro N° 3.

Tomando en cuenta la información presupuestaria de 1.994 la participación en la ejecución del gasto fue de 30,72% en el caso de la Jurisdicción nacional (neto de seguridad social), 57,45% para la jurisdicción provincial y 11,83% para la jurisdicción municipal (Juri, 1995).

En resumen: el espacio provincial ejecuta un alto y creciente porcentaje relativo del gasto, a la vez que genera una notoriamente menor proporción relativa de los ingresos, dependiendo de las transferencias del Estado Nacional para cerrar esta brecha.

#### 4. LAS INCUMBENCIAS DE LOS SECTORES PÚBLICOS

##### 4.1. LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ENTRE NACIÓN Y PROVINCIAS

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

\* El alemán, basado en la cooperación de los niveles de gobierno, en donde la legislación está principalmente en manos de la instancia federal y la administración está en manos estatales y municipales.

\* El de EE.UU., con un dualismo de los elementos estructurales del estado, con independencia y capacidad funcional de los dos niveles políticos, a través de las tareas encomendadas y el reparto de recursos (Sachultze, 1993).

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

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

\* Estado gendarme; productor de los denominados "bienes y servicios públicos puros" (Defensa, Seguridad, Justicia, Administración de Gobierno)

\* Estado del Bienestar; productor de bienes y servicios sociales (Salud, Educación, Vivienda, Ciencia y Técnica, Seguridad Social, etc.)

\* Estado Productor y regulador; realizador de acciones tendientes a encauzar el proceso de producción y reproducción del proceso de acumulación.

Como el análisis de las funciones se realiza a partir del gasto aplicado, deben tomarse en cuenta también las partidas aplicadas a cubrir el endeudamiento público.

Analizando el resultado de tal operación se destaca que las provincias tienen una alta estructura de su gasto aplicado al Estado del Bienestar (casi el 70%), y una muy baja proporción de deuda pública, mientras que es menos significativo el Estado Gendarme (21%) y menos aún el Estado Productor y Regulador (10%). Dentro del Estado del Bienestar debe remarcarse el peso de los "Otros gastos Sociales", que básicamente son Educación, Salud, Acción Social, etc.

Por su parte el Estado Nacional tiene también un extendido gasto en el Estado Benefactor (60%), pero principalmente aplicado al pago de la Seguridad Social (casi 40% del total del gasto)<sup>3</sup>. También debe resaltarse el peso del endeudamiento.

**Cuadro N° 5**  
**Distribución de erogaciones totales por grupos de finalidades**  
**Consolidado 24 jurisdicciones provinciales**  
**(Incluye MCBA) y Estado Nacional**  
**Año 1992**

|                         | Provincias | Nación |
|-------------------------|------------|--------|
| Estado Gendarme         | 21         | 15     |
| Estado Benefactor       | 68         | 60     |
| • Seguridad Social      | 14         | 38     |
| • Otros Gastos sociales | 54         | 22     |
| Estado Productor        | 10         | 13     |
| Deuda Pública           | 1          | 12     |
| TOTAL GASTO             | 100        | 100    |

Fuente: Lerner, 1992

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

#### 4.2. EL PESO DE LAS DIFERENTES INCUMBENCIAS EN LOS ESTADOS PROVINCIALES

La mayoría de los Estados Provinciales, tienen una estructura orgánica relativamente similar, con una importante multiplicidad de organismos públicos centralizados y descentralizados. Los primeros llevan adelante servicios esenciales para la comunidad y la atención de la infraestructura pública. El Ministerio de Educación administra las escuelas, el Ministerio de Salud y Bienestar tiene a su cargo el sistema hospitalario público a la vez que canaliza, en conjunto con Acción Social, los fondos destinados al Plan Materno Infantil, el PROSOL, el PROSOCO y demás fondos afectados para fines específicos. El Ministerio de Obras Públicas (a partir del

<sup>3</sup>Las sucesivas transferencias de las Cajas de Jubilaciones Provinciales de las Provincias a la Nación deben haber pronunciado este perfil.

recambio de gobernadores de 1991 casi siempre Secretaría del Ministerio de Economía) lleva adelante un alto porcentaje de las inversiones que realiza el Estado Provincial, en tanto el Ministerio de Economía (o de Hacienda) se relaciona con su par nacional, administrando el presupuesto global y los fondos provenientes del Estado Nacional, etc. En muchos casos estos servicios fueron transferidos desde la Nación o se articulan en su tarea con instancias nacionales (por ejemplo el caso de las Direcciones de Estadísticas que generan información para el INDEC).

Por su parte los organismos descentralizados tienen generalmente la función de coordinar las tareas de promoción, fomento y regulación de la estructura productiva. Con la decadencia de tales actividades ha ocurrido una tendencia al vaciamiento de estas unidades, a la vez que una menor participación presupuestaria.

Para analizar con mayor precisión el peso de las funciones de la APP trabajaremos a partir de analizar el peso de los diferentes escalafones provinciales como forma de observar el impacto de las diferentes funciones. Del cuadro que sigue se destacan los casos de Educación, Seguridad y Salud. De este último debe remarcarse que no todas las provincias tienen escalafones específicos, más aún para el caso de personal que cumple funciones que no son propias de la temática sanitaria (administrativos, maestranzas), por lo que se estima que el total del personal del Sector Salud debe rondar un 12 -15% del total de la planta de la APP.

**Cuadro N° 6**  
**Empleo Público Provincial por Escalafones**  
**Promedio entre años 1992 / 1993**

| ESCALAFÓN              | PARTICIPACIÓN<br>% |
|------------------------|--------------------|
| JUSTICIA               | 3,39               |
| LEGISLATURA            | 1,95               |
| SEGURIDAD              | 13,03              |
| DOCENTE                | 42,23              |
| SALUD                  | 9,49               |
| VIAL                   | 2,05               |
| ESCALAFÓN GENERAL      | 25,40              |
| AUTORIDADES SUPERIORES | 0,53               |
| RESTO DE ESCALAFONES   | 1,93               |
| TOTAL                  | 100,00             |

Fuente: Información de presupuestos provinciales recopilada por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias

Otro dato a destacar es el cambio en el peso de ciertos organismos originado en la menor cantidad de trabajos que se realizan por la modalidad de trabajo por administración, y de la retracción de la operación del Estado sobre la esfera económica. Organizacionalmente este fenómeno se puede ver en el bajo impacto de las Direcciones de Vialidad Provinciales, pero también por la reducción de jerarquía de los Ministerios de Obras Públicas (que pasaron a ser Secretarías) y en la baja de personal de las direcciones de Arquitectura, que solían ser las unidades orgánicas de mayor cantidad de personal de toda la APP.

En resumen la crisis de los estados como promotores, reguladores y productores económicos, los cambios en los paradigmas productivos y las transferencias desde la órbita nacional a la provincial, han puesto en primer lugar en la ejecución de tareas a las incumbencias de seguridad, salud y educación.

## 5. LOS EJES DE CONFLICTO

Se pasará ahora a describir en forma sucinta algunos de los ejes de conflicto que deben tomarse en cuenta en el momento de analizar las situaciones provinciales.

### 5.1. LA DINÁMICA INTERNA DEL ESTADO

Dentro de la descripción global realizada en los puntos anteriores, en el funcionamiento del Estado Provincial se observan tres líneas de acción bien demarcadas:

\* El Ministerio "Político" encargado de la relación con el Poder Legislativo y con los otros actores sociales relevantes (CGT, Iglesia, Partido Gobernante, Partidos Opositores, etc.), está generalmente posicionado en el Ministerio de Gobierno, en la Secretaría General de la Gobernación o un poco en ambos. Concomitantemente el Ministerio de Gobierno es el encargado de la Policía Provincial, un factor de poder en la provincia.

\* Los Ministerios de "Gestión", agrupan las unidades encargadas de llevar adelante los sistemas de Educación, Salud y Acción Social<sup>4</sup>. Estas tres incumbencias ejecutan más del 50% del presupuesto provincial, teniendo un amplio despliegue en toda la provincia y una posición principalísima dentro de las tareas que realiza el Estado Provincial. Los ministerios de "Gestión" tienen a su cargo el gerenciamiento de sistemas complejos, que se articulan con actores sociales de alta actividad política y poder (especialmente sindicatos en el caso de Educación, a los que se le suman Federaciones de Clínicas, Colegios Médicos, Laboratorios, etc. en el caso Salud).

\* El Ministerio del "Ajuste". Se encarga de conseguir los recursos y asignar<sup>5</sup> los fondos. Está posicionado sobre el Ministerio de Economía (si está desdoblado en Hacienda y Producción, en Hacienda). En los casos de crisis (como la que atraviesan las provincias desde el efecto tequila) el ministro del ajuste reduce sus tareas a dos tipos de acciones; conseguir fondos para el pago de sueldos, por lo que pasa la mayoría de su tiempo tramitando los mismos en Buenos Aires, y "sentarse sobre la caja" minimizando los gastos de operación y segando todos los nombramientos. En situaciones complejas, pero de mayor desahogo, este Ministerio lleva adelante tareas de ajuste estructural en toda la Administración y en especial en los Ministerios de Gestión. En algunos casos se han hecho intentos de separar el proceso de reforma de los responsables del manejo financiero, a través de Comités de Reforma conformados por Ministros, parlamentarios, gobernadores, etc., los que, a primera vista, podrían ser una herramienta útil para una mejor coordinación del proceso de readecuación de los estados provinciales.

\* Las otras funciones de los Estados Provinciales ocupan un lugar secundario dentro de la agenda política, social y organizacional. Es relevante, en términos de recursos comprometidos, el área de la Policía Provincial, pero en general (y salvo en situaciones explosivas o de corrupción y/o desvíos puntuales) como ya

<sup>4</sup>Acción Social tiene una accionar distinto que los otros sistemas citados, bajo una lógica de tono clientelar.

<sup>5</sup>En teoría las partidas se asignan de acuerdo al presupuesto aprobado por la legislatura. En los hechos los fondos son asignados por la Secretaría de Hacienda de acuerdo a la voluntad del Ministro ajustador, quien, según los casos, tiene mayor o menor libertad de acción respecto del gobernador y de las presiones del resto de los funcionarios del gabinete provincial.

dijimos no ocupa un lugar central dentro de la agenda política provincial. Tampoco es particularmente relevante el espacio del Estado regulador y/o promotor de la producción, que generalmente tiene un cúmulo de organismos para su seguimiento (Secretarías de industria, Direcciones de Promoción, los organismos descentralizados que citamos, etc.<sup>6</sup>) cuya gestión tiene impacto casi nulo en la promoción y/o regulación<sup>7</sup>.

La dinámica política dentro de los Estados Provinciales y la particular situación financiera hace que el "Ministerio del Ajuste" tienda a funcionar como primer ministro<sup>8</sup>, en particular por la vía del disciplinamiento financiero del resto de la administración. Bajo este marco se da una puja casi constante entre los Ministerios de Gestión que presionan por acceder a mayores volúmenes y niveles de libertad en el manejo del financiamiento, frente a las restricciones que impone el ministerio del ajuste. También tiende a terciar el Ministerio Político que precisa de financiamiento para sus operaciones políticas (por ejemplo, transferencias a municipios o a la legislatura) aunque no puede decirse que tienda a alinearse con el ministerio de "gestión" frente al "ajuste". Cuando la situación política se deteriora este Ministerio generalmente ocupa el centro del escenario, y puede ser el inicio de un círculo vicioso de debilidad financiera - deterioro político - que impulsa mayor debilidad financiera, etc.

## 5.2. COMPLEJIDAD ORGANIZACIONAL Y DEBILIDAD DE LA BUROCRACIA DEL ESTADO

Se han desarrollado una gran cantidad de diagnósticos que remarcan la debilidad estructural de los Estados Provinciales las que redundan en promover graves fallas en el funcionamiento del Sector Público. Demás está decir que, tendencialmente, las mismas son más acentuadas cuanto más rezagada sea la provincia en cuestión. Un resumen de los principales problemas del Sector Público Provincial sería el siguiente:

### \* Compartimentalización de la Organización:

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

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

<sup>6</sup>Algunas provincias, sobre todo a partir del proceso de compensación de deudas nación-provincias lograron generar fondos de promoción de la producción insuflándole vida a la función del estado de regulación/promoción de la producción provincial (Por ejemplo Mendoza y Chubut). Estos fondos se ven constantemente amenazados por las presiones sobre el incremento del gasto.

<sup>7</sup>Párrafo aparte merecen las empresas del estado, las que tienen lógicas particulares. Razones de espacio impiden tratar el tema en este trabajo.

<sup>8</sup>En los momentos de mayor crisis (cuando se cierra la caja a todo pedido) el poder del Ministro suele ser omnímodo y amenazar las prestaciones mínimas de servicios esenciales.

\* Falta de Información: No se tiene información, o la que se tiene no se encuentra adecuadamente presentada, o no se encuentra en tiempo y forma en el lugar adecuado.

- Para la alimentación de circuitos: promueve la ya detallada ineficiencia de los circuitos.

- Para la toma de decisiones: hace que las decisiones se tomen insertas en marcos de incertidumbre.

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

\* Falta de Capacitación: Los agentes públicos tienen graves problemas de capacitación. Por un lado debido a las deficiencias en los mecanismos de reclutamiento, lo que se agrava con la inexistencia de una política de capacitación, tanto en el entrenamiento y perfeccionamiento en las tareas, como para fomentar el desarrollo de la carrera administrativa.

Sobre esta estructura deforme se asientan las últimas transferencias realizadas por el Estado Nacional. Las mismas tienden a profundizar una especialización en gestión de funciones "sociales", quedando en manos del Estado Nacional acciones de transferencia de ingresos, que demandan principalmente una cierta racionalidad administrativa y que en general pueden considerarse de menor complejidad que las que deben llevar adelante las provincias. En esta misma acción de transferencias las provincias reciben incumbencias que ya tienen desarrollado un modelo de gestión y que, bajo una cierta inercia, son difíciles de reformar hacia modelos que puedan adaptarse (en volumen y complejidad) a la escala de la organización (el Estado Provincial) que las debe gerenciar<sup>9</sup>.

Estas incumbencias tienden a presionar sobre las erogaciones exigiendo a algunos aparatos exhaustos (en particular de las provincias rezagadas) un gran esfuerzo organizacional, requiriendo acciones vinculadas con la calidad de prestaciones, la eficiencia, la gestión de recursos humanos y materiales, etc. (Lerner, 1992).

Por otro lado las poblaciones de las provincias han adoptado ciertos patrones de comportamiento bajo los cuales tienen incorporados a nivel de derechos ciertos estándares de calidad y cantidad de prestaciones de bienes y servicios sociales lo que hace relativamente explosivo cerrar la brecha dado el deterioro de los mismos.

En resumen los Estados Provinciales están recibiendo cada vez mayores incumbencias en un proceso que parece revertir el de centralización que atravesara la república desde su organización. Esto presenta una serie de problemas, en particular dada la complejidad de los sistemas que reciben organizaciones con baja capacidad de gerenciamiento. Paralelamente las provincias reciben un incremento en el total de recursos, en especial las periféricas por la vía de las transferencias desde

<sup>9</sup> Como se desprende de este análisis, recíprocamente las APP tienen dificultades de modificarse de forma tal de hacer funcionar en forma eficiente las nuevas incumbencias.

el Estado Nacional. La experiencia parece demostrar que ambos inputs (fondos e incumbencias) no se están combinando en forma óptima y que las provincias no han procesado los mayores ingresos a través del fortalecimiento de sus instancias burocráticas para poder producir una masa crítica que lleve adelante las nuevas responsabilidades.

### 5.3. CLIENTELISMO

A poco de analizar el funcionamiento de las instituciones de las provincias periféricas se observan grandes disparidades en los mismos, observándose que en muchas de ellas su funcionamiento es cualitativamente distinto del que establecieron quienes diagramaron la arquitectura institucional al momento de redactarse una Constitución Provincial compatible con la Constitución Nacional, y el que se observa en las regiones centrales del país.<sup>10</sup>

Debe decirse claramente que estos comportamientos se dan en el marco de una profunda heteronomía que, notoria en la Nación, se reproduce hacia el interior de las instituciones provinciales. Así eventualmente pueden observarse sectores provinciales de desarrollo similar al encontrado en instituciones de provincias más avanzadas, o comportamientos puntuales parecidos lo que no contradice una caracterización global de la provincia estructurada como sistema clientelar<sup>11</sup>. De la misma forma, y tomando en cuenta las particularidades de cada proceso histórico, existiría una tendencia que aúna mayor profundidad en la estructura clientelar con menores niveles de desarrollo económico y social.

Por otra parte es necesario resaltar que más allá del poder formal y de los circuitos legales instituidos por las Constituciones Provinciales, es reconocida dentro de la provincia una estructura real con actores sociales que cumplen papeles muy distintos a los que juegan en provincias con mayor nivel de desarrollo relativo.

Para describir sucintamente este tipo de estructura debe comenzarse con la APP que aparece como base de operaciones de la organización política que está en el poder. La base para el acceso a la conducción de las unidades orgánicas no radica en los planes previos a desarrollar ni en los proyectos de crecimiento institucional que se encaren, ni en la capacitación previa para el desempeño en ellos, sino en la forma en que se reparte el poder dentro del partido o la coalición gobernante<sup>12</sup>.

<sup>10</sup>Que tampoco necesariamente es similar al que se pensó en las etapas de diseño de estados federales insertos en un mapa normativo nacional democrático/liberal.

<sup>11</sup>Se define como sistema clientelar aquel en el que se observa la apropiación de un bien o un derecho que se supone y define como universal: el voto (Falleti, 1994). Esta apropiación se hace a través del uso de bienes públicos, en especial el empleo. Por otro lado esta estrategia de cooptación se complementa con una articulación con las burguesías provinciales a partir de la manipulación de las compras y contrataciones. Como primer resultado de estas dos orientaciones se observa una subutilización de la hacienda pública, un funcionamiento perverso de la APP y una tendencia hacia el status quo de la esfera política.

<sup>12</sup>Por ejemplo, el Director de Vialidad Provincial usa su cargo para nombrar personal, obtener y repartir materiales de construcción, etc. Nadie le pide cuentas acerca de su tarea al frente de Vialidad Provincial. Direcciones de Vialidad con más de 500 empleados hace años que no realizan tareas, pues las obras se hacen por contrato con empresas privadas.

Por otro lado, las unidades orgánicas tienen una sistematización de las prebendas a otorgar. Por ejemplo, en base a la jerarquía de cada puesto los funcionarios son acreedores a un cupo de las casas que construye la provincia, los que generalmente se usan para afianzar estructuras políticas propias. La distribución está pautada, y así, si para los Ministros hay x casas por año, para los Secretarios x/2 y para los Subsecretarios x/3

Por su parte el empleo público es tal vez la forma más extendida y eficaz para el armado de la estructura clientelar. Las distorsiones comienzan a partir de las mecánicas de ingreso a la APP el que se produce a través de negociaciones en la esfera política (generalmente a nivel "punteros") y no debido a las necesidades de servicio.

La gran mayoría de la población ansía obtener un empleo público. Esto es así por la seguridad que brinda, por las condiciones de trabajo, porque no hay otro lugar donde buscarlo, porque da oportunidad de complementarlo con otras ocupaciones, etc. En algunas provincias, además, el salario del sector público es muy superior al que se paga en el sector privado. El que milita en un partido exige, dependiendo de la calidad del dirigente con el que se relaciona, como contrapartida "justa" y "obligada" trabajo para él, o para sus hijos, parientes, esposas, alguna que otra jubilación o pensión graciable, casa, materiales, etc. que pudieran corresponderle por su lealtad al Partido o fracción en el poder.

El modo de ingreso al Estado, unido a la detallada debilidad de la estructura burocrática permite, por otra parte, tener una administración sumisa, que se estructura sobre una base dual: un canal legalista, de un obsesivo ritualismo burocrático, el que obviamente nunca logra resultados y que está reservado para el público que no puede o no sabe hacer uso del jerarquizado sistema de favores que rige en los sistemas clientelares. Un canal jerarquizado, informal, ad hoc, utilizado por los grupos que ejercen el poder y por el que se despliegan las tramitaciones que se consideran importantes.

Por último también debe destacarse la articulación con las Asociaciones o Consejos Empresariales. La relación con las mismas se desarrolla al amparo de una estructura legal cuyo eje es la ley de "Compre Provincial", y ha tejido una telaraña sumamente eficaz que le permite realizar contratos desfavorables al Estado Provincial aún cuando muchas veces se respeten los carriles jurídicos formales. Muchas veces, además, los miembros de estas asociaciones soportan una carga impositiva mínima, y en los casos más extremos existe algún nivel de conexiones entre las estructuras político-partidarias que manejan el Estado Provincial y algunos emprendimientos manejados por estas Asociaciones.

Esta estructura se articula con el resto de los Poderes (Legislativo y Judicial) los que en caso de estabilidad política pasan a ocupar un lugar mínimo dentro de la agenda política provincial, pero que en caso de crisis suelen generar situaciones caóticas, pues se desarrollan competencias por la apropiación del régimen clientelar.

#### 5.4. LA RELACIÓN NACIÓN - PROVINCIAS

##### 5.4.1. Los componentes históricos y políticos de la relación

La relación entre la Nación y las Provincias tiene un nacimiento traumático, ya que la consolidación de lo que conocemos como "Nación" se erige sobre el triunfo de la propuesta de articulación con el mercado mundial a partir de una economía agroexportadora, el que inicia un proceso de desintegración 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 su modalidad de ocupación del espacio, que impide la consolidación de un mercado interno.

Esta situación tiene una contracara en lo institucional, a través de acciones de dominación militar creadoras de nuevos espacios articulados a la economía agroexportadora y en "operaciones" del Estado Central que, a través de "subsidios" y "auxilios" (Ozslak, 1985) va erosionando y "domando" a los poderes locales ya sin proyecto tras el triunfo pampeano en la guerra civil, lo que permitió erigir gobiernos adictos o que al menos no pusieran en tela de juicio la continuidad institucional. A partir de Pavón, pero mucho más de la Guerra del Paraguay y de la Organización Nacional, el poder militar de las provincias tendrá un peso relativo mínimo frente a la Nación, el que ya no se verá amenazado.

Otro recurso utilizado para la cooptación de apoyos en el interior fue el incremento del empleo público nacional en las provincias el que la más de las veces fue utilizado con sentido clientelar. Estos agentes cumplían funciones en educación, fuerzas armadas, poder judicial, etc. "Los ocupantes de estos nuevos cargos se convirtieron en pilares de la estabilidad política de un interior donde los "doctores" desplazaban definitivamente a los militares y caudillos. De ahí que las capitales de provincias fueran, desde entonces, principalmente centros administrativos." (Oslak, 1985 citando a L.A. ROMERO - "Decadencia Regional y declinación urbana en el interior argentino (1776 - 1876)" - Revista Paraguaya de Sociología , 42-43, año 15, 1978.)

Si bien nuestro país tiene una organización federal, este "nacimiento" institucional, la forma en que el mismo se desarrolló y el peso abrumador del centro frente a las periferias, ha hecho que el impacto de lo que ocurre en la "Nación" (emergente institucional del centro) tenga un impacto mayúsculo en lo que ocurre en las periferias, sobre todo como generador de orientaciones y disciplinador de desvíos.

La Jurisdicción Nacional tiene una relación contradictoria con la estructura clientelar de las provincias rezagadas. Por un lado porque le es disfuncional ya que tiende a generar gastos mayores a los previstos en su función de integración al sistema, y porque es celosa de su autonomía en lo referido al reparto de las transferencias, las que son su fuente de poder.

Pero por otro lado, le es útil pues el poder verticalizado alrededor del caudillo le permite a éste un amplio horizonte de políticas posibles y por lo tanto siempre es un potencial aliado, manejable a través de las vías discrecionales con que cuenta (aportes del Tesoro Nacional -ATN-, créditos especiales, apoyos técnicos) o por la operación directa de algunos de los factores que juegan en la alianza de poder.

Algunos autores sostiene a nivel de hipótesis que las provincias rezagadas tienen como función principal ser una fuerza de tensión hacia la estabilidad del sistema. En resumidas cuentas se sostiene que el proceso histórico que determinó un país federal, hizo que las provincias, cuanto más rezagadas, fueran más proclives al statu quo. Esta alianza regional generó que el centro potenciara el poder de las provincias rezagadas bajo la única condición de que las mismas no pusieran en juego el proyecto del centro de acumulación.

Estuviera en manos del partido político que fuera, y más allá de las declamaciones federalistas, el Poder Ejecutivo Nacional siempre tendió a tener mantener la apoyatura de las provincias rezagadas. A cambio de esto, estas provincias están sobrerrepresentadas en el Parlamento, obtienen incrementos sustanciales en los niveles de financiamiento y armaron estructuras políticas lo suficientemente fuertes como para mantener una ilusoria autonomía que no tenía

correlato en lo económico ni en lo político. En el cuadro siguiente se observa el alto peso relativo de las provincias periféricas.

**Cuadro N° 7**  
**Población, Diputados Nacionales, Senadores Nacionales y**  
**Legisladores por Habitante**  
**En % y como proporción de habitantes**

| PROVINCIAS                     | POBLACION<br>(1) | DIPUTADOS<br>NAC. (1) | SENADORES<br>NAC. (1) | LEGISLADORES<br>X HABIT. (2) |
|--------------------------------|------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------------|
| Buenos Aires                   | 42,5             | 30,2                  | 4,3                   | 81,0                         |
| Córdoba, Santa Fe y Mendoza    | 23,5             | 20,3                  | 13,0                  | 81,0                         |
| Pcias. del NEA                 | 13,0             | 15,1                  | 21,7                  | 124,9                        |
| Pcias. del NOA (3)             | 14,2             | 19,4                  | 30,4                  | 149,6                        |
| Patagonia, La Pampa y San Luis | 6,8              | 15,1                  | 30,4                  | 257,6                        |

Referencias: (1) En porcentaje del total, excluida la Capital Federal - (2) En índice base promedio provincial = 100 - (3) Incluye San Juan.

Fuente: INDEC - Congreso Nacional y MEyOSP - Tomado de Lenicov (1995)

#### 5.4.2. La relación financiera Nación/Provincias

Como herencia de aquellos citados "subsidios" y "auxilios" de la Nación a las Provincias, queda como tendencia particular de nuestro país el hecho de que las provincias tengan un nivel de gasto superior al generado por los ingresos propios, teniendo las transferencias del Estado Nacional la función de cuadrar las relaciones recursos/gastos. Estas transferencias sufren un cambio cualitativo en su organización a partir de la década del '30 en que se promulga la primera Ley de Coparticipación, la que como contrapartida le da la posibilidad a la Nación de cobrar impuestos hasta ese momento legalmente vedados constitucionalmente a su jurisdicción.

El desarrollo de estas transferencias ha tenido un recorrido sinuoso siendo complejo establecer la proporción que cada régimen estableció en la distribución entre la Jurisdicción Nacional y la Provincial (distribución primaria) dado que cada modelo de asignación de recursos generaba la inclusión o exclusión de impuestos, por lo que no pueden hacerse comparaciones perfectamente homogéneas. Sin embargo, y más allá de estas previsiones, en términos absolutos la evolución de las transferencias por habitante muestran un incremento incontestable, teniendo las provincias periféricas una evolución notoriamente superior a las centrales. Es importante analizar tal registro ya que el mismo genera importantes redistribuciones internas. Las mismas son difíciles de medir ya que la percepción<sup>13</sup> de impuestos coparticipables por provincia es un dato que no se encuentra a disposición del público, pero un trabajo las sitúa en el orden del 10% del PBI (Artana, 1994).

<sup>13</sup>Se supone que alrededor de 40% de los impuestos coparticipables se recauda en la Capital Federal, quien financia con fondos propios (es decir, también recaudados en Capital Federal) la casi totalidad de sus gastos.

**Cuadro N° 8**  
**Remesas nacionales a las provincias**  
**Consolidado 24 jurisdicciones provinciales (Incluye MCBA) y por Clasificación**  
**provincial**  
**\$ de 1992 por habitante**  
**Años 1959 - 1991 y 1991 considerando a 1959 = 100**

|                   | 1.959 | 1.991 | 1.959 = 100 |
|-------------------|-------|-------|-------------|
| TOTAL REZAGADAS   | 118,5 | 612,7 | 520         |
| TOTAL DESPOBLADAS | 141,8 | 744,1 | 530         |
| TOTAL INTERMEDIAS | 91,0  | 461,5 | 510         |
| TOTAL AVANZADAS   | 58,8  | 183,8 | 310         |
| TOTAL PAÍS        | 72,5  | 305,7 | 420         |

Fuentes: Fiel 1.993<sup>14</sup>

Así como ha sido cambiante el volumen global de los recursos transferidos, de la misma manera ha variado la distribución secundaria de recursos, esto es la forma en que la masa global coparticipada se distribuía entre las diferentes provincias. En general tal distribución se hace a partir de una ley marco (de "Coparticipación") alrededor de la cual se reparte la masa mayoritaria de recursos y otros fondos específicos que tienen mayor o menor nivel de discrecionalidad, pero esto varió en cada momento y ocurrieron épocas en que el poder discrecional del Estado central fue muy acentuado. Por ejemplo, durante los años 1985 - 1987, al haber caducado el acuerdo provisorio que sostenía los niveles de coparticipación, el Estado Nacional manejó las transferencias con altos niveles de arbitrariedad.

A partir de la sanción de la Ley de Coparticipación Federal esta posibilidad ha tendido a decrecer y se han hecho importantes esfuerzos para hacer más transparente esta relación. En una primera instancia parecería ser que los ATN - Aportes del Tesoro Nacional - serían las únicas vías para abastecer en forma arbitraria a gobiernos "amigos" del Poder Ejecutivo Provincial, reduciéndose los mismos en forma ostensible<sup>15</sup>.

**Cuadro N° 9**  
**Aportes del Tesoro Nacional**  
**Consolidado 24 jurisdicciones provinciales (Incluye MCBA)**  
**En millones de \$ de Setiembre de 1991 (1)**  
**Años 1981- 1994**

|        | 1981    | 1984    | 1987  | 1990 | 1994  |
|--------|---------|---------|-------|------|-------|
| A.T.N. | 1.692,2 | 3.553,1 | 617,6 | 73,0 | 295,0 |

Referencias: (1) Año 1994 en pesos corrientes.

Fuentes: 1981/1990 BM, 1992 - 1994: SAREP, Agosto 1995

Sin embargo este avance en la transparencia en el manejo de los fondos no puede ocultar que todavía existen altos niveles de opacidad en el manejo de fondos extras como por ejemplo los adelantos de coparticipación, acceso a créditos

<sup>14</sup>Respectando la fuente en este cuadro se ha considerado Provincias Intermedias a San Luis, San Juan, Salta, Tucumán y Entre Ríos. El resto de las intermedias pasan a rezagadas. Los registros obtenidos con la metodología "habitual" no varían sustancialmente los resultados.

<sup>15</sup>Aún así los ATN se han manejado con poca equidad; del total de 295,0 millones 107 se han distribuido en La Rioja (la que más ATN recibió), mientras que Catamarca (podríamos decir su provincia "gemela") recibió solamente 2 millones y Buenos Aires la mayor provincia Argentina 11 millones. A la provincia más favorecida sugestivamente le sigue Río Negro con 20 millones.

internacionales, entrega de bonos, etc. los que son una herramienta política de gran poder, que en un muy importante volumen<sup>16</sup> se utiliza para financiar administraciones en problemas y las cuales se cobran también de acuerdo a los arreglos políticos ad-hoc. El acceso a tales fondos es producto de arduas y generalmente subterráneas negociaciones; por ejemplo puede verse la posibilidad de acceso a créditos de la Nación a Provincias gobernadas por partidos locales que "casualmente" decidían en esos días el apoyo a la boleta presidencial (para ver un ejemplo de estas arduas negociaciones leer entre líneas las notas de Clarín, 9/2/92 y 20/2/95 y de *Ámbito Financiero* 17/3/95 y 9/2/95 a y b).

De todas formas, y más allá del reconocido aporte de esta ley a una mejor relación entre la Nación y las Provincias, la misma tiene varias debilidades producto de la forma en que fue conformada: su promulgación fue el corolario de una dura negociación parlamentaria y no de la aplicación de una racional política de descentralización de recursos. Así las provincias menores lograron imponer su capacidad de negociación en el Parlamento logrando altos registros en detrimento de las Provincias Avanzadas. Como puede observarse de la comparación con la población aparecen como favorecidas en primer término las provincias rezagadas y en menor medida las despobladas y las intermedias.

**Cuadro N° 10**  
**Población total y Distribución Secundaria de Coparticipación**  
**Consolidado 24 jurisdicciones provinciales (Incluye MCBA) y por Clasificación**  
**provincial**  
**Año 1988**

|                   | POBLACIÓN | DISTRIBUCIÓN |
|-------------------|-----------|--------------|
| TOTAL REZAGADAS   | 6,34      | 15,60        |
| TOTAL DESPOBLADAS | 5,34      | 9,30         |
| TOTAL INTERMEDIAS | 19,22     | 31,10        |
| TOTAL AVANZADAS   | 69,10     | 44,00        |
| TOTAL PAÍS        | 100,00    | 100,00       |

Fuentes: Censo '91- BM, 1992. Distribución secundaria según ley de coparticipación de 1988.

Esto no debería ser sorprendente, ya que la misma ley establece como pautas para la distribución los desequilibrios relativos en el desarrollo del país. Lo que sí es materia de discusión es la forma en que se produce esta descentralización. En suma, y dada la característica regresiva del sistema tributario nacional, sostenido principalmente sobre el IVA, se da la paradoja de que son los sectores de menores recursos del "centro" los que garantizan, proporcionalmente, el mayor peso de esta redistribución<sup>17</sup>.

Por su parte, como esta redistribución es de libre disponibilidad, lo que están financiando no es la organización de un país más homogéneo, que tienda a asentar más racionalmente la producción y la población, sino un aparato político imbatible que

<sup>16</sup>Según el diario *Ambito Financiero* la deuda de provincias hacia la nación asciende a 10.000 millones de pesos (*Ambito Financiero*, 02/10/95); expertos en el tema estiman que debe ser algo mayor.

<sup>17</sup>El acuerdo de coparticipación se realizó en base al peso relativo de cada jurisdicción en la coyuntura política. Así se generaron una serie de inequidades hacia el interior de cada región; por citar solamente un ejemplo las transferencias nacionales per cápita fueron más del doble en 1993 en Santa Cruz que en Chubut. La ley debería reformarse para hacer más equitativa la distribución intrarregional, pero más aún, para darle algún sentido a la redistribución interregional.

se articula con el poder central para reproducir la estructura desigual (Ver acápite sobre estructura clientelar).

## 6. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos realizado una sucinta descripción de las principales características de los Estados Provinciales. Por un lado hemos visto que los volúmenes de gasto, en términos relativos, son importantes si se los compara con países de tradición federal. Sin embargo no existe una correspondencia entre el nivel de gastos y de ingresos propios, ya que estos últimos son notoriamente inferiores.

En lo que hace a las incumbencias por instancia jurisdiccional, en los últimos años se han observado profundos cambios que han revalorizado la instancia provincial, sobre todo en lo que hace al sistema educativo y de salud, lo que, en conjunto con la decadencia del Estado regulador, promotor y productor de la economía, han centrado en estas incumbencias, en conjunto con la función "seguridad", buena parte del accionar de las provincias.

Por último y haciendo un resumen, necesariamente incompleto, de algunos ejes de conflicto alrededor de las provincias, detallamos ciertas pautas alrededor de la debilidad organizacional de los estados provinciales, muchos de los cuales no están preparados para hacerse cargo de sistemas complejos como lo son los de Salud y Educación. Esta falta de preparación no se agota en la escasez de recursos, sino también en la baja madurez de las instancias organizativas y en la falta de capacitación de personal<sup>18</sup>.

Otro punto a destacar fueron las relaciones clientelares que se observan entre el estado y los administrados, que se desarrollan en varios niveles, pero tienen como corolario la dificultad de generar mayores registros de ineficiencia e ineficacia en el accionar de la APP.

Finalmente se hizo un recuento de algunas características del accionar de la esfera nacional en las provincias, detallando por un lado su peso y capacidad orientadora del accionar provincial, pero por otro sus características contradictorias en cuanto a la relación con las provincias rezagadas.

En resumen creemos haber logrado presentar en este trabajo algunos de los ejes a tener en cuenta al intervenir en los procesos de reforma que involucren a los Estados Provinciales, y la necesidad de considerar diferentes dimensiones endógenas y exógenas a la hora de desarrollar tareas de complejidad en las Administraciones Públicas Provinciales.

## BIBLIOGRAFÍA

Diario *Ámbito Financiero*.

- CREARON COMISION PARA DARLE \$ 1.600 MILLONES AL INTERIOR. Buenos Aires, 02/10/95.
- EL PJ SE SALVO POR LOS PROVINCIALES. Buenos Aires, 17/03/95.
- PROMESAS DE GOBERNADORES. Buenos Aires, 09/02/95 (a).

<sup>18</sup> El resultado de las experiencias de administradores gubernamentales en las provincias confirman este diagnóstico a la vez que resaltan las políticas de asistencia a través de recursos humanos altamente capacitados como una de las vías más importantes por las cuales la nación puede apoyar la transformación de las APP.

- ULLOA DEMORA APOYO A MENEM PESE A LA SEDUCCION DE CAVALLO. Buenos Aires, 09/02/95 (B).

Artana, Daniel: "Economías regionales, ¿tienen solución?" FIEL, Indicadores de coyuntura n° 333, BA, abril 1994

Banco Mundial. TOWARDS A NEW FEDERALISM - Report N° 10.612-AR . Banco Mundial, Junio, 1992.

Cao, Horacio ESTRATEGIAS PÚBLICAS Y SITUACIÓN DEL EMPLEO EN PROVINCIAS REZAGADAS ARGENTINAS 1983 - 1993 - Trabajo presentado en el 1º Congreso del Trabajo, Organizado por A.S.E.T., Buenos Aires 1994.

Diario Clarín

- EL PJ PASA EL RASTRILLO DE VOTOS POR EL INTERIO. Buenos Aires, 20/02/95
- LOS PROVINCIALES TEJEN PARA MAYO. Buenos Aires, 09/02/95

Domenicone, H - Gaudio, R y Guibert, A. HACIA UN ESTADO MODERNO. EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA. Buenos Aires, 1992

Esteso, Roberto - Héctor Capraro. ALGUNOS ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO FEDERAL Y LAS PROVINCIAS Cuadernos IIPAS Buenos Aires 1987.

Falleti, Tulia Gabriela CLIENTELISMO Y DEMOCRACIA. LOS MECANISMOS DE DOMINACION POLITICA EN LAS ZONAS MARRONES (el caso de la Pcia de Sgo del Estero) Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Bs As 1994

Ferrer, Aldo LA ECONOMÍA ARGENTINA, las etapas de su desarrollo y problemas actuales FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, Buenos Aires 1980.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (F.I.E.L.). HACIA UNA NUEVA ORGANIZACION DEL FEDERALISMO FISCAL EN LA ARGENTINA. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Buenos Aires, 1993

Indec STATISTICAL YEARBOOK REPUBLICO OF ARGENTINA. INDEC, Buenos Aires 1994

Jurí, María de la Esperanza LAS PROVINCIAS ANTE EL DESAFIO DE ADECUAR EL TAMAÑO DE SU ESTADO en revista "Novedades Económicas", IEERAL de Fundación Mediterránea, Año 17, N° 172-173, Abril/Mayo de 1995  
PONER CITA DE ARTANA 1994

Lenicov, Jorge Remes. LA COORDINACION FISCAL ENTRE LA NACION Y LAS PROVINCIAS. en Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto Público, N° 25 Argentina - Abril de 1995

Lerner, Emilia Raquel CAMBIOS RECIENTES EN LA RELACION FISCAL NACION-PROVINCIAS, Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas (UBA) - Secretaría de la Función Pública - 1992.

Oszlak, Oscar APUNTES DE LA FORMACION DEL ESTADO ARGENTINO, Editorial Belgrano  
1º REIMPRESION - BUENOS AIRES 1985

Rubins, Roxana y Cao, Horacio: "LA SITUACIÓN DE LAS PROVINCIAS  
PERIFÉRICAS ARGENTINAS", R. E. Nº124, Buenos Aires 1994 (a)

Rubins, Roxana y Cao, Horacio "LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LAS  
PROVINCIAS REZAGADAS", RE Nº 128, 1994 (b)

S.A.R.E.P. - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial. DATOS  
PARA EL ANÁLISIS DEL SECTOR PÚBLICO. Ministerio del interior, Buenos Aires,  
Julio de 1995

S.A.R.E.P. - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial.  
SITUACION DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS. Ministerio del interior, Buenos  
Aires, Agosto de 1995

Sachultze, Rainer-Olaf . EL FEDERALISMO EN LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS:  
UNA PERSPECTIVA COMPARADA, en REVISTA CONTRIBUCIONES. Konrad  
Adenauer Stiftung - Asociación Civil - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el  
Desarrollo Latinoamericano, Buenos Aires - Abril de 1993.

Salama, Pierre y André Mathias. EL ESTADO SOBREDesarrollado. De las  
Metrópolis al Tercer Mundo. Editorial Siglo XXI. 1990.

Secretaría de Hacienda. POLITICA PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL  
SECTOR PÚBLICO. Ministerio de Economía. Buenos Aires, 1989

Tecco, Claudio A.. FEDERALISMO Y DESARROLLO REGIONAL EN ARGENTINA,  
en "Administración pública y sociedad "Nº 7 - Córdoba / Argentina - Diciembre de  
1992

