

TÉCNICOS Y POLÍTICOS: UN CLÁSICO EN LA PUJA POR EL MANEJO DE LOS ESTADOS PROVINCIALES

** Roxana Rubins - Administradora Gubernamental - Licenciada en Economía - Investigadora del Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad (CEPAS)*

** Horacio Cao - Administrador Gubernamental - Licenciado en Ciencia Política - Investigador y miembro del Directorio del CEPAS*

Nota: El presente trabajo fue desarrollado en el marco de la línea de investigación del CEPAS “Administraciones Públicas Provinciales”. Toma algunos elementos de la investigación de los autores “Las provincias periféricas y la crisis”, de próxima edición. Se agradecen las ideas y sugerencias de la A.G. Noemí Pulido. Desde ya el contenido del trabajo es exclusiva responsabilidad de los autores.

1. INTRODUCCIÓN

Es aparentemente indiscutible que la heterogeneidad espacial es una de las características salientes de los países periféricos como la Argentina. En el marco de esta diversidad espacial, y dentro de las regiones periféricas¹ el sector público ocupa un lugar de singular importancia. En el caso de los países federales esta posición se traduce en un particular protagonismo de las instancias estadales (provinciales).

Por otro lado, y como sostiene O’Donell (1993), el marco teórico comúnmente usado para el estudio de la esfera política no cuestiona si el orden social y el estado tienen una vigencia homogénea hacia el interior de los territorios nacionales.

El presente trabajo se inscribe en la dirección que abren los dos párrafos anteriores; intentar desarrollar un modelo que capte el modo de funcionamiento y la importancia del despliegue de las instituciones en las regiones de menor desarrollo relativo, previendo que el mismo no puede homologarse al de las más avanzadas.

Diferentes razones hacen que nos parezca importante avanzar en este sentido. Los análisis de las instituciones públicas provinciales frecuentemente conducen a postular su irracionalidad, o caracterizar sus instituciones como atravesadas por fuertes patologías organizacionales que producen comportamientos contradictorios y muchas veces incomprensibles.

Pueden presentarse múltiples ejemplos de estas situaciones en donde la toma de decisiones no selecciona la opción que a todas luces es la que en mayor medida permite llegar al objetivo formalmente planteado. O en donde la asignación de recursos es directamente contraria a un aprovechamiento eficiente de recursos escasos.

¿Por qué se producen estas situaciones? ¿Son abiertamente disfuncionales? ¿Responden a una manera de actuar políticamente patológica?. El instrumental tradicional que se utiliza para aprehender las administraciones públicas parece llevar a afirmar que estos temas son el resultado del “folklore” emergente del atraso.

¹ Denominaremos “periféricas” a las regiones de menor desarrollo relativo. Estas son aquellas que tienen una posición de menor desarrollo (cuantitativo y cualitativo) frente al área de acumulación central, la que generalmente es la que se articula más directamente con el mercado mundial. En la sección 3.3. se volverá sobre el tema. Para un desarrollo más completo de esta conceptualización ver Rubins/Cao, 1994(a).

Sin embargo, a poco de analizar profundamente el aparato del estado y sus determinantes internos y externos se desechan rápidamente estas hipótesis; existe un juego de fuerzas producto de la interacción de diferentes actores y grupos sociales que están imbricados con las decisiones del sector público y cuyo conocimiento permite comprender la lógica de las decisiones de las administraciones públicas.

Así la existencia de redes clientelares, la presión de aparatos productivos agonizantes y el despliegue de sistemas políticos paternalistas, entre otras razones, han permitido que sobrevivan en el tiempo -con un mínimo daño- modalidades de reproducción social que según los análisis comúnmente aceptados estaban condenadas a desaparecer². Esta base social es la que se relaciona con los estados provinciales a través de una articulación que debe analizarse si se quiere avanzar en la comprensión del funcionamiento del sector público.

Acerca de la necesidad de incorporar estos aspectos al estudio de las administraciones provinciales argentinas es que trata este trabajo.

2. ALGUNOS DATOS ESENCIALES DE LOS ESTADOS PROVINCIALES

Antes de comenzar el desarrollo de nuestras hipótesis es importante detallar algunas características de los estados provinciales.

2.1. La importancia de los estados provinciales en las regiones periféricas

Desde la perspectiva del gasto público, y considerando el presupuesto ejecutado de 1.994, sobre el total del gasto público, la participación en la ejecución del gasto fue de 30,72% en el caso de la jurisdicción nacional (neta de seguridad social), 57,45% para la jurisdicción provincial y 11,83% para la jurisdicción municipal (Juri, 1995).

El gasto público provincial tiene una posición de crecimiento relativo frente al gasto del estado nacional, tendencia que tiene décadas de vigencia. Este crecimiento se explica, entre otras cosas, por los procesos de descentralización de funciones (Cetrángolo y Jiménez, 1995).

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

En lo que hace al impacto económico del sector público, el mismo es notoriamente mayor en el caso de las regiones periféricas. Esta situación se refleja en los productos geográficos de las provincias (SAREP, 1994).

² Según una extendida visión de los años '60 y '70 el despliegue de las instituciones democráticas y el desarrollo económico iría arrinconando estas modalidades hasta hacerlas desaparecer. Por el contrario se verifica que las mismas tienen hoy una importante vigencia y que se están extendiendo cada vez más, con modalidades propias, en jurisdicciones "modernas" como Buenos Aires (Al respecto ver por ejemplo Página 12, 16/11/96, los sucesos relacionados con el acto del día de la militancia en la provincia de Buenos Aires).

Un dato contundente acerca del peso del estado en las provincias rezagadas está dado por el nivel de empleo público frente al empleo privado. Mientras que en el total del país el empleo público ronda el 28% en las provincias rezagadas llega al 46%. Mientras que en el total del país el empleo público ha tendido a bajar en el período intercensal, en las provincias rezagadas ha crecido un 10% (Vaca y otros, 1996, en base a datos de los Censos de 1980 y 1991)

2.2. La distribución de funciones entre la Nación y las provincias

Siguiendo un modelo desarrollado por la Lic. Lerner (1992) se observa que buena parte del gasto de la Nación está dirigido a mantener los acuerdos internacionales (en el presupuesto de 1997 alrededor de un 20% se destina al pago de la deuda externa) y a gerenciar el sistema de seguridad social (alrededor de un 40% del presupuesto, uno de los pilares de la disciplina fiscal del modelo). El gasto de la jurisdicción nacional tiende a ser bastante rígido y de una lógica contable. Estas acciones demandan principalmente una cierta racionalidad administrativa que en general pueden considerarse de menor complejidad que las que debe llevar adelante las provincias.

En las provincias, por su parte, buena parte del accionar del Estado está ligado a gastos como salud, seguridad y educación (más del 60% del gasto). Estos gastos presionan sobre las erogaciones y les exigen a algunos aparatos exhaustos (en particular de las provincias rezagadas) un esfuerzo organizacional que asumen con dificultad, ya que las tareas a llevar adelante tienen una alta complejidad y son de difícil gerenciamiento, requiriendo acciones vinculadas con la calidad de prestaciones, la eficiencia, la gestión de recursos humanos y materiales, etc.

Además debe decirse que la arquitectura institucional del modelo federal Argentino se encuentra evolucionando desde un modelo similar al de los EE.UU., caracterizado por la duplicación de instituciones que podían cumplir las funciones con autonomía de los otros niveles de estado, hacia posiciones que tienen algún parentesco con las de Alemania, en donde los diferentes niveles (nacional, provincial o estadual y municipal) comparten la responsabilidad en la realización de procesos clave del Sector Público.

Así 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 social educativo, también ejecutado descentralizadamente) el segmento provincial la gestión del sistema educativo y el municipal apoyo al mantenimiento de la infraestructura edilicia y a población escolar de menores recursos. Esto en un marco muy flexible en donde los roles tienen muchas variaciones de acuerdo a arreglos específicos (especialmente en el área de las relaciones provincias-municipios). Similar instancia se observa en el sector Salud y, en menor medida, en Obras y Servicios Públicos, Desarrollo de la Economía, Función Pública, etc.

Bajo este patrón el Estado Nacional tiende a realizar acciones de conducción estratégica, transferencia de ingresos y auditoría, teniendo cada vez más las provincias y municipios la responsabilidad en la gestión.

2.3. Los tradicionales diagnósticos del aparato burocrático

Bajo este marco global los diagnósticos de las Administraciones Públicas Provinciales remarcan la debilidad y heterogeneidad de los estados provinciales, las que redundan en promover graves fallas en el funcionamiento del Sector Público. Un resumen de los principales proble-

mas del sector público provincial serían los siguientes:

* **Compartimentalización de la Organización:** El estado aparece como escindido en unidades sin coordinación ni comunicación, lo que hace imposible optimizar el uso de recursos y circuitos.

* **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 (poder e influencia, seguimiento personalizado, etc.), ajenas a la función a la que están aplicadas.

* **Falta de Información:** No se administra información, o la que se tiene disponible no cuenta con una configuración que permita su utilización, o no se encuentra en tiempo y forma en el lugar adecuado. La falta de información promueve que la toma de decisiones se realice en escenarios de incertidumbre, además de repercutir en la ya detallada ineficiencia en general de los circuitos.

* **Deficiencias en la infraestructura, mobiliario y útiles y herramientas de trabajo:** El trabajo cotidiano se realiza en lugares inadecuados, muchas veces sobrepoblados de personal, sin los mínimos elementos necesarios para el desarrollo de tareas. El equipamiento con que se cuenta es obsoleto y/o no es el más adecuado para el desarrollo de las tareas a cumplir. Por otro lado la eventual incorporación de instrumentos modernos se neutraliza pues se asimila a métodos de trabajos perimidos.

* **Problemas Normativos:** Los problemas en esta perspectiva pueden dividirse en dos rangos. Por un lado y como cuestión central, las deficiencias del complejo jurídico provincial (el todo que conforman las leyes, decretos, resoluciones, etc.) del que no existen ordenamientos (o no se puede arribar a ellos) que permitan un rápido y fácil acceso a las normativas buscadas. Por otro lado el complejo jurídico provincial no conforma un Sistema, sino que es un conjunto desarticulado de normas, con fuertes niveles de redundancia y lagunas jurídicas. Como consecuencia de esto, las acciones del Estado deben seguir un farragoso camino de control interno que garantice su legalidad y, aún así, toda actividad del estado es plausible de ser anulada ex-post por vicios normativos.

* **Falta de políticas explícitas hacia el Empleo Público.** El empleo público es un punto central en la comprensión de la dinámica de funcionamiento de la Administración Provincial. Haciendo un análisis esquemático, la baja productividad puede atribuirse básicamente a dos causas: 1) Falta de capacitación: Originada en la modalidad de reclutamiento del personal que no toma en cuenta las habilidades del postulante, 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. 2) Falta de Incentivos: Además de que la carrera administrativa solamente existe en el papel, en general se tiene por sabido que los cambios en la situación de revista tienen relación con la cercanía de los lugares de poder más que con las virtudes en el desempeño de las tareas.

3. EL ESQUEMA GLOBAL

3.1. Los mecanismos de difusión de la crisis

El Sector Público de las regiones periféricas atraviesa una crisis recurrente, la que por sus características y profundidad tiene ciertas especificidades frente a los procesos que se observan en el resto del país.

La génesis de esta situación está ligada a los procesos de ruptura que se desencadenan a nivel país a partir de mediados de la década del '70. En tal fecha como derivación lógica de las turbulencias que se observaban a nivel del mercado mundial, se inicia una crisis que se prolongará agónicamente hasta fines de los '80. Este proceso marca el final de una estructura económica que, basada en la sustitución de importaciones, tenía su eje en el mercado interno.

Las turbulencias en el modelo de acumulación central provocan una cascada de crisis más profundas en las periferias funcionales al sistema. Lo que se denomina "crisis de las economías regionales" es la destrucción de la articulación (institucional, social, política, económica) que permitía integrar la monoproducción específica de cada subespacio regional a los mercados del litoral³.

Ante esta situación los estados provinciales, emergentes de las relaciones de poder que se dan en la sociedad regional⁴, promovieron un ajuste pasivo para llenar esta brecha de forma tal de permitir la reproducción de un cierto modelo de dominación. Esto es el estado no desarrolló una estrategia de superación de la crisis, sino que fue variando su accionar de acuerdo a la evolución de la coyuntura. Estas acciones tuvieron como modalidad más usual el incremento del gasto en línea con reproducir emprendimientos que no tenían cabida bajo la nueva lógica que establecía el modelo de acumulación hegemónico en el país.

Los aparatos políticos provinciales, encaramados a sus respectivos estados a partir de redes clientelares apoyaron y/o permitieron al Estado Nacional encarar una profunda modificación de todas las instituciones, leyes, normas, empresas, vínculos, etc., que configuraron la Argentina hasta mediados de los '70.

El estado nacional, por su parte, permitió y financió en las provincias el desarrollo de estrategias contradictorias con las emprendidas a nivel nacional. Así mientras los procesos de desregulación / privatización / apertura reducían la presencia del estado en los procesos económicos hegemónicos, los estados provinciales acrecentaron su importancia en la reproducción de los espacios económico-sociales locales.

Una forma de comprobar esta situación es a través del desempeño de la Banca Oficial de Provincia (BOP) la que también deja a la luz quienes eran los principales beneficiarios de la laxitud de la autoridad crediticia. Así, al momento de firmarse los primeros pactos fiscales, los créditos irregulares de la BOP se concentraban en un 42% en los principales clientes, cuando esta cifra bajaba al 3% en bancos privados de la Capital Federal (Datos para Febrero de 1993 - Reyes,

³ Para un desarrollo de esta temática ver Rubins/Cao, 1996.

⁴ Los Estados Provinciales ocupan el ámbito del poder regional, siendo la cristalización de las relaciones de poder que se dan en la sociedad regional (en donde a su vez tiene un importante peso el Estado Nacional). Así, mientras la problemática nacional tiene como referentes los procesos económicos hegemónicos, el Estado Provincial es para las fracciones regionales un ámbito cercano y accesible. La vinculación con el estado provincial permite un nexo con el aparato estatal como un todo, en la medida que el Estado Provincial actúe por sí y además cuente con capacidad de decisión y ejecución ante los poderes nacionales (Pirez, s/f).

1993)⁵.

Los Bancos Oficiales de Provincia funcionaron, desde los años '60, como impulsores de actividades en crisis en sus provincias de origen. Estas instituciones no eran homogéneas, resaltando entre ellas bancos de primera línea (Córdoba, Provincia de Buenos Aires) y bancos perpetuamente saqueados por las provincias o los “empresarios regionales”. Como ejemplo, puede verse en un informe de la Subsecretaría de Promoción Económica Regional (1994) que se menciona que la cartera en gestión judicial del Banco de la Provincia de Santiago del Estero era el 57% de la cartera total, en el Banco de la Provincia de Formosa alcanzaba el 27%⁶, estando en la actualidad sujetos a privatización la mayoría de los bancos provinciales con carteras crediticias menos sanas.

Con menor posibilidad de demostración empírica, pero reconocida por todos los interlocutores que conocen la dinámica provincial, en general se reconoce que la obra pública y las compras de bienes y servicios no personales se realizan a través de operaciones de dudosos niveles de eficiencia y eficacia, siendo otras de las fuentes a partir de la cual se buscó garantizar la supervivencia de los grupos económicos provinciales.

La importancia de los desequilibrios originados en las provincias es de tal magnitud que algunos trabajos la consideran como elemento central en la inestabilidad macroeconómica de los '80 (Banco Mundial, 1992) y es situado como uno de los elementos principales que amenaza la continuidad de la convertibilidad.

3.2. La gobernabilidad

Se explica la crisis del estado como derivada del apuntalamiento de la reproducción de fracciones sociales a través del citado ajuste pasivo. La incapacidad de manejar esta situación hace que el estado provincial caiga en situaciones que pueden asimilarse a las conceptualizadas bajo el rótulo de “gobernabilidad”. Según este concepto el sector público es presionado por diferentes actores sociales que se articulan con él llegando a instancias en las que el mismo parece perder el control de los acontecimientos, incluyendo acciones irracionales (gasto por sobre sus posibilidades, aplicación inadecuada de recursos, incapacidad de disciplinamiento de su personal, etc.).

Así en muchos casos el resultado de una importante capacidad de ejercer presión por parte de actores sociales, en conjunto con aparatos públicos de baja capacidad resolutive, en un marco de crisis económica y de expectativas insatisfechas por parte de los administrados genera una combinación explosiva que produce gobiernos cuyo poder real se encuentra seriamente amenazado y se los ve lanzados a la deriva sin la posibilidad de formular estrategias de reposicionamiento (Di Tella, 1986).

En términos generales se sostiene que existe una “.. carencia de instituciones capaces de articular y representar intereses, así como de alargar el horizonte temporal de los actores a fin de evitar un ‘colosal dilema del prisionero’ en el cual prevalecen los intereses individuales a corto

⁵ Recientemente, se ha hecho pública una situación similar incluso para el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, poseedor de una generosa cartera de créditos en situación irregular.

⁶ El resultado, como no podía ser de otra manera con esta modalidad de “asistencia crediticia” es el financiamiento continuo a través del BCRA de la BOP o su quiebra periódica. Esto explica la urgencia privatizadora que muestra el gobierno nacional, decidido a financiar solamente la quiebra o reconversión de la BOP.

plazo” (O’Donell, citado por Ducantezeiler y Oxhorn, 1994).

Esto generaría un “Estado Politizado” el que es el resultado de la ausencia de consenso sobre la forma apropiada de las instituciones estatales y la consecuente lucha entre actores políticos y sociales por conquistarlas. En esta lucha los diferentes actores están dispuestos a utilizar todos los recursos de poder que estén bajo su control (Ducantezeiler y Oxhorn, 1994).

La caracterización de “Estado Politizado”, que puede parecer tautológica, se refiere a que las actividades de servicios esenciales que lleva a cabo el Estado aparecen impregnadas por intereses de corto plazo de los diferentes grupos sociales y políticos. De esta manera, 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. El resultado es la licuación de la estructura burocrática que pasa a funcionar con una lógica fraccional.

Por ejemplo, cada vez que una provincia desarrolla un programa para reformular los sistemas de salud que involucren la red hospitalaria y la Obra Social de la Provincia, la múltiple presión de ATSA, los colegios médicos, las federaciones de clínicas, los laboratorios, los proveedores de comida hospitalaria, etc. esterilizan el programa, sea este del tenor que sea. Finalmente se terminan uniendo todos estos actores acusando al gobierno por su insensibilidad e impericia. Este continuo disciplinamiento produce que las oficinas de gobierno de los sistemas de salud público sean el vocero de un conflictivo equilibrio de los actores citados que deja como resultado una importante suboptimización de recursos y una notoria incapacidad para manejar al sistema.

3.3. El peso de la nación

Las estructuras federales se caracterizan por estar recorridas por una tensión entre las fuerzas que promueven la autonomía y las que promueven la centralización. En los polos, estas fuerzas amenazan por un lado la integridad territorial y por el otro, la transformación del estado en una estructura unitaria.

El modelo federal de nuestro país refleja la existencia de regiones con notorias diferencias, las que se fueron amoldando en el proceso independentista. Natalio Botana, en “El Orden Conservador” (1986), destaca las diferencias entre el principio “confederalista” de la Constitución de Estados Unidos y el sistema “federalista” escogido por Alberdi. Aquí se habría intentado fijar, como arquitectura institucional más viable, el sistema federal alemán, que traducía el peso relativo del Estado Prusiano por sobre los demás integrantes del Imperio Austro-húngaro. Otros sistemas de repúblicas federales presuponen miembros relativamente homogéneos en cuanto a su capacidad económica y de dominación política.

En este sentido se observa que salvo desde lo formal (“las provincias son anteriores a la Nación y delegan en ella el poder soberano”) la articulación nación/provincias en ningún momento fue planteada como una relación de igualdad. Si bien puede observarse un cierto grado de autonomía en relación al accionar dentro del ámbito nacional, las limitaciones para actuar en cuanto se pone en juego la direccionalidad estratégica del sistema aparecen como obvias tanto desde lo formal (por ejemplo a través de la intervención federal) como desde lo “real” (nivel de recursos de coerción, financieros, económicos, etc. de la Nación frente a las Provincias).

Desde otra dimensión puede decirse que el proceso histórico generó un modelo de equilibrio regional, el que puede resumirse a partir de la diferenciación cualitativa de la región pampeana y las regiones extrapampeanas. Esta diferenciación tiene como resultado un desarrollo relativo de notoria distancia entre la pampa húmeda y el resto del país, dado que la primera tiene en su interior los procesos productivos de mayor importancia del proceso de acumulación y se reserva nodos clave de producción y comercialización a través de encadenamientos productivos con las regiones extrapampeanas.

Esta posición central tendió a fortalecerse pues la subordinación de las fracciones sociales asentadas sobre el interior promovieron impactos territoriales que se fueron acumulando: así, regiones históricamente importantes fueron progresivamente quedando cada vez más rezagadas con respecto al proceso de acumulación hegemónico, localizado sobre la Pampa Húmeda la que, como corolario del proceso histórico, se desarrolla hasta alcanzar, ella sola, un peso definitivo en la estructura del país.

Dentro de esta estructura desequilibrada el esquema federal tiene ciertos niveles de funcionalidad para todos los actores. La provincia mantiene niveles de autonomía que no se desprenden automáticamente de su nivel de desarrollo económico, y las transferencias desde la nación le permiten la reproducción de algunos grupos sociales que de otra forma serían subsumidos en el modelo de acumulación central. La nación, por su parte, no debe responder directamente frente a los reclamos “del pueblo de las provincias”, mientras se reserva herramientas de disciplinamiento regional en el caso de que éstas, de alguna manera, amenacen el equilibrio nacional⁷.

Para esto la nación utiliza múltiples canales, siendo el más visible la operación sobre la variable financiera, dada la dependencia de las provincias rezagadas (y no tanto) de la transferencia de financiamiento desde la nación. Por ejemplo en las Provincias de La Rioja, Catamarca y Formosa más del 90% del financiamiento tiene origen en las transferencias que realiza el estado nacional (SAREP, 1994).

Tensados por presiones de la sociedad que no puede manejar (conceptualizadas alrededor de la problemática de la “governabilidad”); agredidos por las variaciones a nivel macroeconómico, instancia en donde su capacidad de influencia es baja, y disciplinados por la nación en el manejo de sus finanzas, ya podemos comenzar a comprender las razones de la supuesta “irracionalidad” de los estados provinciales. En el acápite siguiente modelizaremos algunas áreas y conductas emblemáticas que se desprenden de esta contradictoria situación.

3.4. El modelo organizacional

Se han detallado en los puntos precedentes el impacto de factores ajenos a la organización pública. Se verá a continuación algunos aspectos metodológicos que permitan incorporar estas características al análisis de la administración pública.

La modelización a utilizar parte de suponer que las administraciones públicas se comportan, en el proceso de producción de los bienes públicos, como un esquema de “caja negra”, orde-

⁷ R. Taylor, (1994) señala la funcionalidad histórica de evitar la confrontación directa de dos actores sociales o políticos en forma exclusiva, generándose entre ellos un tercer actor que modera los impactos de la confrontación.

nado por una serie de normas que organizan los procedimientos en el interior de la caja. Tanto los mecanismos de incorporación de inputs como los ajustes en la calidad de los outputs están regulados socialmente a partir de construcciones históricas. Debe volver a remarcarse la importancia del sector público en estos espacios; de cómo se articulen los inputs depende buena parte de la base económica; de las características de los outputs depende, además, buena parte del esquema de dominación.

Siguiendo este razonamiento es dable esperar que exista una conformación especial en el “borde” de las administraciones, en donde el espacio administrativo encargado de incorporar los inputs y distribuir los outputs es cruzado por una serie de fuerzas que distorsionan en forma absoluta el escenario que hacía pertinente el razonamiento organizacional clásico. Así en los bordes la conceptualización de eficiencia y eficacia, central en este tipo de enfoque, es dependiente de una visión más global que debe incluir actores **por fuera de la organización**.

La focalización del análisis en la división del trabajo, selección de personal, métodos de trabajo, o el énfasis en la vinculación de funciones a través de la autoridad formal y la comunicación⁸ es evidentemente incapaz de captar los mecanismos de funcionamiento principales de las organizaciones públicas provinciales. Por este motivo, muchos de los análisis de las administraciones provinciales son muy rigurosos y exactos en detallar las disfuncionalidades de la caja negra, pero sus recomendaciones escasamente alcanzan el éxito⁹.

Además hay que tener en cuenta que esta distorsión se introduce en la “caja negra” a través del ingreso y gerenciamiento del personal público, el que ha dejado de ser un insumo en la función de producción para ser una de las modalidades principales de articulación entre el estado y la sociedad.

En resumen, la versión tradicional de los procesos de Reforma de las Administraciones Provinciales apuntan a resolver los problemas que se generan en el interior de la caja, referidos generalmente a la calidad y cantidad del personal, la estructura superpoblada o de escasa capacidad resolutoria, las dificultades de funcionamiento de los circuitos, etc. Pero la clave del funcionamiento estatal se encuentra en las conformaciones de “borde” que organizan la actividad del Estado en su relación con la sociedad. Es en los “bordes” en donde está el determinante de funcionamiento de la “caja negra”.

Centrando los diagnósticos sobre el espacio puramente administrativo, cualquier solución que se base en la reformulación de circuitos, establecimiento de nuevos esquemas de manejo del personal o rediseño y compilación normativa, no tardará en volver al estado anterior al del esfuerzo por implementarla.

Es que para soluciones de fondo debe modificarse el entrecruzamiento entre la estructura de partido y el estado provincial. Lo que debe modificarse es la modalidad en que el gobierno es usado como aparato político de cooptación generando que la lógica de partido estructure las decisiones gubernamentales. En los puntos siguientes se describirá con más detalle los componentes de esta situación.

⁸ Estos son los puntos que las escuelas de administración clásica y neoclásica consideran nodales en el análisis de las organizaciones (Kliksberg, 1971). Luther Gulick dirá “En la ciencia de la administración ya sea pública o privada el bien básico es la **eficiencia**”, citado por Kliksberg, 1971.

⁹ Ver por ejemplo los trabajos del Banco Mundial los que tienen un amplio efecto sobre la burocracia técnica que realiza las tareas de reforma.

4. LAS ÁREAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROVINCIAL

Como se desprende de la descripción global realizada en los puntos anteriores, en la estructura de funcionamiento del Estado Provincial se observan dos líneas de acción bien demarcadas que determinarán sustancialmente las características del estado provincial. Como dice T. 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 (...) Así, las agencias ligadas a los sectores hegemónicos... están dotadas profusamente de personal calificado, técnica moderna e ideología tecnócrata progresista. Mientras las cajas de jubilación, las oficinas de sanidad pública... residen en barracas, tienen que hacer sus cálculos a mano y pagan de su propio bolsillo los bolígrafos que usan".

Esta diferencia entre ambos polos no solamente tiene que ver con la cantidad de recursos que se aplican, sino fundamentalmente con su posición en la estructura organizacional (como borde o al interior de la caja negra) y por la forma de articulación y características del / los actores sociales con que se relaciona.

4.1. *El Área Tecnocrática Avanzada*

Definimos esta área como aquella encargada de conseguir los recursos y asignar los fondos. En principio esta función debería ser meramente mecánica, ya que las partidas se asignan de acuerdo al presupuesto aprobado por la legislatura y los recursos provienen de la recaudación propia y de las transferencias desde la nación¹⁰.

En los hechos los fondos son asignados en buena parte de acuerdo a la voluntad del encargado del Área Tecnocrática. Esto se debe a que el disciplinamiento es más factible de realizarlo desde esta área que sobre el parlamento, que por lo general promulga presupuestos con vacantes de personal y con incrementos de gastos. Luego durante la ejecución, y dada la crisis continua que se observa en las provincias, el área tecnocrática aplica el máximo rigor (no siempre con éxito) en el control de los eventuales nombramientos de empleo público (función crítica del estado provincial que describiremos en el punto siguiente), y en minimizar los gastos de Capital y de Bienes y Servicios no Personales los que, según sea el estado de las cuentas, se suelen ejecutar por debajo del 50% de lo presupuestado.

Bajo este marco, se da una puja casi constante con las restantes áreas que presionan por acceder a mayores volúmenes y niveles de libertad en el manejo del financiamiento, frente a las restricciones que impone el Área Técnica. También tienden a terciar otras unidades que precisan de financiamiento para sus operaciones políticas (por ejemplo, transferencias a Municipios o a la Legislatura) aunque no puede decirse que, esquemáticamente, tiendan todos los sectores a alinearse con el área de gestión frente al de área tecnocrática.

En lo que hace a los ingresos, el volumen global de recursos está fuertemente ligado a las transferencias desde la nación ya que el nivel de recaudación propia es en algunas jurisdicciones inferior al 10% del total de recursos. Estas transferencias, si bien han disminuido su arbitrarie-

¹⁰ Sin menoscabar la complejidad de las tareas contable, presupuestaria, de control cruzado de transferencias desde nación, etc., sobre todo por la farragosa normativa que las organiza, es claro que proporcionalmente existe una sobrepoblación de cuadros técnicos en las áreas de hacienda frente a la situación de orfandad en este aspecto de los complejos sistemas que denominaremos de "gestión".

dad, todavía pueden fluctuar sustancialmente de acuerdo a como el gobierno provincial maneje la relación con el poder nacional¹¹.

El desarrollo de esta área tiene como elemento estratégico la vinculación con el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la nación. Si bien las relaciones asimétricas se observan en otras esferas de los estados provinciales¹² es aquí en donde se despliega con toda su crudeza el poder de la nación para inducir políticas en las provincias.

Casi siempre el desarrollo de las funciones tecnocráticas se posicionan sobre el Ministerio de Economía (si está desdoblado en Hacienda y Producción, en Hacienda). La dinámica política dentro de los estados provinciales, y la particular situación financiera, hacen que la jurisdicción del "ajuste" tienda a funcionar como Primer Ministro, en particular por la vía del disciplinamiento financiero del resto de la administración.

El Área Tecnocrática tiene, según los casos, mayor o menor libertad de acción respecto del gobernador y de las presiones del resto de los funcionarios del gabinete provincial. En los casos de aguda crisis fiscal, cuando la debacle financiera amenaza los pagos salariales, las tareas del ministro "técnico" pasan a ser las acciones centrales del aparato administrativo: conseguir fondos para el pago de sueldos¹³, para 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 los nombramientos. En estas situaciones el poder del área tiende a ser omnímodo, y el ajuste amenaza las prestaciones mínimas de servicios esenciales.

En situaciones complejas, pero de mayor desahogo, este ministerio lleva adelante tareas de ajuste estructural en toda la Administración y en especial en las áreas que llamaremos "de Gestión". En tales casos basa su legitimidad en el hecho de ser considerada como la única capaz de poner un poco de orden en una estructura cruzada por las múltiples presiones.

En algunos procesos de reforma se ha buscado mediatizar el poder de los responsables de la hacienda pública, dada la notoria disfuncionalidad de modificar el estado desde una óptica unilateralmente financiera. Para ello es preciso generar un escenario de gobernabilidad política y fiscal.

En estos casos se constituyen Comités de Reforma conformados por Ministros, parlamentarios, gobernador, etc., los que, a primera vista, permiten una mejor coordinación del proceso de readecuación de los estados provinciales. Un caso especial de estas tipo de herramienta de Reforma es el "Plan Estratégico Consensuado" en desarrollo en la Provincia de Catamarca, que contempla una amplia participación de todos los actores sociales provinciales¹⁴.

Sin embargo, y a pesar de partir de un escenario "governable", puede ocurrir que la generación de estos comités por si sola reavive la puja sobre el estado inutilizando la coyuntura favorable. En estos casos la incapacidad del área política para fijar los límites de la disputa dan la

¹¹ Y otras variables relevantes, tales como el nivel de compromiso de la coparticipación federal puesta como garantía de deudas frente a la Nación o bancos privados.

¹² En particular en el área política se observan el peso de las figuras de impacto nacional. Pero esta vía de influencia debe diferenciarse del rígido disciplinamiento financiero que baja desde la nación.

¹³ El peso del Gasto Público en el aparato productivo de las jurisdicciones periféricas es sustantivo. La crisis del estado arrastra tras de si a buena parte de las actividades productivas provinciales

¹⁴ Organizaciones de este tipo son las que comúnmente aconsejan variados autores (Ver por ejemplo Ducantezeiler y Oxhorn)

razón a los análisis que consideran al área tecnocrática con mayores posibilidades de liderar la recomposición del equilibrio estado/sociedad en las provincias periféricas que las fracciones políticas específicas¹⁵.

En estas situaciones se presenta como polo opuesto al modelo de reforma por consenso el relativamente exitoso caso del sapagismo y el MPN el que se basó en la capacidad de manejo del estado a partir de las amplias atribuciones y concentración de poder en la cabeza del Poder Ejecutivo y el mecanismo de mayoría absoluta en la legislatura para la primera minoría (Favaro/Bucciarelli, 1995)¹⁶.

Antes de concluir este apartado se quiere dejar expresa constancia de que los autores consideran a los cuadros técnicos como un factor clave en el funcionamiento de las organizaciones públicas. Más aún, en ocasiones se dan los casos opuestos a los que se citan en el trabajo; la existencia de coyunturas en donde estructuralmente están dadas las condiciones para el éxito de una política y la misma falla por que no se cuenta con la masa crítica de cuadros técnicos y/o de soporte gerencial (proyectos correctamente concebidos, circuitos adecuadamente desarrollados, soft, hard, etc.). La bibliografía más difundida ha desarrollado in extenso esta temática, esta es la razón por la cual se hace hincapié en otras dimensiones de análisis.

4.2. El Área Política

Frente al área tecnocrática, se encuentran los políticos provinciales que, bajo el “colosal dilema del prisionero”, no logran establecer una pauta global del manejo del aparato del estado y precisan de la presencia apenas velada de la nación para no conducir a la provincia de estallido en estallido.

En resumen: la debilidad de esta área tiene que ver con la incapacidad de generar un escenario político/financiero relativamente desahogado y estable en donde se puedan establecer con alguna racionalidad global las asignaciones presupuestarias. En su lugar, su preeminencia produce por lo general un continuo déficit operativo y la constante necesidad de recurrir a auxilios excepcionales por parte de la nación (préstamos especiales, acceso prioritario a programas de financiamiento, garantías para endeudamiento, adelantos de coparticipación federal, aportes del tesoro nacional -ATN-, etc).

Esto se debe a que el área política no tiene la capacidad de enfrentar las desordenadas presiones desde los diferentes sectores provinciales las que, en su devenir, generan que el estado provincial deba recurrir a un disciplinador externo que recomponga, al duro precio del ajuste, la situación global. Tal como definimos en la Introducción, la dificultad para establecer nuevas reglas de relación Estado/ Sociedad Civil empujan permanentemente a los aparatos estatales provinciales al borde de la explosión.

Por ejemplo, a partir del proceso de compensación de deudas nación-provincias varias jurisdicciones se hicieron de una importante cantidad de capital. Algunas de ellas 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). La provincia de

¹⁵ Poniendo una vez más de manifiesto la ilusión de todos los actores sociales de que la política puede manejarse “al margen” de la economía.

¹⁶ Un caso similar es el de Rodríguez Saa en la Provincia de San Luis.

San Juan, que atravesaba una coyuntura política delicada, generó una situación “gobernable” aplicando estos fondos mayoritariamente a gastos que generaban obligaciones que debían mantenerse en el tiempo (nuevos nombramientos de empleados públicos, incremento de salarios, inicio de obras públicas, incremento de transferencias al Poder Legislativo y a Municipios, ampliación de funciones de acción social, etc.). Cuando estos fondos se acabaron, la crisis financiera y social promovió como única salida un programa de ajuste draconiano. ¿Es necesario decir que los hombres fuertes del gobierno que emergió de la crisis (Ministro Coordinador - Ministro de Economía) para aplicar este programa de ajuste eran funcionarios cercanos al Ministerio de Economía de la Nación?

4.3. El área política y las funciones de los estados provinciales

Las funciones de los estados provinciales no son homogéneas. Siguiendo las pautas de nuestra metodología, las definimos de acuerdo a los sectores sociales con que se relacionan:

4.3.1. Las Relaciones con Instituciones de la Sociedad Civil. Estas áreas aparecen encargadas de la relación con el Poder Legislativo y con los actores sociales relevantes (CGT, Iglesia, Partido Gobernante, Partidos Opositores, etc.). Suele posicionarse en el Ministerio de Gobierno o en la Secretaría General de la Gobernación.

Los cuadros políticos de mayor peso del partido oficial ocupan los puestos desde donde se orienta esta relación. Puede decirse que ésta área concentraría a la clase política, conformando el estrato que “naturalmente” tiene que construir la masa crítica capaz de tomar la conducción estratégica del futuro provincial.

Su función principal sería la de funcionar como articulación entre los diferentes actores sociales y políticos relevantes del escenario provincial y el Estado. Si bien los procesos de apertura, desregulación y reconversión han debilitado el poder de las burguesías provinciales, estas mantienen su poder sobre el estado, mientras no amenacen los emergentes locales de los procesos estructurados desde la nación. Esta preeminencia se observa a través de la baja capacidad del Sector Público Provincial para generar ingresos propios y en la forma en que este produce el gasto y la inversión.

Los emprendimientos locales o extraprovinciales que han logrado aprovechar los procesos de reconversión buscan minimizar sus relaciones con la provincia, negociando instancias de extraterritorialidad (la dimensión judicial es la más frecuentemente observada, pero también se dan los casos de abastecimiento eléctrico, vialidad, infraestructura, etc.). Esto ocurre porque la lógica del estado provincial puede contaminar emprendimientos que para reproducirse requieren de altos niveles de eficiencia y eficacia¹⁷.

La función de Relaciones con Instituciones de la Sociedad Civil puede ganar importancia cuando la coyuntura política muestra situaciones de extrema gravedad. En estos casos esta área ocupa el centro del escenario a través de las negociaciones con otros actores sociales. Si bien este podría ser el inicio de la recuperación de su espacio “natural” muchas veces se ingresa en un círculo vicioso de deterioro político - imposibilidad de disciplinar las presiones sobre el gasto -

¹⁷ Al respecto, ver *Ámbito Financiero*, diferentes números. La línea editorial de este diario despliega a diario lo “negativo” que sería la intervención de las justicias provinciales en temas tales como inversión extranjera, conflictos laborales, deudas bancarias, etc.

debilidad financiera - que impulsa un mayor deterioro político, etc.¹⁸.

4.3.2. El Área Clientelar. Definimos ésta área como la encargada de mantener la paz social y generar una base popular que sirva de sostén del gobierno provincial, tanto en las votaciones como en la actividad política cotidiana (movilizaciones, actos, internas, etc.).

El desenvolvimiento de esta área esta ligado a la reproducción de relaciones clientelares entre el estado y la sociedad. Estas relaciones son posibles por las "...condiciones de pérdida de seguridad personal, de incertidumbre y precariedad en lo que respecta a identificaciones políticas nacionales, {las que} pueden ser ... 'compensadas' por relaciones de patrón-cliente que protegen al limitar el intercambio 'libre' pero inseguro para los sectores más desestructurados y postergados" (Bombal, Palermo, 1987). Si bien son rubros importantes la distribución discrecional de alimentos, medicinas, viviendas, etc., el principal vehículo para la reproducción de esta articulación está dado por el uso de bienes públicos, en especial el empleo. El histórico manejo clientelar del empleo unido al escaso dinamismo de las economías de las provincias periféricas hace que este renglón sea un punto vital en la cuestión provincial.

La evolución del empleo público a partir de 1983 es una de las pruebas más contundentes de las dificultades de los sectores políticos locales para dar una respuesta de largo plazo a los problemas de provinciales. Es claro que el incremento de personal en las Administraciones tiene un límite, que las recurrentes crisis financieras demuestra que ha sido notoriamente sobrepasado¹⁹.

Por otro lado también debe destacarse que, sin minimizar su importancia, la capacidad de las redes clientelares para garantizar el éxito electoral no es absoluta, y tiende a ser menor en el caso de sectores urbanos, de mayor nivel de educación formal y de exposición a medios de comunicación masiva. Así desde el primer recambio de autoridades democráticas post dictadura se pueden observar varios casos de derrotas de aceitadas y extendidas maquinarias clientelares .

4.3.3. El Área de Gestión. Definimos esta área como la encargada de llevar adelante delicados sistemas de gestión, como son los de educación y salud. Estas incumbencias ejecutan aproximadamente el 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 activación 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).

La crisis en el Área de Gestión tiene que ver con la complejidad de su desenvolvimiento con respecto a la cantidad y calidad de recursos que se aplican. Así debe poner en funcionamiento redes de gran extensión geográfica y fuerte diferenciación como son los sistemas de salud y educación para lo cual no se cuenta con la capacidad tecnológica ni de management.

Paralelo a esto, y como resultado del desarrollo del Estado del Bienestar, las poblaciones

¹⁸ Este círculo vicioso con fuerte influencia de la atomización partidaria que originó la ley de lemas fue una de las causas principales que llevó a la explosión a la Provincia de Jujuy.

¹⁹ Si se suman salarios, transferencias a Municipios (que en un 90% se aplican a salarios), transferencias a Cajas de Jubilaciones, transferencias a Educación Privada, contratos, etc, un promedio de casi el 90% del gasto público provincial se aplica a pagos personales. Cuando se producen las crisis no es difícil darse cuenta hacia donde se dirige la parte relevante del ajuste.

de las provincias han adoptado ciertos patrones de comportamiento bajo los cuales tienen incorporados a nivel de derechos ciertos estándares mínimos de calidad y cantidad de prestaciones de bienes y servicios sociales, lo que tensa el escenario político si se quiere cerrar la brecha a partir de un deterioro de los mismos.

El proceso de transferencia de funciones de la nación a las provincias agregó un factor adicional de disrupción a organizaciones de baja capacidad de gerenciamiento. Esto hace que nos encontremos entonces con que las autoridades de las áreas de gestión se encuentran sobrepasadas por la complejidad de la estructura que están gestionando y por el poder de los actores sociales articulados a los sistemas a su cargo. El resultado es que, más allá de su voluntad, el área de gestión funcione como correa de transmisión de los reclamos y necesidades sectoriales frente al área tecnocrática.

4.3.4. El Área de Producción: Definimos esta área como la encargada de relacionar a las burguesías provinciales con el espacio del estado regulador y/o promotor de la producción. Una de las características de esta área es la profusión de unidades de apoyo y seguimiento de la producción (Secretarías de Industria, Direcciones de Promoción, los organismos descentralizados, etc.) pero su capacidad de gestión tiende a ser limitada.

Esta área tenía directa relación con las economías regionales, pero su quiebra y decadencia la fueron articulando con las burguesías provinciales por la vía de la obra pública y de los diferentes contratos entre el Sector Público y el Sector Privado. Ya hemos visto las características de la articulación de este sector con la BOP. En este sentido también es clave el papel de la Ley de “Compre Provincial” y de las articulaciones entre el Poder Ejecutivo Provincial y las diferentes Cámaras patronales de la provincia²⁰.

Siguiendo el modelo ya desarrollado, es uno de los lugares clave para el desarrollo provincial; en la medida en que se logre reformular las relaciones entre los aparatos estatales provinciales y los posibles emprendimientos viables que puedan encararse. Si esto no ocurre, la totalidad de los esquemas provinciales continuarán padeciendo crisis recurrentes.

5. LOS CUADROS TÍPICOS DE CADA ÁREA

Presentando la situación en términos polares, que en la realidad concreta tiende a trocarse en posiciones intermedias, puede decirse que a cada área le corresponde un tipo de cuadro de dirección. En las Áreas Tecnocráticas avanzadas, cuadros técnicos. En el Área Política, cuadros políticos.

5.1. Los Cuadros Técnicos

Siguiendo el razonamiento desarrollado hasta aquí puede decirse que el lugar de preeminencia de los cuadros técnicos y la posibilidad de que los mismos en muchas jurisdicciones terminen liderando los procesos de reconversión tiene que ver con la presencia de la nación y el salto modernizador que implican los procesos de apertura y desregulación. Así los roles tecnocráticos son uno de los principales canales de transmisión (desde afuera hacia adentro) de la modernización (O'Donnell, 1972), o al menos de los modelos de gestión impulsados por los organismos

²⁰ Al respecto ver Cao/Rubins, 1994

internacionales.

Es claro que los mayores niveles de complejidad ameritan una mayor capacidad en el empleo de técnicas por parte de los cuadros superiores del estado. Sin embargo la pertinencia de estas técnicas y su importancia superlativa tienen más que ver con las dificultades del área política para seguir desempeñando su función que en los sobrevalorados méritos de la tecnocracia. Por definición las técnicas que estos desarrollan tienen dificultades para desenvolverse en el medio provincial. Esto es así porque aún las técnicas más específicas dependen, en un grado mucho mayor que el que puede reconocerse, del estado de los contextos sociales. Las técnicas son adecuadas solo en relación con estos. Si el contexto contiene elementos diferentes a los supuestos en su desarrollo, las técnicas que se poseen casi con seguridad pasan a ser de escasa utilidad personal y social (O'Donell, 1972).

Además los mapas de la realidad social de los técnicos, las premisas que sesgan la percepción y evaluación de la realidad social son similares cualquiera sea el ámbito donde se desarrollen. Así las ambigüedades de la negociación y del quehacer político son obstáculos para las decisiones racionales, el conflicto es por definición disfuncional. Lo que es eficiente es “bueno” y resultados eficientes son aquellos que pueden ser fácilmente cuantificados y medidos. El resto es ‘ruido’ que un tomador ‘racional’ de decisiones debe eliminar de su cuadro de atención (O'Donell, 1972). Demás está decir que estas situaciones minimizan la probabilidad de éxito.

Sin embargo y con todas estas dificultades a cuestas, los cuadros técnicos han sabido mostrarse funcionales a la organización nacional y provincial. Así para la nación son el vehículo por el cual el Ministerio Tecnocrático se relaciona con las estructuras del ajuste nacional, y a su vez, la forma en que los organismos que monitorean la marcha de la economía nacional (el FMI, el BID o el Banco Mundial) extienden su influencia hasta las provincias.

En lo que hace a la provincia, son los que mantienen relaciones en el universo empresario o universitario y los que están capacitados para hablar el idioma tecnocrático del MEyOSP y sacarle el mayor jugo al insumo crítico que son las transferencias nacionales.

Demás está decir que la mayor preocupación de los cuadros técnicos se centra en la disciplina del gasto y el encuadre de las cuentas fiscales. Esté en la unidad orgánica que esté, el cuadro técnico tiende a desenvolverse como un Secretario de Hacienda.

Entiéndase bien; cuando se habla de cuadros técnicos no se parte de la tradicional y criticada división entre “política y administración”²¹ en donde los técnicos, ante las dificultades de la clase política, invadirían un espacio que no le es propio. Se trata, por el contrario, de un discurso que incluye una clara propuesta política que se sostiene desde premisas “técnicas” (Campione, 1997). Nunca se subrayará lo suficiente que el choque entre técnicos y políticos es el emergente de diferentes intereses, proyectos e ideologías, cualquiera sea el carácter que este choque tome.

Mientras los cuadros políticos son reclutados dentro de las mismas filas del partido o coalición ganadora en los comicios, los cuadros técnicos son cooptados a partir de contactos informales con los “factores de poder”, sean estos medios académicos²² o círculos allegados a la línea

²¹ Al respecto ver Oszlak, 1980

²² Por ejemplo el Ministerio de Economía del Gobernador Tauguinás, Provincial del Chaco, que fue ocupado en sus puestos clave por cuadros extraídos de la universidad local.

hegemónica en la nación²³. En este sentido es válida la cita de T. Evers (1989) “.....si los partidos políticos no pueden representar sino fuerzas sociales secundarias, el aparato de estado tiene que dotarse de un personal político reclutado por otros medios y capaz de representar las fuerzas más importantes...”

5.2. Los Cuadros Políticos

Incapaces de generar una estructura alternativa, los cuadros políticos provinciales generan una posición caricaturescamente enfrentada a la de los cuadros técnicos oponiéndose a cuanto iniciativa surja de ellos, de forma tal de impedir que se consoliden en su posición hegemónica y los desplacen totalmente del poder de estado.

Por otro lado sus operaciones están destinadas a de incrementar el gasto ejecutado por la unidad a su cargo. Esto es así pues la supervivencia y crecimiento de su carrera personal dependen de la capacidad de distribuir prebendas de forma tal de mantener el sector que lo apoya y, de ser posible, extenderlo. Para esto, usan su cargo en dos sentidos:

- Como interlocutores de los diferentes actores sociales buscan ser reconocidos como la expresión del estado provincial y codistribuir con el área de ajuste el presupuesto de acuerdo a las negociaciones sectoriales.
- Conseguir la mayor cantidad de prebendas (nombrar personal, obtener y repartir materiales de construcción, casas, medicamentos, etc.²⁴). Esté en la unidad orgánica que esté, el cuadro político utiliza parte de su poder en armar un aparato actuando como un Secretario de Acción Social.

Mientras los técnicos son los vehículos de la reformulación del Estado en los términos que se establecen desde el mercado mundial, los políticos son los que buscan que el accionar del Estado permita, por la vía clientelar, la reproducción de las fracciones sociales y productivas más expuestas. Ambas soluciones presentan sus propios límites: por la crisis de financiación (los políticos) o por explosión social o presión de los grupos de poder (los técnicos)²⁵.

Mientras tanto las unidades orgánicas se desenvuelven en forma autónoma, repitiendo ritualmente las tareas que en algún momento fueron aprendidas, recibiendo la atención de la conducción en el momento en que surgen problemas en el área o que deben entregar algún producto que pueda generar algún tipo de acumulación para la conducción. En otros momentos, los cuadros de conducción ocupan su tiempo en neutralizarse mutuamente; esto es, defenderse, o atacar al otra ala de gobierno.

Se da la paradoja de que los cuadros de mayor preparación técnica no se encuentra a cargo de solucionar los problemas más arduos del estado provincial (sin duda gerenciar los sistemas de salud y educación) sino que están abocados a la tarea de evitar la crisis fiscal. Esto tiene dos explicaciones; 1) La nación utiliza todo su poder para encumbrarlos al área financiera, y 2) El problema de la gobernabilidad impide que tenga sentido la implementación de una racionalidad

²³ Además del ejemplo ya dado de San Juan, puede citarse el caso del Lic. Roberto Guzmán, Ministro de Economía del Gobernador Ulloa, Provincia de Salta, miembro de la Fundación Mediterránea.

²⁴ La distribución de prebendas suele estar pautada hacia el interior del sector político del gobierno para evitar pujas desgastantes. Muchas veces las internas partidarias se resuelven o reactivan alrededor de este tema.

²⁵ La separación en técnicos y políticos ha generado su propio lenguaje; una solución política significa una prebenda para algún sector; una solución técnica significa el fin de la misma.

global en los complejos sistemas de gestión.

Esto ocurre más allá de las dificultades de los cuadros técnicos para adecuar su saber a la realidad social que los circunda. La coyuntura provincial hace que las unidades del Estado Provincial no puedan poner en funcionamiento un sistema de racionalidad global por más perfecto que este sea.

6. ÁREAS FUNCIONALES, CUADROS JERÁRQUICOS Y DIAGNOSTICO

Como se decía en la introducción existe un primer análisis de las Administraciones Públicas Provinciales que explica sus disfuncionalidades a partir de la debilidad organizacional de sus estructuras. En sus versiones más elaboradas se detalla, correcta pero insuficientemente, que estas razones no se agotan en la escasez de recursos, sino también en el bajo desarrollo de sus estructuras de apoyo, en la inmadurez de las instancias organizativas y en la falta de capacitación del personal. Sin embargo, como se vio a lo largo de este artículo, este enfoque es insuficiente para comprender las dificultades para superar estructuralmente sus deficiencias de funcionamiento.

Debe hacerse notar que esta orientación no es únicamente producto de una posición tomada dentro de las líneas de análisis de la ciencia administrativa, ni de desconocimiento del peso de los actores externos dentro de la organización, ni mucho menos de falta de capacidad, desconocimiento y/o ingenuidad de los diagnosticadores. La misma también es producto de los mismos mecanismos de influencia que a lo largo de este trabajo hemos visto como disciplinan el accionar del estado.

Repasemos ahora la descripción realizada en la segunda sección y demos una nueva mirada a las situaciones que hacen que sea difícil salir de este equilibrio disfuncional.

6.1. La compartimentalización de la organización.

La compartimentalización de las Administraciones Públicas Provinciales, como el resto de las características que analizaremos dentro del estado provincial, nacen en razones que escapan al enfoque administrativo, pues se entroncan con los diferentes objetivos que cada sector tiene para el estado.

En un primer análisis se puede observar esta compartimentalización como emergente de las tensiones entre técnicos y políticos. Los primeros buscando armar un mapa global del estado que permita la asignación de recursos bajo un orden técnico (con los ya detallados límites que esto implica) y los segundos negándola para poder colocar la discusión fuera de los términos que convienen a sus adversarios.

La atomización deviene cuando en la puja interna del estado se conforman constelaciones de poder que buscan su preeminencia por sobre los grupos a los que está enfrentados. Promueve esta atomización la presión externa de los actores sociales por mejorar su posición relativa para obtener un mejor posicionamiento en el tablero económico, social y político.

6.2. Las deficiencias de infraestructura.

Las penurias financieras, que son moneda común a partir de los procesos de ajuste, tienen un lógico impacto en las posibilidades de equipamiento. Esta situación se pronuncia porque los recursos se destinan principalmente a personal, pues los gastos en este rubro generan mayores beneficios, en términos de organización de una red clientelar.

A su vez, debe recordarse que la articulación perversa con proveedores del estado promueve que las compras del Sector Público sean muy poco eficientes tanto en los precios como en los tipos y cantidades de artículos, lo que hace que los raleados presupuestos tengan muy poco impacto a la hora de cubrir las deficiencias de la infraestructura.

6.3. Ineficiencia de los circuitos de información, autoridad, decisión.

Por detrás de la articulación formal entre diferentes unidades existe una relación basada en el poder de los diferentes sectores o constelaciones de poder, que definen las modalidades a través de las cuales se controlarán los circuitos de forma tal de que estos respondan únicamente a sus intereses.

El resultado de esta estructura es una administración sumisa, que se organiza 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 acciones que, arbitrariamente, se consideran que deben realizarse.

La falta de información no es sino otro de los subproductos funcionales que facilitan la reproducción de la ausencia de controles para los actos públicos. Por otro lado se retroalimenta con la conducta usual de los decisores públicos que no consideran importante la información administrativo-organizacional en los procesos de toma de decisiones.

6.4. Problemas normativos.

Como resultado de la tensión interna y de los problemas de gobernabilidad las pujas llegan hasta el nivel del espacio normativo. Así la confusa red de normas no tiene su origen en la incapacidad de los órganos encargados de normatizar el funcionamiento de los diferentes funciones del estado, sino que responden a la preeminencia parcial que cada grupo fue logrando en diferentes momentos. O también a que son el resultado de alguna negociación intra y/o intersectorial.

En resumen la maraña normativa que rodea la actividad de la administración está vinculada con la gestión personalizada de los negocios económicos y políticos, que permiten generar normas especiales según el personaje social de que se trate. Los intentos de compilación, ordenamiento o supresión de superposiciones revierten en poco tiempo al estado anterior del trabajo de “codificación”.

6.5. Falta de Políticas de Empleo.

La falta de políticas de empleo no se relacionan con la incapacidad de las unidades de reclutamiento o de las normas que las reglan sino con la presión sobre el estado para que este tome

personal en forma masiva y por lo funcional que es para la clase política disponer de las vacantes laborales en forma discrecional de manera de reforzar su poder y el de sus organizaciones.

Una vez en el interior de la organización la carrera administrativa no se despliega en función de la productividad del agente sino de su cercanía con el poder político de turno y de lo importante que puedan ser sus funciones en la apropiación, por parte de funcionarios políticos, de los diferentes circuitos de la organización.

Así, la falta de políticas explícitas hacia el empleo público puede explicarse con las serias deficiencias que se registran en el reclutamiento, formación, promoción y egreso del personal, deficiencias que se originan a su vez en las modalidades de reproducción económica de esos estados. En un país con un índice elevado de desempleo, desde el punto de vista tecnocrático solo puede calificarse este sistema de “subsidios de desempleo” como caro e ineficiente. Sin embargo, desde lo expuesto hasta el momento, estos subsidios son otorgados bajo una racionalidad diferente, siendo una forma particular de optimizar los recursos.

7. CONCLUSIONES

A modo de conclusiones, creemos poder formular algunas hipótesis que resumen el texto y que serán profundizadas en investigaciones posteriores:

HIPÓTESIS 1: La crisis nacional ha impactado en cascada en las economías regionales. La supervivencia de las burguesías regionales dependió del apoyo de los estados provinciales. En los últimos años el estado nacional permitió que las provincias incrementaran su participación en la reproducción social (a contrario sensu de lo que pasaba en la órbita nacional) a cambio de su apoyo en sus políticas globales.

HIPÓTESIS 2: En el marco de esta crisis el factor clave para comprender el funcionamiento de las administraciones provinciales de las provincias periféricas se posiciona en aquellos lugares que lo relacionan con actores y procesos extra organizacionales. En muchos casos estos actores acotan el poder del estado hasta límites que comprometen sus procesos internos básicos.

HIPÓTESIS 3: Habida cuenta de este poder de los factores externos los análisis que se centran sobre la “caja negra” si bien son importantes son insuficientes para generar, per se, políticas de reforma que puedan ser viables.

HIPÓTESIS 4: La presión de los factores externos ha licuado la estructura burocrática y “politi-zado” los procesos internos de la estructura.

HIPÓTESIS 5: En este marco muchos comportamiento aparentemente irracionales son el emergente de la puja de diferentes actores sociales y su procesamiento a través de dos lógicas distintas; la de los políticos y la de los técnicos.

HIPÓTESIS 6: El estado nacional es uno de los actores con mayor poder dentro de las organizaciones provinciales. Tendencialmente el estado nacional se hace oír en las estructuras provinciales a través de los cuadros técnicos, que han incrementado su poder en detrimento de los cuadros políticos que tienen dificultades para generar escenarios “governables”.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. Towards a new federalism - Report N° 10.612 - AR. Banco Mundial, Junio, 1992
- Bombal, M. Inés y Palermo, Vicente "La Política Local" en "Movimientos Sociales y Democracia Emergente N°1", Jelin, Elizabeth Compiladora, CEAL, Biblioteca Política Argentina N° 182, Buenos Aires, 1987
- Botana, Natalio "El orden conservador", Hyspamérica Ediciones Argentina SA, Bs.As., 1986
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan - El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la nación y las provincias - CECE - Serie Estudios N°9 - Buenos Aires, Septiembre de 1995
- Campione, Daniel El estado en Argentina. A propósito de cambios y paradigmas. CEPAS (MI-MEO). Buenos Aires, 1997
- Di Tella, Torcuato S. "Sociología de los Procesos Políticos" EUDEBA - 3° Edición- Buenos Aires, 1986
- Ducantzenzeiler, Graciela y Oxhorn, Philip - Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina - Desarrollo Económico, Volumen 34 N° 133 - Buenos Aires Abril, Junio de 1994
- Evers, Tilman "El estado en la periferia capitalista", Siglo XXI Editores, Buenos Aires 1989
- Favaro, Orieta y Bucciareli, Mario El nuevo escenario político. Elecciones y crisis en un espacio provincial. El MPN ¿Ruptura o continuidad de una forma de hacer política? Realidad Económica - IADE n° 135, Buenos Aires Oct/Nov 1995
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (F.I.E.L.). Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Buenos Aires, 1993
- Kliksberg, Bernardo - El pensamiento organizativo - del Taylorismo a la moderna teoría de la organización - Depalma - Buenos Aires, 1971
- Lerner, Emilia - Cambios recientes en la relación fiscal nación-provincias - Facultad de Ciencias Económicas - UBA - Trabajo presentado en el IX Congreso Nacional de Administración Pública - Mendoza, 1992
- O'Donell, Guillermo Modernización y autoritarismo. Editorial Paidós - Buenos Aires 1972
- Oszlak, Oscar Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas. Estudios CEDES Volumen 3 N°2. Buenos Aires, 1980.
- Pirez, Pedro. Las Políticas del Estado Nacional en la conformación de las bases actuales del federalismo. MIMEO - Biblioteca INAP - Buenos Aires S/F
- Porto, Alberto y Sanguinetti, Pablo - Descentralización Fiscal en América Latina: El caso Argentino - Serie Política Fiscal N° 45 - Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL - GTS - Santiago de Chile 1993
- Reyes, Gustavo "Evolución de los Bancos públicos provinciales" Revista Novedades Económicas - IEERAL, Año 15 n° 155/56, Argentina Nov/Dic 1993
- Rubins, Roxana y Cao, Horacio "Las provincias periféricas argentinas", Realidad Económica n°124, IADE, Buenos Aires May/Jun 1994 a
- Rubins, Roxana y Cao, Horacio "La estructura institucional de las provincias rezagadas", Realidad Económica n°128, IADE, Buenos Aires, nov/dic 1994 b
- Rubins, Roxana y Cao, Horacio "Economías Regionales y Crisis Económica" Realidad Económica N° 141, IADE, Buenos Aires, Jul/Ago, 1996.
- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (SAREP) "Datos para el análisis del Sector Público de las distintas jurisdicciones de la República Argentina" Buenos Aires, octubre 1994

Subsecretaría de Programación Económica Regional. Informe Económico-Social Provincias de Chaco, Santiago del Estero y Formosa, Bs.As., julio 1994

Taylor, Peter J. Geografía Política. Economía-Mundo, Estado Nación y Localidad. Trama Editorial. Madrid, 1994.

Vaca, Ángel - Francés, Mónica - Cao, Horacio - Empleo Público en las Provincias Rezagadas - Presentado en el IIIº Congreso Nacional de Estudios del Trabajo - Buenos Aires, Agosto de 1996