

# 2

## LAS POLÍTICAS REGIONALES EN LA ARGENTINA DE LOS '90 (\*)

Horacio Cao  
(Universidad Nacional  
de Buenos Aires)

### RESUMEN

El presente trabajo tiene por objetivo describir las políticas regionales llevadas adelante por el Estado Nacional durante los '90.

La heterogeneidad territorial y la organización federal del Estado lleva a que estas políticas tengan, en la Argentina, una doble orientación: 1. Establecer reglas generales comunes al conjunto nacional, y 2. Integrar a actores regionales que no han sido tomados en cuenta por las primeras.

Durante el periodo de estudio, las políticas regionales comunes estuvieron destinadas a llegar con el ajuste estructural a todo el territorio nacional, mientras que las políticas de integración estuvieron

basadas en una serie de sobretransferencias del gobierno central hacia las provincias de menor desarrollo relativo. Como contrapartida, estas provincias comprometieron su apoyo político al gobierno nacional.

Esta combinación de políticas regionales fue crucial para el procesamiento político de varios capítulos centrales del ajuste estructural pero, con el correr del tiempo terminaron conspirando contra la propia viabilidad del ajuste, siendo coautoras de las tensiones que llevaron al crack de fines del 2001.

27

### PALABRAS CLAVE:

política regional, federalismo, provincias, descentralización, ajuste estructural.

(\*)Una primera versión de este trabajo fue preparada para ser presentada ante el "Gabinete para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática" de la Jefatura de Gabinete de Ministros en Marzo del año 2003.

### ABSTRACT

The present work has the objective to describe the regional policies of the Federal State during the 90's.

The territorial heterogeneity and the federal organization of the State took to these policies across a double direction: 1. To establish common general rules to the national set, and 2. To integrate regional actors who have not been taken into account in the first point.

During the period of study, the common regional policies were destined to arrive with the structural

adjustment at all the national territory, whereas the integration policies were based on a series of sobretransferences of the federal government towards the provinces of lesser development. Like counterpart, these provinces jeopardized their political support to the federal government. This combination of regional policies was crucial for the success of the structural adjustment but, with running of the time, conspiring against the viability of the adjustment, being coauthors of the crack of the 2001.

### KEY WORDS:

regional policies, federalism, provinces, decentralization, structural adjust.

## 1 INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objetivo describir las políticas regionales que, dentro de un contexto general signado por el proceso de ajuste estructural, fueron llevadas adelante por el Estado Nacional durante los '90.

Este tipo de acciones ocupa de manera sostenida un lugar de privilegio en la Argentina, pudiéndose decir que la intervención territorial del gobierno central configura un área consolidada de política pública, más allá de las obvias diferencias que se observan en las distintas etapas políticas y económicas que recorren la historia nacional.

Esquemáticamente hablando, las políticas regionales tienen como objetivo principal el articular los diferentes subsistemas espaciales que conforman el país. La prosecución de estos propósitos se traduce una serie de tensiones y contradicciones en la medida en que expresa dos características fundamentales del país:

- La heterogeneidad (especialización productiva) y asimetría (brecha de tamaño y desarrollo relativo) entre las diferentes regiones.
- La organización federal del Estado, que garantiza la presencia en instituciones políticas a actores de todas las provincias<sup>1</sup>.

Como contra cara de estos elementos, las políticas regionales tienen un carácter bifronte:

- por un lado, buscan establecer reglas generales comunes al conjunto nacional,
- por otro, desarrollan acciones que buscan mantener la buena predisposición de actores regionales cuyos intereses no han sido tomados en cuenta en las anteriores.

Siguiendo este análisis, en el presente trabajo describiremos la doble vertiente de las políticas regionales durante los '90, en el momento en que el programa neoliberal tenía su momento álgido en la República Argentina.

Con este objetivo en mente, en la primera sección se modelizan muy sucintamente las características de la intervención del gobierno central de un Estado Federal en territorios desiguales, como así también se realiza una esquemática aproximación a la heterogeneidad y asimetría regional de la República Argentina.

En la segunda sección se describen las principales características de las políticas regionales llevadas adelante en la Argentina por el Estado Nacional durante los '90.

En la tercera sección se analiza la importancia que durante los '90 tuvieron las políticas de integración regional, situación paradójica ya que programa de orientación neoliberal parecía no haber considerado este ítem.

Por último, se puntualizan las principales conclusiones alcanzadas.

## 2 ORGANIZACIÓN FEDERAL Y ÁREA PERIFÉRICA

### 2.1. GOBIERNO CENTRAL Y POLÍTICAS REGIONALES

La organización federal asigna al Estado, además de las tareas que normalmente realiza, la misión de articular institucionalmente actores políticos de diferente base territorial. Tal articulación implica, entre otras cosas, la organización de una red de relaciones Nación-Provincias.

Más allá de las peculiaridades de cada país y de cada situación histórica, existe consenso en considerar que la asimetría de los Estados miembro de una federación tienen influencia en el funcionamiento de esta red en particular y en el ordenamiento federal en general (Taylor 1994: 301), (Eleazar 1987: 170-182), (Smith 1985: 40-43), (Stepan 1999: 11), etc..

Cuando se enfrenta a la asimetría, un Estado federal tipo tiende a abordar el tema desde dos modalidades de políticas regionales, a saber:

- Las políticas dirigidas a establecer una serie de pautas económicas y sociales comunes a todo el territorio, que llamaremos Políticas Regionales Comunes (PRC).
- Las políticas relacionadas con su necesidad de actuar como representante de la totalidad de los actores regionales y, en tal sentido, desplegar acciones diferenciadas de acuerdo a los intereses de cada uno de ellos. A estas políticas las denominaremos Políticas de Integración Regional (PIR).

Sin dejar de tomar en cuenta las particularidades de cada caso, puede construirse algún tipo de modelización de las Políticas Regionales de los países federales con alto nivel de asimetría. En estos países, los actores geográficamente preeminentes tienden a ser los principales impulsores de las PRC, ya sean estas de orden económico, como social o político. Con las PRC, estos sectores preeminentes buscan consolidar/ampliar su liderazgo nacional como así también garantizar su inserción en todo el territorio nacional.

Contrapuestos a estos intereses, los actores regionales que no lideran las PRC intentan bloquearlas, en la medida en que al no haberlos tenido en cuenta, pueden lesionar sus intereses o, al menos, subordinarlos a los actores que las impulsan.

En su reemplazo, estos actores impulsan las PIR, que en muchos casos tienen el carácter de respuesta o compensación al despliegue de las PRC. Simétricamente, los sectores preeminentes consideran a las PIR como un estorbo al libre despliegue de las PRC o, mínimamente, como una manera de introducir temas extraños en la agenda del gobierno nacional.

Finalmente, las PRC y las PIR, a priori contradictorias o en tensión, suelen terminar articulándose. Esto puede ocurrir en el ámbito de las propias acciones, que encuentran un punto de contacto posible, o a partir de pactos económicos y políticos que establecen espacios de convivencia. Pero antes de aplicar estos conceptos al caso argentino, hagamos una sucinta descripción de la heterogeneidad territorial de nuestro país.

## 2.2. ASIMETRÍAS REGIONAL Y POLÍTICAS REGIONALES EN LA ARGENTINA

Uno de los elementos más notorios de la estructura territorial de nuestro país es la marcada asimetría en el desarrollo de las regiones que lo componen, situación notoria aún dentro de un subcontinente –América Latina– caracterizado por las amplísimas brechas territoriales. Vista esta situación, tanto desde el punto de vista del Producto per cápita como de la población de cada provincia<sup>2</sup>, la razón entre las jurisdicciones en donde este indicador adquiere el mayor y menor registro son superiores a las que

se observan en el resto de los países federales de América Latina y, mucho más, de los países desarrollados de América (Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
Razón entre las jurisdicciones con mayor y menor población y producto per cápita. Países federales de América. Años 2000-2001

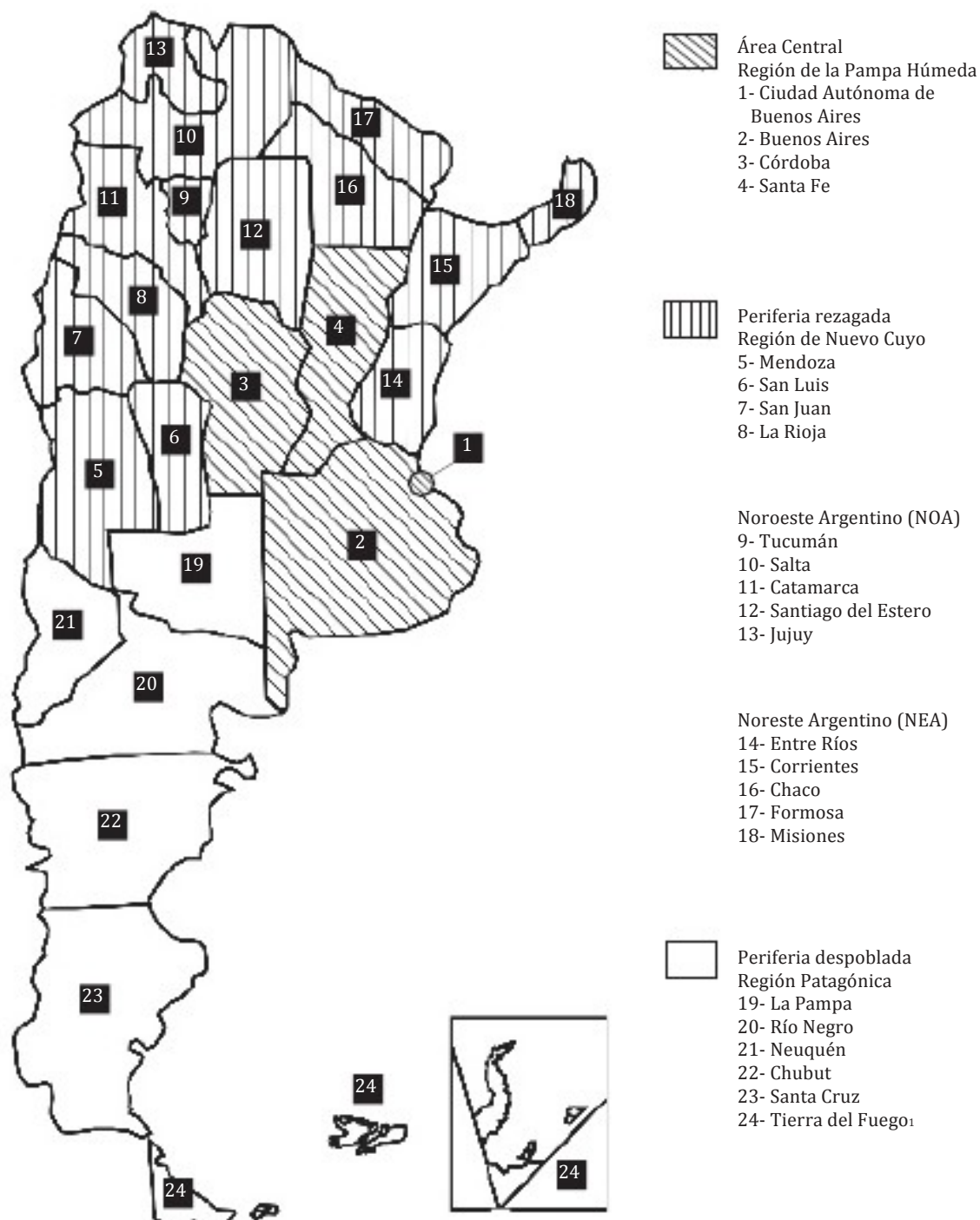
País	Relación Producto			Relación Población		
	Provincias		Razón	Provincias		Razón
Argentina (1)	Formosa	Cdad Bs As (DF)	12,6	T. del Fuego	Pcia Bs As	136,8
México (2)	Chiapas	México (DF)	6,1	B. California Sur	México (DF)	20,3
Brasil (3)	Maranhão	Brasilia (DF)	8,9	Roraima	Sao Paulo	114,0
Venezuela(4) (•)	s/d	s/d	s/d	Amazonas	Zulia	42,3
EEUU (5) (••)	Mississippi	Columbia	2,0	Wyoming	California	68,6
Canadá (6) (•)	Prince E. Island	Alberta	1,8	Prince E. Island	Ontario	84,6

Nota: (•) No se consideraron territorios / (••) Personal Income.

Fuentes: (1) Censo 2001 y ProvlInfo (2005) / (2) Censo 2000 y Sistemas de Cuentas Nacionales de México / (3) Censo 2000 e IBGE, Coordinación de Cuentas Nacionales / (4) Censo 2001 / (5) Censo 2000 y Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce / (6) Censo 2001 y Statistics Canada.

Existe una importante cantidad de trabajos que han conceptualizado y clasificado la asimetría regional argentina, empezando por los clásicos análisis de Ferrer (1963), Núñez Miñana (1972) y Romero y Rofman (1973). Con pocas diferencias entre sí, estas clasificaciones agrupan las 23 Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en tres grandes agrupamientos (ver Mapa 1):

Mapa 1  
 Áreas, Regiones y Provincias de la República Argentina



Nota: El nombre completo es Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

- Provincias del área central: Posicionadas sobre el centro-este del país (región Pampeana), se caracteriza por su abrumador peso relativo en términos de producto y población y por ser el área en donde las relaciones sociales modernas encuentran su mayor nivel de expansión.
- Provincias de la periferia rezagada: Comprendidas por las provincias de la franja norte del país y del centro-oeste (Regiones del Noroeste: NOA, Noreste: NEA y Cuyo), se caracterizan por haber exhibir el menor nivel de ingreso per cápita y los índices de mayor deterioro social.
- Provincias de la periferia despoblada: Posicionadas sobre el sur del país (Provincias de la Patagonia) se caracterizan por su baja densidad poblacional y por presentar registros mixtos en los indicadores de desarrollo relativo.

Como se dijo, la manifiesta asimetría regional articulada a la organización federal del Estado, tiende a producir un doble patrón de Políticas Regionales –Comunes y de Integración– las que presentan algún grado de tensión.

Se encuentran rastros de esta estructura bipolar del Estado central al menos desde los llamados procesos de Organización Nacional (segunda mitad del siglo XX). En tal etapa las Políticas Regionales Comunes estaban dirigidas a garantizar la inserción en el mercado mundial de las exportaciones agrícola-ganaderas del área central en el mercado mundial: liberalización del comercio exterior, facilidades para la inversión extranjera, mercantilización de las relaciones laborales, etc.

De manera paralela, el Estado central desplegó Políticas de Integración Regional que permitieron el surgimiento de los primeros emprendimientos que se conocen con el nombre de “Economías Regionales”. Las acciones implicadas en las PIR tuvieron una lógica diametralmente opuesta a las anteriores: protección aduanera, subsidios a productores, prohibición de industrias competitivas, intervención estatal para garantizar la infraestructura de transporte, permisividad ante relaciones laborales de sujeción personal, etc.

Las evidentes contradicciones entre ambas generaron no pocas tensiones hasta que en las Economías Regionales –posibles por las PIR– se fueron insertando agentes económicos directamente involucrados en el despliegue de las PRC. Así, en estos emprendimientos se fueron fusionando intereses de actores del área periférica con otros del área central y de Europa que participaron en su industrialización, transporte y comercio, y que, como contrapartida, significaron el fin de las presiones para el desmonte de las PIRs.

En la etapa abierta en 1930, este patrón de intervención nacional fue evolucionando hacia una división regional del trabajo. Así, en el marco de un



modelo de que ampliaba las esferas de regulación estatal y multiplicaba las empresas públicas, se establecieron sistemas de ordenamiento productivo y garantía de reproducción de emprendimientos regionales de la periferia y área despoblada: vitivinícola en Cuyo, Azúcar y tabaco en el NOA (Noroeste argentino), Te, yerba mate y algodón en el NEA (Noroeste Argentino), frutas de pepita en el Comahue (Patagonia), etc. Asimismo, el área despoblada se vio favorecida por regímenes de poblamiento y desarrollo preferenciales y por la aplicación de buena parte de la renta petrolera extraída en la región a la generación de condiciones para la ocupación territorial de la región (infraestructura, asistencia social, etc.). En el área central, por su parte, se instaló el grueso del complejo industrial surgido al amparo de las políticas sustitutivas de importaciones primero y desarrollistas después. Podría decirse que el grado de tensión entre las PRC y las PIR era estructuralmente inferior en esta etapa que en la anterior<sup>4</sup>.

Hacia mediados de los '70 se inicia el despliegue de un nuevo modelo económico y social en el país y, como podía esperarse, también comienza a estructurarse un tipo inédito de políticas regionales. En el capítulo siguiente, describiremos los principales contenidos de estas políticas durante la década del '90, cuando ya se habían consolidado y madurado sus principales componentes.

### 3 LAS POLÍTICAS REGIONALES DURANTE LOS '90

#### 3.1. POLÍTICAS REGIONALES COMUNES (PRC)

Como vimos, un primer vector que surge del Estado Central tiene el objetivo de lograr que se asuman ciertas orientaciones generales comunes a todo el territorio del país: es lo que llamamos PRC. Estas políticas, promovidas por actores cuyos intereses están localizados en las regiones más desarrolladas, se despliegan aprovechando la unidad mercantil e institucional del país.

En la Argentina de los '90, más allá de las tensiones inherentes a todo proceso político, las PRC estuvieron destinadas a llegar con el ajuste estructural a todo el territorio nacional. En un marco notoriamente influenciado por el discurso y propuestas de los organismos multilaterales de crédito (FMI, BIRF, BID), se planteaba como objetivo central superar el déficit del sector público, al que se lo sindicaba como fuente principal de las turbulencias macroeconómicas que sufría el país. En la prosecución de este objetivo se le asignaba particular importancia al déficit en que ocurrían, el consolidado

de provincias, toda vez que diferentes estudios lo señalaran como uno de los principales causantes de la inestabilidad macroeconómica (Banco Mundial, 1992: 1), (Secretaría de Hacienda, 1989: 197-201).

En la dimensión territorial, el ajuste se traducía en dos capítulos principales:

1- La retirada del Estado Nacional de los espacios regionales, la que se llevaba adelante por medio de privatizaciones, transferencias de funciones estatales a provincias, cierre de oficinas desconcentradas en todo el territorio nacional y desmonte de las regulaciones económicas y sociales de las que estaba encargado.

2- La inducción, en el nivel provincial, de un proceso de ajuste paralelo al que se estaba operando en el Estado Nacional. Concretamente, el nivel estadual debía reducir su tamaño y responsabilidades a cargo por la vía de las privatizaciones y de una menor presencia en el proceso de reproducción social. De igual forma se buscaba que las provincias complementaran, en las áreas de su incumbencia, las políticas de desregulación y de adecuación impositiva.

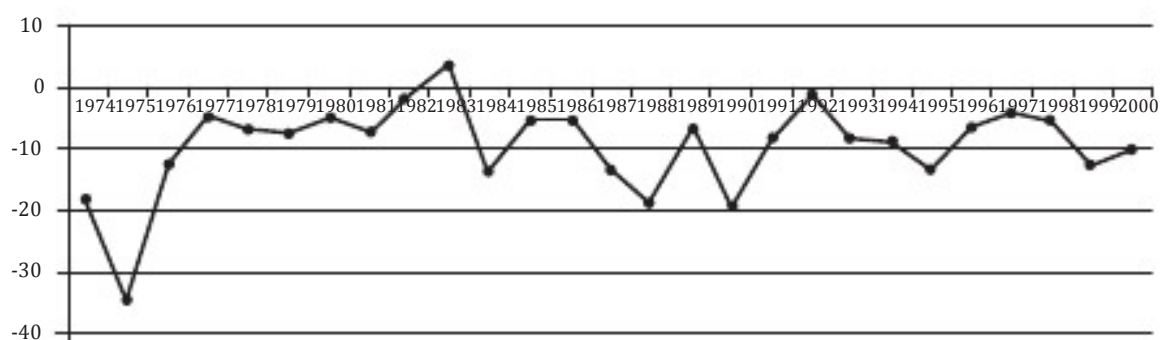
En cuanto al grado de despliegue del ajuste, el capítulo de directa potestad del gobierno central fue llevado adelante hasta las últimas consecuencias. A pesar de la lógica conflictividad que involucraba la puesta en marcha de un programa tan ambicioso, la conducción nacional pudo sortear las múltiples presiones y peticiones impulsadas por diferentes actores sociales, políticos y económicos.

De esta manera, las empresas estatales nacionales fueron privatizadas, quedaron sin efecto los sistemas de regulación de área sembrada, se levantaron las barreras arancelarias, se derogaron los regímenes de población preferenciales, se anularon los contratos especiales de compra, etc. Asimismo, se transfirieron a las provincias escuelas, gestión de obras de infraestructura, el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el poder de policía laboral, funciones de regulación económica, etc.

No fue tan rotundo el avance del ajuste en las provincias. Si bien se llevaron adelante algunas medidas significativas –por ejemplo, se realizaron múltiples privatizaciones de empresas provinciales, se indujeron medidas para transparentar el gasto de la administración pública, se transfirieron más de la mitad de las cajas de jubilaciones, se privatizó gran parte de las Banca Oficial de Provincia (lo que terminó con el déficit cuasifiscal originado en redescuentos del BCRA), etc.– la expansión del gasto provincial fue muy importante durante la década. De todas formas, el ajuste –si bien acotado– y el paralelo incremento de los ingresos tributarios, permitieron mejorar los

resultados fiscales. Así, aun bajo la influencia de crisis virulentas –como el efecto tequila en los años 1994/95, o la hiperdepresión que terminó con la convertibilidad en el 2001– los desequilibrios no alcanzaron la magnitud que tuvieran en los años 1975 y 1989-91. (Gráfico 1).

Gráfico 1  
Déficit del consolidado de provincias años 1983-1999.  
Como % del total de Ingresos



Fuente: elaboración propia sobre datos de ProvInfo (2005).

Más allá de lo financiero fiscal, en el marco de las PRC también se plantearon objetivos dirigidos a reformular la Administración Pública y a fomentar la reconversión económica en el ámbito regional.

En lo que hace a las acciones tendientes a elevar la eficiencia del Estado, tuvieron una prioridad notoriamente menor a las dirigidas a realizar el ajuste y, consecuentemente, el grado de despliegue de los programas asociados a ellas fue muy bajo y los efectos alcanzados casi nulos<sup>6</sup>.

En lo referente a las políticas de reconversión económica, caben destacar regímenes promocionales como el Pacto Federal Minero (Ley N° 24.196), los Diferimientos Impositivos (Ley N° 22.021) y la ley Promoción Industrial (Ley N° 21.608).

Estos instrumentos no estaban dirigidos hacia actores regionales, sino que buscaban la seducción del “gran capital”<sup>7</sup>. Su impacto, fue exiguo en lo social y casi neutro en términos de los agentes económicos locales, ya que las peculiares condiciones de la convertibilidad –en especial la sobrevaluación del peso– hizo que se desarrollaran como enclaves, con mínimo encadenamiento con los aparatos productivos de las regiones en donde se instalaron.

Por último cabe acotar que el grueso del despliegue de las PRC –tanto en su capítulo nacional como provincial– tuvo como principal gestor y responsable al Ministerio de Economía. Para desarrollar esta tarea en el nivel subnacional, este ministerio montó una serie de mecanismos de articulación con las provincias –tanto para la recopilación de información como para la organización de un sistema de premios y castigos– que le permitió alcanzar una apreciable capacidad de operación sobre ellas.

### 3.2. LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL (PIR)

Las Políticas de Integración Regional, esto es las acciones tendientes a mantener al nivel central como representante del conjunto social y geográfico del país, tuvieron un profundo cambio de carácter y forma en la etapa abierta hacia mediados de los '70.

Como vimos, en la etapa anterior el Estado Nacional sostenía emprendimientos de la periferia –las Economías Regionales– a través de tarifas subvencionadas de empresas públicas, crédito subsidiado, precios sostén, protección arancelaria, etc. Tales acciones fueron dejadas de lado como parte del capítulo nacional del ajuste estructural.

Las nuevas PIR, básicamente, estuvieron basadas en una serie de sobre-transferencias del gobierno central hacia las provincias del área periférica. Estos fondos financiaron la expansión de la Administración Pública de estas provincias que de esta forma amortiguaron algunos de los impactos más nocivos del ajuste a partir de garantizar un cierto nivel de actividad, empleo y demanda agregada<sup>8</sup>. Este proceso se dio en el contexto de bajo grado de institucionalización de las reglas del federalismo fiscal, lo que permitió al gobierno central negociar apoyo político de las provincias en el escenario político nacional a cambio de sobre-transferencias de fondos.

Estas prácticas fueron desde siempre un elemento importante de las relaciones Nación-Provincias, pero en la etapa del ajuste el doble proceso de desaparición de los instrumentos de promoción económica y regional y el incremento relativo y absoluto del gasto de la Administración Pública Provincial fue haciendo de ellas un elemento cada vez más cardinal.

Hubo tres vías fundamentales a través de las cuales se llevaron adelante las PIR:

- 1- Estructura de transferencias financieras
- 2- Co gestión Nación-Provincias de programas de promoción social y económica
- 3- Permisividad selectiva en la gestión fiscal

Una primera vía para el despliegue de las PIR fueron las transferencias financieras Nación-Provincias, las que alcanzaron valores muy superiores en la periferia con respecto a los que se observaron en el área central. Llamamos transferencias financieras a una serie de dispositivos por los cuales el gobierno nacional central envía recursos de libre disponibilidad a las provincias; su principal componente es la Coparticipación Federal de Impuestos que explica aproximadamente 2-3 del total de estas transferencias.

La pauta transferencias financieras favorables a la periferia tiene como origen un proceso histórico iniciado en el primer tercio del siglo XX cuando, a través de su creciente importancia, comienza a variar una estructura que hacía que las provincias periféricas tuvieran un gasto público per cápita inferior en un 50% que el que se observaba en las provincias del centro. Esta situación fue variando paulatinamente hasta generar un patrón opuesto, con un gasto per cápita que es, en la periferia, el doble de lo que es en el área central (Porto, 1998: 86). Este gasto se sostiene en las transferencias financieras, las que en la periferia fueron dos veces y media las que se observan en el centro (Cuadro 2).

Cuadro 2

Transferencias Financieras-Población. Habitantes y millones \$ corrientes. Año 1997. Provincias del área central y de las áreas periféricas

	Habitantes	\$ Transf. Financieras	\$ per cápita
Provincias área central (a)	22.752.441	6.799,9	298,9
Provincias de áreas periféricas (b)	12.919.451	9.528,8	737,6
(b) / (a)	--/--	--/--	2,47

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de ProvInfo (2005).

Una segunda vía para el despliegue de las PIR fue la cogestión Nación-Provincias de programas de promoción social y económica.

Más allá de las obvias especificidades territoriales de algunos programas –por ejemplo, los dirigidos a combatir enfermedades localizadas territorialmente, como el cólera– los aproximadamente cien programas de fomento productivo, educación, salud y acción social que llevaba adelante el gobierno nacional en provincias tenía un patrón de asignación de recursos que favorecía claramente a las provincias periféricas.

Los bienes que estaban en juego valían por sí –por ejemplo, obtener una partida extra de planes de empleo o bolsones de alimentarios era importante para cualquier provincia– o porque de manera abierta o encubierta involucran transferencias de recursos financieros. Por ejemplo, en los ‘80 fueron famosas las partidas que recibieron algunas provincias del norte para combatir el Mal de Chagas. “Si Erman González –a la sazón Ministro de Economía de la Provincia de La Rioja– hubiera utilizado todos los fondos que se le giraron dentro del programa de lucha contra el Mal de Chagas para combatir a la vinchuca, no quedaría una sola en América Latina” expresaba desde el anonimato un funcionario provincial (Clarín, 19/10/1990).

En este sentido, durante los ‘90 se produjeron reiteradas denuncias que señalaron que las provincias amigas del Gobierno Nacional accedían a cupos extraordinarios de programas sociales o económicos por los más variados caminos. Un ejemplo paradigmático de esta situación fue el desvío hacia La Rioja de mercadería originalmente destinada a aliviar la situación de las víctimas del Huracán Mitch (Honduras); el Juez Bagnasco consideró que este desvío no era delito (La Nación, 18/02/1999).

Un registro que resume como estos cupos extraordinarios iban a la periferia es la situación de los Programas Sociales, cuyo seguimiento realizaba el Gabinete Social. Como puede verse en el Cuadro 3, en estos programas las preferencias en favor de las provincias periféricas eran muy marcadas: en términos per cápita, recibían el triple de bienes programa que las centrales; mientras que en términos de NBI esta relación era de casi de dos a uno.

Cuadro 3  
 Habitantes, Habitantes con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y  
 Ejecución de Programas Sociales. En millones de \$. Año 1998

	Pob.	Pob. NBI	Ejec. de \$ per Prog. Soc.	cápita \$ x NBI	
Provincias área central (a)	22.752.441	3.964.786	376,8	16,6	95,0
Provincias de áreas periféricas (b)	12.919.451	3.638.546	647,4	50,1	177,9
(b) / (a)	-//-	-//-	-//-	3,0	1,9

Fuente: elaboración propia sobre Grupo Provincias (1999).



Sería tedioso repetir los registros de cada uno de los ministerios o los programas; puede hacerse el ejercicio y observar que, con pocas variaciones, se repite el esquema del Cuadro 5.

Con el objetivo de no cansar al lector, sólo transcribiremos un dato más, seleccionado en virtud de ocupar la que fue, tal vez, el ámbito más valorado de las acciones cogestionadas: los programas de empleo desplegados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En estos programas se observa que, en términos de la población objetivo, hay una asignación en más de un 800% superior en las provincias periféricas que en las centrales (Cuadro 4).

#### Cuadro 4

Gastos Programas de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, habitantes y desocupación abierta. En habitantes, desocupados y millones de \$ corrientes. Provincias del área central y de las áreas periféricas. Año 1997

	Habitantes	Desocupados	Programas	Habitante	Desocupado	
22.752.441 Provincias área central	(a) 1.718.622	70,0	3,1	40,7		
Provincias de áreas periféricas (b) 12.919.451	552.794	192,6	14,9	333,5		
(b) / (a) -//-	-//-	-//-	4,85	8,19		

Nota: (1) Estimación realizada sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC) correspondiente a mayo de 1997 por aglomerado. En caso de provincias con más de un aglomerado se consideró promedio simple de tasa de actividad y de desocupación abierta. Para la Provincia de Río Negro -donde no hubo medición- se consideró promedio de la Patagonia.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de ProvInfo (2005) y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, (1999: 187).

La tercera vía para llevar adelante las PIR fue el establecimiento de una permisividad selectiva en la gestión fiscal. Como ya se dijo en el acápite anterior, durante los '90 el déficit de las provincias no se desbordó a pesar de la extrema dureza de la crisis del '95 y, sobre todo, del 2000 y 2001.

Sin embargo, al analizar la situación fiscal de las provincias del área periférica se observa que ellas tuvieron una performance particular, aportando proporcionalmente una cuota superior al déficit consolidado. Fue así que entre 1991 y 2000 el déficit acumulado de las provincias periféricas representó un porcentaje de sus ingresos totales que fue dos veces y media el de las provincias centrales (Cuadro 7). Esto es particularmente sugerente, porque el Ministerio de Economía seguía de cerca la situación fiscal de las provincias<sup>10</sup>



y las jurisdicciones de la periferia, por su grado de dependencia de los fondos nacionales, eran particularmente volubles a la presión nacional. En resumen, es claro que el mayor déficit de las Provincias de la periferia tuvo algún nivel de permisividad por parte del Gobierno Central (Cuadro 5).

**Cuadro 5**  
Ingresos y déficit acumulado años 1991-1999. Provincias Periféricas y Provincias Centrales. En millones de \$ corrientes y como % del total de Ingresos

	Ingresos	Déficit	Déficit como % ingresos
Provincias área central (a)	95.210,1	3.372,1	3,5%
Provincias de áreas periféricas (b)	82.455,2	7.228,0	8,8%
(b) / (a)	-//-	--/--	2,5

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos ProvInfo (2005).

Por otra parte, si se analiza la evolución anual del déficit de cada provincia periférica durante el periodo 1991-2000, se observa que en varios ejercicios diferentes jurisdicciones superaron un déficit equivalente al 25% de los ingresos, cosa que no ocurrió con ninguna de las provincias centrales (Cuadro 6).

**Cuadro 6**  
Provincias con déficit superior al 25% en un ejercicio. Déficit como % del total de Ingresos. Años 1991-1999

Año	Provincias
1991	La Rioja y Tierra del Fuego
1993	Neuquén, Chubut, Formosa y Río Negro
1994	Catamarca, Formosa, Río Negro, Chubut y San Juan
1995	Mendoza, Misiones, Tucumán, Neuquén, Jujuy, Río Negro y San Juan
1996	Mendoza y Río Negro
1999	Mendoza, Misiones y Neuquén

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos ProvInfo (2005).

La combinación de acciones que involucraron las PIR –transferencias financieras, cogestión de programas y permisividad fiscal– terminó generando un patrón de gasto provincial per cápita diferenciado en las distintas áreas que conforman el país; así en el año 1997 mientras que en el área central este gasto fue de \$773,0, en la periferia era más de un 50% superior: \$ 1.168,7. Con este sobregasto se construyó una amplísima red de contención que atenuó los efectos del ajuste.

La puesta en marcha de las PIR estuvo a cargo del Ministerio del Interior –responsable de la relación política con las provincias– y de ministerios encargados de tareas sustantivas que cogestiona el nivel nacional con las provincias (Salud, Educación, Desarrollo Social, etc.). Al igual que para las PRC, en estas jurisdicciones también se instalaron una serie de mecanismos de articulación con las provincias, pero las mismas tuvieron una lógica de seducción y apoyo por oposición a la estructura de auditoría y control montada en el Ministerio de Economía. Esto involucraba que los programas tenían distinto diseño, diferentes perfil de personal, distinta cultura organizacional, etc.

#### 4 CÓMO SE IMPUSO UN MODELO DE POLÍTICA DE INTEGRACIÓN REGIONAL

A pesar de que las PIR fueron muy relevantes en términos presupuestarios y políticos, su importancia no tuvo como correlato el desarrollo de instrumentos normativos ni de políticas de prensa. En verdad pasó casi desapercibida inclusive para muchos de los que la ejecutaban desde puestos intermedios.

Ahora bien: ¿cómo pudo ser que bajo estas condiciones se organizara una política de tan amplio alcance?

Avanzar en una descripción acerca de cómo se articulaban estos elementos amerita llegar hasta el nivel de caso. Sin embargo, podemos comentar esquemáticamente algunos componentes contextuales que se repetían invariablemente:

- Una estructura financiera que no permitía a la provincia romper con su dependencia de las sobre-transferencias nacionales.
- Un gobierno central siempre dispuesto a pagar el costo del apoyo provincial con giros extraordinarios.
- Un escenario de negociación ininterrumpida Nación-Provincias, en donde los operadores políticos nacionales llevaban a la mesa de negociaciones un pedido de apoyo político y una oferta de sobre-transferencias.
- Un nivel administrativo (de la esfera nacional) que aceptaba instrucciones,

muchas veces informales, para que se hiciera efectivo lo acordado. En otro trabajo, detallamos alrededor de un caso todo este proceso<sup>11</sup>.

Dentro de este escenario, no puede hablarse de un hecho ni de una coyuntura en particular; más bien se trató de una construcción que se fue plasmando en múltiples escenarios bilaterales Nación-Provincias. No fue producto de un plan, sino una construcción que fue creciendo –con avances y retrocesos puntuales– al amparo de una modalidad informal que se hacía efectiva por innumerables canales capilares que articulaban al gobierno nacional con cada una de las provincias y que tenían a los acuerdos políticos Nación-Provincias como vehículo de ejecución.

Queda claro que, más allá de la falta de elementos formales, hubo una aprobación implícita por parte de las máximas autoridades del Estado Nacional, inclusive, en muchos casos, se precisó el involucramiento directo de los máximos mandos provinciales y nacionales. En otros entornos, articulaciones como las descritas pudieron desarrollarse en escenarios administrativos y ser puestas en marcha por funcionarios de menor nivel.

Nunca pudieron terminar de confluir en un todo orgánico pues el despliegue de las PIR terminaba generando un incremento en el gasto de la administración pública –prácticas estigmatizadas como la quintaesencia de las erogaciones improductivas por la ola neoliberal– por lo que se mantuvieron como modalidades implícitas.

Hubo si una serie de elementos que inducían a todos los actores involucrados a replicar las condiciones generales de las PIR. Estos elementos fueron:

a) Asimetría de escala y diferente utilidad a las transferencias nacionales: dado el tamaño relativo de la provincia periféricas, las transferencias provenientes del gobierno central –sean financieras o de bienes y servicios– eran muy relevantes para sus respectivos sistemas políticos y administraciones públicas. Por el contrario, tales sumas son, individualmente, insignificantes para el presupuesto nacional y mucho menos efectivas para las provincias centrales. Digámoslo con un ejemplo: varias jurisdicciones de la periferia tienen aproximadamente un 1% de la población del país, por lo que un porcentaje de este orden le debería corresponder, a priori, en la asignación de los diferentes programas nacionales. Ahora bien, una reasignación de un 1% de cualquier plan, exigua desde el punto de vista del presupuesto de todo el programa, implica duplicar la participación relativa de la provincia en cuestión, mientras que la misma reasignación tiene un efecto marginal en el caso de una provincia central<sup>12</sup>. Relacionado con lo dicho, no es ocioso recordar que la forma federal de gobierno dispone en muchos escenarios institucionales



(Senado de la Nación, diferentes Consejos Federales) igual representación para todas las provincias, independientemente de su tamaño relativo.

b) Efecto demostración en el escenario regional: la obtención de sobre-transferencias por parte del Estado Nacional eran presentadas por las autoridades de cada provincia como un triunfo político. La trascendencia de tales hechos generaba un efecto competencia en las provincias vecinas, siendo penalizadas aquellas jurisdicciones que aparecían como perdedoras en la carrera por obtener más recursos.

c) La baja importancia de las provincias periféricas dentro del proceso de ajuste estructural: en términos del proceso global de ajuste, las PIR sólo generaban desajustes marginales. En particular, desde la perspectiva del sector público consolidado (Nación, Provincias y Municipios), el bajo tamaño relativo de los aparatos burocráticos de las provincias periféricas hizo que su menor disciplina fiscal tuviera un efecto marginal.

d) El poder de las provincias: durante los '90, tal vez como nunca antes, las provincias devinieron en ámbitos de creciente relevancia en el escenario social y político del país. Tal relevancia se hace patente a partir de la trascendencia que el ámbito provincial adquirió en el Congreso Nacional, en los partidos políticos, en las internas partidarias, etc. Ante esta situación era muy importante para la Nación lograr su alineamiento, el que se obtenía a través de transferencias que, en términos proporcionales del presupuesto nacional eran minúsculas.

e) Las facilidades para desarrollar las PIR: en virtud de las dimensiones de las reasignaciones necesarias para generar sobre-transferencias, las mismas podían ser decididas en el nivel administrativo (Directores, Coordinadores de Programas). Cabe señalar que para poder desplegar un programa es necesario tener algún grado de libertad de acción en la gestión, ya que es imposible prever todas las situaciones que deberá enfrentar la gerencia. Este rango mínimo de discrecionalidad, dadas las asimetrías, alcanza para premiar a las provincias amigas: como se dijo en el punto a) puede ser reasignar un 1% de los fondos de un programa, pero también existen otros medios: la priorización de una acción, de su inicio y/o su pago; la selección de empresas proveedoras; el reconocimiento de final de obra o de gastos extraordinarios realizados, etc.

## 5 CONCLUSIONES

Como se ha sostenido en la introducción, en la República Argentina se observa la persistencia de políticas públicas con objetivos de intervención territorial. Estas políticas –que se despliegan construido alrededor de las asimetrías regionales y de la forma federal de gobierno– se caracterizan por tener dos caras; una, dirigida a desplegar Políticas Regionales Comunes, esto es, acciones que traducen en hechos concretos la unidad institucional y mercantil del país; otra, encargada de desarrollar Políticas de Integración Regional, conformada por acciones orientadas a dar cabida a los actores políticos y sociales de cada una de las provincias y a sus intereses particulares.

Durante los '90, las Políticas Regionales tuvieron las siguientes características principales:

- Las PRC, dirigidas a impulsar los procesos de ajuste estructural en todo el territorio del país.
- Las PIR que, por múltiples vías, permitieron sostener un cierto nivel de actividad, mano de obra e inversión, reduciendo el impacto socioeconómico del ajuste (el llamado ajuste pasivo<sup>13</sup>).

Las PRC tuvieron dos capítulos, dirigidos a llevar adelante el ajuste estructural en la Nación y en las Provincias respectivamente. Mientras que el primero de ellos fue llevado a cabo de manera exhaustiva, la fase subnacional fue mucho menos efectiva. Es más, las diferencias que se observan en su despliegue en las provincias de la periferia hace pensar que parte de su despliegue fue contaminado por la lógica de las PIR.

Las PIR no estuvieron amparadas en estructuras jurídicas y administrativas explícitas; fueron el producto de diferentes vías de acción que fueron ganando en importancia con el correr del tiempo y terminaron confluyendo en un patrón de política regional. Su despliegue terminó generando un incremento del gasto realizando por las provincias de las áreas periféricas.

El modelo de PIR-PRC de los '90 fue, en principio, bastante eficaz para permitir el avance de varios capítulos centrales del ajuste estructural. La división de tareas de jurisdicciones del gobierno nacional –Economía como motor del ajuste, e Interior y el resto de los Ministerios dando el plafón político– permitieron llevar adelante medidas que, de otra forma, hubiera sido difícil de desplegar. En este sentido, y a favor de la creciente importancia que en el periodo fue adquiriendo la institucionalidad federal y las provincias, en este ámbito se sostuvo buena parte del despliegue del ajuste.

Sin embargo, este esquema generó una serie de consecuencias, no siempre positivas.

Por ejemplo, las PIR permitieron la construcción de aparatos políticos que fueron casi imbatibles en la arena electoral. Así, a pesar de la tremenda crisis, en las provincias de la periferia hubo una altísima tasa de re-elección por partido político en el periodo 1983-1999. En tal periodo, después de la normalización democrática, hubo 78 elecciones para gobernador en la periferia: de ellas, en 60 ganó el oficialismo (tasa del 76,9% de re-elección) (Elaboración propia sobre datos de ProvInfo, 2005).

Este esquema fue produciendo una serie de efectos no buscados.

En primer lugar, el esquema descrito frenó el ajuste en la periferia: mientras las PRC apelaban a presiones políticas y a amenazas de estrangulamiento financiero para impulsarlo, las transferencias extraordinarias, si bien daban base política para seguir con el ajuste en la Nación, lo neutralizaban en estas provincias. En suma, al brindar apoyo político al ajuste nacional, las jurisdicciones obtenían recursos que les permitían eludir la aplicación de un ajuste similar en el interior de sus instituciones.

Este mecanismo fue aceptado como un mal menor en la fase inicial de la reconversión ya que, como vimos, la periferia tenía un peso reducido en este proceso. Pero, con el correr del tiempo, el ajuste en estas áreas se fue haciendo cada vez más importante, en virtud de:

- Su creciente importancia relativa, en términos de gasto público (justamente porque no habían hecho el ajuste)
- La creciente debilidad del proceso de reconversión, que se podía permitir menos desvíos
- El progresivo costo del ajuste pasivo<sup>14</sup>: cada vez se necesitaban más recursos para sostener la gobernabilidad en la periferia.

Pero no sólo esto: las sobre-transferencias bajaron la efectividad de casi todos los programas nacionales sociales y de fomento productivo: al fin y al cabo el propósito principal de las PIR era obtener el apoyo de las provincias, por lo que los objetivos propios de cada acción pasaron a un segundo plano: si se buscaba la buena predisposición provincial, no se la iba a irritar con controles y auditorías. No cabe duda que este esquema terminó generando que las PIR fortalecieron notoriamente maquinarias clientelares y, consecuentemente, se redujera ostensiblemente la calidad de las instituciones políticas provinciales.

Otro resultado, no menor por cierto, es la esquizofrenia que atravesó toda la actuación del gobierno nacional en las provincias; fue así que era común encontrar funcionarios de economía que inducían a las provincias a tomar ciertas medidas y funcionarios de otras jurisdicciones que apoyaban acciones que tenían sentido exactamente opuesto. Esto, fue bastante perjudicial para aparatos de estado provinciales congénitamente débiles que quedaron atrapados en presiones contradictorias enervando, además, la interna política de cada Estado y partido gobernante provincial.

Por cierto, esta esquizofrenia, también tuvo su capítulo pernicioso en el propio Estado Nacional, que sufrió las penurias de tener dos culturas organizacionales: la de Economía (de tipo auditoria, disciplinador) y la del resto de la Administración (de tipo conciliador, de asistencia).

En suma, el esquema PIR-PRC, que fuera crucial para el despliegue del ajuste, terminaría siendo el causante de un creciente deterioro de la calidad del gasto público y, consecuentemente, coautor de las tensiones que llevaron al estrepitoso crack de fines del 2001.

## NOTAS

<sup>1</sup>En este trabajo se nominará indistintamente Central/Nacional y Provincial/Subnacional/Estadual. Cuando se cite lo "Federal" se estará refiriendo a la forma de gobierno y no al Estado Central/Nacional.

<sup>2</sup>Es claro que estos indicadores reflejan dimensiones bastante parciales de la asimetría en el desarrollo regional. Aun reconociendo las limitaciones, es indudable que dan algunas pistas acerca de la relevancia de esta situación. Remitimos a Cao (2003: 96 y ss.) en donde se analizaron varias decenas de indicadores sociales y económicos, reiterándose en cada uno de ellos la pauta de asimetría regional.

<sup>3</sup>En el emblemático caso del azúcar, la producción de caña estaba en manos de los terratenientes tucumanos, los ingenios en manos de capitales tucumanos y porteños, las refinerías eran de propietarios europeos y el transporte estaba a cargo del ferrocarril inglés. Como expresa Balán (1978), tal combinación de intereses era imbatible.

<sup>4</sup>Para un tratamiento más extenso de estos temas de historia regional puede consultarse a Romero y Rofman (1973) y Cao y Rubins (1998).

<sup>5</sup>Por ejemplo, la empresa estatal "Obras Sanitarias de la Nación" tenía contratos de compra de Sulfato de Aluminio -un coagulante que utilizaba en los procesos de potabilización de agua- con empresas mineras de la provincia de San Juan. Estos contratos se dieron por caídos con su privatización.

<sup>6</sup>Los diferentes objetivos y su orden jerárquico pueden verse, por ejemplo, en los contenidos de los convenios de préstamos de organismos multilaterales de crédito 3820 AR-BIRF, 3836 AR-BIRF, 3877 AR-BIRF y Contrato 619/OC-AR BID. El grado de avance de los programas de reforma económica y de la administración pública fue analizado en extenso en Cao y Estesos (2001).

<sup>7</sup>Son palabras del Secretario de Minería, Maza (1994: 73). El componente de actores locales en los proyectos de Promoción Industrial y Diferi-



mentos Impositivos fue marginal. Ver al respecto Rofman (2000: 262 y ss.).

8Es lo que se conoce como "Ajuste Pasivo", el que puede llevarse adelante en la periferia a partir de que las administraciones provinciales sostienen casi la mitad del empleo asalariado, una masa proporcionalmente importante de jubilados y pensionados. Asimismo, la masa salarial, el gasto en obra pública y en bienes y servicios no personales son fundamentales para el funcionamiento de la economía no estatal. Ver, al respecto, Cao (2003: 111 y ss.), Escobar (1998: 24), Muro y otros (1999: 76), etc.

9Una descripción de los programas sociales nacionales en los '90 puede verse en Gabinete Social, 2000. Los programas de fomento económico pueden verse en Jefatura de Gabinete de Ministros, 1998, p. 243 y ss.

10En una entrevista, el Subsecretario de Programación Regional Alejandro Caldarelli expresó que el principal objetivo de su gestión era seguir día a día la evolución fiscal de las provincias (Buenos Aires Económico, 19/08/1998)

11Ver Cao (2003: p. 190 y ss). Por ejemplo,

en el texto, se comenta cómo, cuando se había acordado políticamente, la concreción en el ámbito administrativo no presentaba problemas: "teníamos una carta de presentación (...) sin esa condición, seguramente hubieran aparecido obstáculos que para nosotros no estaban en el escenario (...) esto era sabido, incluso en los niveles más bajos (...) nos ponían alfombra roja (...) cuando uno iba a una oficina de algún ministerio veía las antesalas que les hacían hacer a otras provincias; pero llegaba uno (...) y era al primero que atendían".

12Si tomamos las jurisdicciones consideradas en el Cuadro 1, esta reasignación tiene ciento treinta y seis veces más efecto en Tierra del Fuego que en Buenos Aires.

13Ver al respecto Cao (2003: 111), Muro y otros (1999: 76), Escobar (1998:24), etc. Se conoce como ajuste pasivo al paulatino del gasto público provincial, el que fue reemplazando a las economías regionales en línea con garantizar un piso de actividad, empleo y demanda agregada.

14Ver nota 9.

## BIBLIOGRAFÍA

Balán, Jorge (1978): "Una cuestión regional en la Argentina: Burguesías provinciales y el Mercado Nacional en el Desarrollo Agroexportador", Desarrollo Económico, N° 69, vol. 18,

Buenos Aires.

Banco Mundial: "Towards a New Federalism", Report N° 10.612, AR. Banco Mundial, Junio, 1992.

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

Cao, Horacio y Esteso, Roberto (2001): "Cambios en las Administraciones Públicas Provinciales y nueva agenda de Políticas Públicas", Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, Año 1, N° 1, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.

Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1998): "La cuestión regional y la conformación del Estado, Nación en la Argentina", Cuaderno de Investigación CEPAS N° 2-CEPAS/AAG-Buenos Aires.

Eleazar, D. (1987): "Exploring federalism" Tuscaloosa and London, U.K.

Escobar, Jorge (1998): "La Reforma del Estado en al Provincia de San Juan" en Revista Aportes, N° 11, Buenos Aires.

Ferrer, Aldo (1963): La Economía Argentina, las Etapas de su Desarrollo y Problemas Actuales, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Grupo Provincias (1999): "Base de datos" Grupo Provincias - Jefatura de Gabinete de Ministros - Buenos Aires [Base de datos en CD-ROM].

Gabinete Social (2000): "Consolidación de Programas Sociales Nacionales", Gabinete Social - Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

Jefatura de Gabinete de Ministros (1998): "Informes del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación en 1997", Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

Maza, Ángel (1994): "Impacto de la actividad minera en la región Norte" en Seminario Regional de Economía y Empleo en el Norte Argentino, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, Salta, Argentina.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1999): "Revista de Trabajo Año 5 N° 13", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires

Muro, María; Grillo, Mirta; Giugni, Alicia y Bocelli, Nora (1999): "El modelo de desarrollo. Algunos efectos sobre la sociedad sanjuanina", IISE-GEIS, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan, San Juan, Argentina.

Núñez Miñana, Horacio (1972): "Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares", Documento Interno N° 10, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP La Plata.,

ProvInfo (2005): "Base de Datos de la Unidad de Información Integrada", Unidad de Información Integrada (ProvInfo), Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior, Buenos Aires

Romero, Luis y Rofman, Alejandro (1973): Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina, Amorrortu Editores, Buenos Aires.

Rofman, Alejandro (2000): Desarrollo regional y exclusión social, Amorrortu Editores, Buenos Aires.

Secretaría de Hacienda (1989): "Política para el cambio estructura en el Sector Público", Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Buenos Aires

Smith, B.C. (1985): Decentralization: the territorial dimension of the state, George Allen and Unwin, London, U.K.

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

#### NOTICIAS DE DIARIOS

Buenos Aires Económico 19/08/1998: Economía monitoreará las cuentas provinciales, Buenos Aires.

Clarín 19/10/1990: Intimidaciones de unas cuentas que no cierran, Buenos Aires.

La Nación 18/02/1999: Otra vez Eva Gatica, Buenos Aires.

